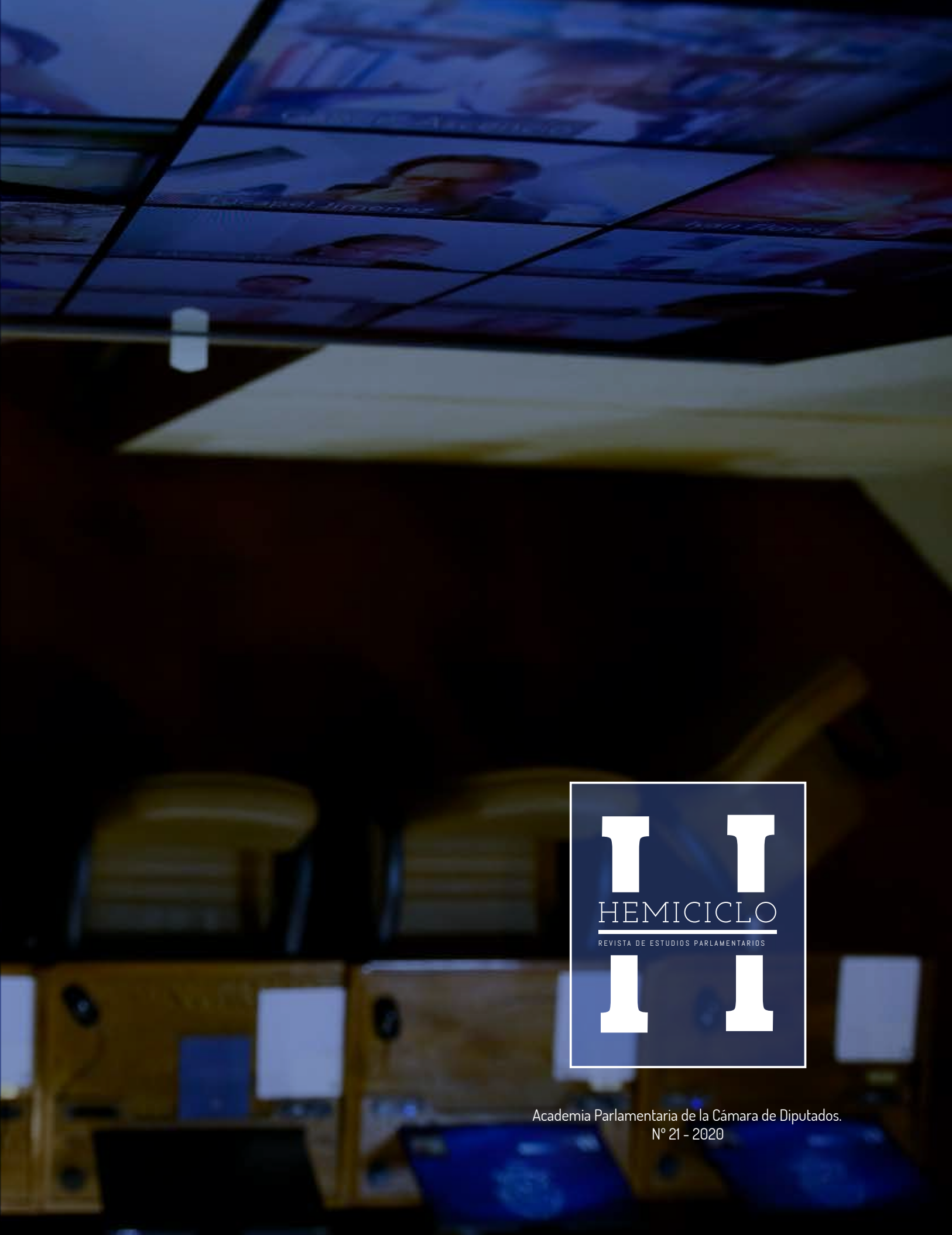


HEMICICLO

REVISTA DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados.
Nº 21 - 2020

CAMARA DE DIPUTADOS
POR LA RAZON O LA FUERZA
CHILE

ACADEMIA PARLAMENTARIA
CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE

Año 11. Número 21. 2020

DIRECTOR DE LA ACADEMIA PARLAMENTARIA
Marco A. Sepúlveda Medina

DIRECTOR REVISTA HEMICICLO
Juan Veglia Quintana

EDICIÓN
Claudia Poblete Olmedo

SECRETARÍA
Carolina González Holmes

DIAGRAMACIÓN
Camila Rojas Alegría

FOTO PORTADA
Christel Andler

IMPRESIÓN
Unidad de diseño y publicaciones Cámara de Diputados

ISSN 0718-8463

ÍNDICE

1. MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 9
Claudia Rodríguez Andrade

2. LA RECONSIDERACIÓN EN EL PROCESO LEGISLATIVO. 25
Pablo Urquízar Muñoz

3. DEMOCRACIA DIRECTA EN CHILE. TRAYECTORIA Y NUEVOS DESAFÍOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA COYUNTURA CONSTITUYENTE CHILENA. 41
Gonzalo Delamaza Escobar

4. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LAS TRAYECTORIAS DE EXCLUSIÓN LABORAL. 55
Ricardo Délano Gaete y Alejandro Hermosilla Jerez

5. LOS ROSTROS DE LA TIERRA: ENSAYO LITERARIO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS. 71
Vicente Fonseca Guerrero. Primer Lugar Concurso Ensayos 2019, Academia Parlamentaria

6. LOS PUEBLOS ORIGINARIOS EN CHILE: INFLUENCIA, APORTES Y DESAFÍOS PENDIENTES EN CUANTO A SU DESARROLLO E INTEGRACIÓN. 81
Vandie A. Dumaboc. Segundo Lugar Concurso Ensayos 2019, Academia Parlamentaria

7. PUEBLOS ORIGINARIOS Y GLOBALIZACIÓN: LA PÉRDIDA IDENTITARIA DE UNA NACIÓN. 93
Tomas Agustín Valencia Rojas. Tercer Lugar Concurso Ensayos 2019, Academia Parlamentaria

8. LA ACADEMIA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS A ONCE AÑOS DE SU CREACIÓN. 103
Gonzalo Vicente Molina

9. RESEÑA DEL LIBRO EDUARDO CRUZ-COKE LASSABE: POLÍTICA, CIENCIA Y ESPÍRITU DE LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 111
Juan Veglia Quintana

PRESENTACIÓN

Hemiciclo 21 llega a sus manos -o más exactamente a sus pantallas- en un momento en que Chile y el mundo se han visto profundamente trastocados en su normalidad cotidiana, modificando profundamente y quizás para siempre las formas en que hacemos la mayor parte de las cosas, incluso escribir y publicar artículos.

En el caso de nuestro país, esta pandémica modificación ha venido acompañada del desafío del cambio constitucional, respecto del cual deberemos pronunciarnos primero por su aprobación o rechazo y, después, elegir a los actores que formularán los cambios para finalmente ratificarlos, en una sucesión de plebiscitos y elecciones que nos acompañará por al menos un año y medio.

De allí que iniciaremos esta Presentación "de atrás para adelante", partiendo por el último de los textos que acompaña siempre a nuestro Hemiciclo: la **Convocatoria**. En esta oportunidad nuestro llamado será a presentar artículos sobre el plebiscito constitucional y el subsecuente proceso constituyente, que se desarrollarán a partir del 25 octubre próximo. La fecha de **cierre** para la recepción de artículos, que normalmente debió haber sido solo cinco días después del plebiscito, se extenderá por razones fáciles de imaginar hasta el mismísimo 31 de diciembre de 2020, aproximadamente a la hora de los abrazos y los buenos deseos.

Siguiendo nuestro recorrido inverso, nos corresponde presentar la reseña que nuestro director hace del libro **Eduardo Cruz-Coke Lassabe Política, Ciencia y Espíritu 1899-1974**, que sobre la vida del notable médico, científico, político y hombre de fe publicara la Biblioteca del Congreso Nacional el año 2013. Es gracias a la pandemia y a la crisis sanitaria y social que le ha venido a hacer compañía que hemos podido apreciar cómo las ideas del catolicismo conservador, inspirado en la "Cuestión Social", han cobrado renovada vigencia en nuestra discusión política, ya bien iniciado el siglo XXI. El texto, escrito por David Vásquez, Fernando Arrau y Edmundo Serani e ilustrado por Felipe Rivera, es ante todo un verdadero objeto de arte, pero también una completa visión sobre el contexto histórico en que don Eduardo Cruz-Coke desarrolló sus significativos aportes a la ciencia médica, al desarrollo de la institucionalidad de la salud pública en Chile -cuya importancia estructural ha quedado claramente en evidencia en la crisis actual- y al pensamiento político conservador y su profundo sentido social y comunitario, que a veces en tiempos de predominio del mercado sobre cualquier otra racionalidad se echa de menos en este importante sector de nuestra vida pública.

"La Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados a once años de su creación" es el escueto título que escogió nuestro saliente director, su fundador y primer director de la Academia Parlamentaria por un poco más de una década, el abogado porteño Gonzalo Vicente. Como recoge en su exhaustiva recopilación de antecedentes, la Academia fue establecida mediante una Resolución de la Cámara de Diputados del año 2008, que llevaba la firma de quien fuera su Presidenta entonces, y es hoy Presidenta del Senado, la entonces diputada Adriana Muñoz, simbolizando de esa manera -podríamos decir hoy- la gravitación a la que estaba llamada la Academia Parlamentaria sobre el Congreso Nacional en su conjunto.

Más allá aún fue el Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales Agustín Squella, quien en la ceremonia en la que vio la luz esta nueva entidad expresó:

> (...) la creación de la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados hace bien a dicha Cámara y lo hará igualmente en relación con el empeño de mejorar la tarea legislativa y la calidad de la política y, aún, la de la misma Democracia como forma de gobierno más aceptable para una sociedad abierta que aspira a ser también una sociedad decente.

> Cabe señalar que las actividades de la Academia estarán dirigidas no solo a los propios parlamentarios y a quienes les asisten y asesoran en el desempeño de las funciones propias del Poder Legislativo, sino también a líderes de opinión, periodistas especializados, académicos, estudiantes y ciudadanos en general. Y no es poca cosa tomar iniciativas que mejoren el trabajo y la percepción pública de una de las ramas del Congreso, como no lo es tampoco, ni mucho menos, cooperar de una manera regular, consciente y sistemática a la calidad de nuestra democracia y a la de la política que ella permite hacer.

Nuestro querido primer director, Gonzalo Vicente, al parecer quiso recordarnos la magnitud del desafío con que nacimos a la vida académica, legislativa y política -e incluso comunicacional-, al seleccionar precisamente este fragmento de la clase magistral que nos dedicara don Agustín.

Quienes conocen a la Academia Parlamentaria a través de las páginas de **Hemiciclo** podrán decirnos si estiman que hemos estado a la altura del desafío. Nosotros tenemos claro, en cualquier caso, que este sigue vigente y que nuestro equipo, hoy liderado por el bibliotecólogo Marco Sepúlveda, apunta a vincular al mundo parlamentario con las universidades y centros de estudio, ampliando el conocimiento disponible sobre la dimensión parlamentaria de la política, muy poco desarrollado al momento de crearse nuestra Academia.

¿Cuánto hemos avanzado? Es una pregunta a la que invitamos a nuestras contrapartes y lectores a responder mediante artículos y contribuciones a este espacio de diálogo académico y político que es **Hemiciclo.**

Siempre en este recorrido inverso, nos corresponde presentar los tres ensayos ganadores del Concurso de Ensayos 2019 de la Academia Parlamentaria, el cual tuvo por tema **"Los Pueblos Originarios: su desarrollo, integración, influencia y aporte a la formación de nuestra nación",** en el que como en las versiones anteriores del certamen participaron estudiantes de tercer y cuarto año de enseñanza media de todo el país, incluidos establecimientos de enseñanza técnico-profesional.

Con tres aproximaciones bien diferentes, los trabajos de Vicente Fonseca (Primer Lugar), **"Los rostros de la tierra: ensayo literario sobre pueblos indígenas";** de Vandie Dumaboc (Segundo Lugar), **"Los pueblos originarios en Chile: influencia, aporte y desafíos en cuanto a su desarrollo e integración",** y de Tomás Valencia (Tercer Lugar), **"Pueblos originarios y globalización: la pérdida identitaria de una nación",** conforman un conjunto que hace un aporte efectivo a la comprensión del persistente "Conflicto Mapuche" -no es casual que la mayoría de los más de sesenta trabajos participantes enfocaran la situación de la Región de La Araucanía-, desde sus particulares miradas: la cultura, el desarrollo económico y la inserción de los pueblos originarios de nuestro país en el contexto más amplio de la globalización.

Cerrando la sección de artículos de análisis y evaluación de las políticas públicas, uno de los resultados más recurrentes de toda legislación, Ricardo Délano y Alejandro Hermosilla nos ofrecen una evaluación de **"La intermediación laboral y las trayectorias de exclusión sociolaboral",** basándose en la experiencia de la Fundación Emplea del Hogar de Cristo y buscando desarrollar innovaciones en política pública que ofrezcan soluciones y convoquen a analizar el concepto de **intermediación laboral** como un servicio crucial para cambiar las trayectorias laborales de los grupos más vulnerables, desde la perspectiva del empleo. El artículo de Délano y Hermosilla es, también, el espacio escogido para poner en discusión el **Modelo Empléate,** desarrollado por la Fundación Emplea.

Esta sección se había abierto, claro, con la muy crítica evaluación que respecto de las políticas públicas que buscan promover la participación ciudadana formula Gonzalo Delamaza en su artículo **"Democracia directa en Chile. Trayectoria y nuevos desafíos para la participación ciudadana en la coyuntura constituyente chilena".** El texto revisa la trayectoria del único mecanismo de democracia directa contemplado en la legislación chilena: el plebiscito comunal. Analiza las dificultades para su implementación y las otras formas participativas que se han puesto en práctica, en especial la ley 20.500.

Y terminando ya esta presentación "de atrás para adelante", **Hemiciclo 21** se abre con dos artículos de muy directa incidencia en el proceso legislativo: el texto mediante el cual Pablo Urquízar evalúa los alcances y la vigencia de la figura de **"La reconsideración en el proceso legislativo"** chileno y el indispensable **"Manual de Técnica Legislativa"** de Claudia Rodríguez.

Con una erudición poco frecuente en los estudios sobre la dimensión legislativa de la política, Urquízar explica y analiza en detalle la figura de la reconsideración en el proceso de tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional, la solicitud del Presidente de la República en caso de rechazo en general de un proyecto suyo por la Cámara de origen, las indicaciones y las observaciones del Jefe de Estado, desde la perspectiva de la Constitución Política de la República, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y los reglamentos de las Corporaciones. Asimismo, examina su concepto, elementos y fundamentos, para luego estudiar las causales específicas en que se permite la reconsideración, los legitimados activos para requerirla, su oportunidad y los principios que se ven involucrados. Sin duda, sus fundamentos y conclusiones se pusieron en ejercicio en el debate político-legislativo de los últimos meses, particularmente cuando la vía para impulsar determinadas iniciativas fue la de la reforma constitucional.

El Manual de Técnica Legislativa de Rodríguez es primero que nada un consultadísimo apunte de clases para su autora. Y acaso allí radica su mayor utilidad y también su claridad y precisión. Sucesivos cursos dieron lugar a otras tantas actualizaciones de este Manual, que aborda materias tan cruciales en la discusión legislativa como los modelos de redacción normativa, la estructura de la norma, la claridad de su lenguaje -toda una nueva tendencia la del "Lenguaje Claro"-, entre otras materias; para concluir con una evaluación de la situación de la técnica legislativa en Chile, vale decir, en nuestro Congreso Nacional.

Buena lectura.

1 MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Claudia Rodríguez Andrade[1]

Una de las funciones principales, si no la principal, del Parlamento es legislar. Legislar suele asociarse de manera simplista con "crear derecho" o "dictar leyes". Sin embargo, un análisis cuidadoso de los sistemas jurídicos permite advertir su complejidad y la necesidad de contar con herramientas que contribuyan a mejorar la calidad de la legislación.

Así, la ley, entendida como un conjunto de normas emanadas de una autoridad legislativa expresada en un texto escrito, es el producto final de un proceso que tiene su origen en una demanda social y en el que se interrelacionan dos funciones básicas: la política y la técnica. El decisor político, el legislador, representante del pueblo, recepta la demanda social, considera distintas soluciones y expresa una voluntad política. El técnico es el encargado de transformar en un texto de contenido normativo esa voluntad política.

En ese contexto se inserta la técnica legislativa como el "arte de legislar clara y eficazmente". Por ello su aplicación es de suma importancia en los distintos momentos de la elaboración de las leyes:

a) En la **fase prelegislativa,** es decir, al momento de la redacción de los proyectos de ley antes de su ingreso a tramitación al Parlamento.

b) En **la etapa legislativa,** o sea, a lo largo de su tramitación en el Congreso Nacional hasta su conversión en ley.

Sabemos que la fase de preparación es decisiva para la calidad de la futura ley: si el Gobierno presenta un buen proyecto, normalmente se termina con una buena ley. "Sólo cuando el proyecto se halla bien elaborado, desde un punto de vista técnico y sistemático, pueden realizarse las modificaciones de contenido deseadas por el Parlamento sin que se produzca una ley oscura o contradictoria" (García-Escudero, 2011).

1 Abogado Oficial Mayor de Comisiones de la Cámara de Diputadas y Diputados.

DEFINICIÓN Y OBJETO

¿Qué es la técnica legislativa?

Es aquella parte del derecho parlamentario que tiene como objeto de estudio los pasos que se adoptan para la elaboración y adecuada redacción de las normas jurídicas y que pretende que las disposiciones cumplan con el principio de seguridad jurídica y con la armonía que deben tener respecto de las otras disposiciones que forman parte del ordenamiento jurídico.

Recordemos que la seguridad jurídica es un principio universalmente reconocido, que se basa en la "certeza del derecho", tanto en el ámbito de su publicidad como en su aplicación, y que significa la seguridad de que se conoce, o puede conocerse, lo previsto como prohibido, ordenado o permitido por el poder público.

El **objeto de la técnica legislativa** no es solo la buena redacción de las leyes, sino que afecta a cuestiones más trascendentales como:

- La unidad y coherencia del ordenamiento jurídico.
- La calidad y la seguridad jurídica.

CLASIFICACIÓN

La mayor parte de la doctrina distingue entre:

1) Técnica legislativa **externa**: se refiere al contexto en el cual se legitima la ley, como la organización y funcionamiento del Poder Legislativo y los procedimientos legislativos desde la generación de la ley hasta su sanción, es decir, al circuito de tratamiento de un proyecto hasta que se transforma en una ley (pasa a Comisiones, se discute en la Sala, se remite de una Cámara a otra, vuelve con correcciones o no, etc.).

Al respecto, existe en Chile una pormenorizada regulación a nivel constitucional, legal y reglamentario.

2) Técnica legislativa **interna:** está referida a los requisitos del texto legal para que sus disposiciones logren las cualidades de certeza o seguridad jurídica, unidad, orden, precisión, flexibilidad y claridad.

Estos aspectos no han tenido desarrollo en Chile, más allá de un par de normas generales, los usos y las costumbres parlamentarias.

Este ámbito es el que pretendemos abordar en este ensayo.

ORIGEN

El interés por esta área del conocimiento es relativamente moderno y nace como consecuencia de la proliferación legislativa y de la preocupación por introducir la racionalidad en la articulación del conjunto del ordenamiento jurídico y, a su vez, obtener normas inteligibles y eficaces.

El precedente inmediato de esta preocupación lo podemos situar en el período de la **"prudencia legislatoria"** en el siglo XIX, que propicia la superación del derecho romano en favor de la codificación, que se orienta hacia la unicidad, uniformidad y universalidad de las fuentes normativas.

Sin embargo la concepción del **"arte de legislar"** no es nueva. Su precedente más antiguo lo encontramos en una leyenda que sitúa el origen del Código de Hammurabi en unas indicciones del Dios Luna al Rey de Babilonia para dictar una ley: "sé justo; habla poco, habla claro, habla cierto, habla bien y habla bello". Asimismo, la obra de Montesquieu *El espíritu de las leyes,* en su libro XIX, titulado "De la manera de componer las leyes", contempla una lista de "Cosas a observar en la composición de las leyes" perfectamente aplicable hoy, como:

-El estilo debe ser conciso.

-Es esencial que las leyes susciten en todos los hombres las mismas ideas.

MODELOS DE REDACCIÓN NORMATIVA

1. Modelo anglosajón

Modelo centralizado de redacción de proyectos de ley en que la redacción se encomienda y concentra en un órgano especializado residenciado en la administración y que actúa en función de instrucciones recibidas.

Surge en Gran Bretaña hacia 1869 y se caracteriza porque la elaboración de proyectos de ley es llevada a cabo por un grupo de funcionarios especialistas llamados *"draftsmen"* que conforman el Parliamentary Counsel Office, órgano dependiente del Gobierno.

Los *draftsmen* no solo participan en la etapa de redacción de los proyectos de ley, sino que también intervienen en la redacción de las enmiendas y realizan su trabajo conforme a los objetivos, pautas no articuladas e instrucciones que entrega cada departamento ministerial, que es, en definitiva, el responsable del proyecto. Asimismo, durante el proceso de redacción se celebran una serie de reuniones entre estos actores que tienen por objeto perfilar el texto definitivo.

El trabajo de estos especialistas se basa en la profesionalidad, carecen de un catálogo más o menos oficial de directrices de técnica legislativa y cuentan solamente con un folleto de circulación interna denominado "Handling a bill". En esto, como en otras cosas, el Common Law no es partidario de las codificaciones.

2. Modelo germánico o sistema alemán

Consiste en un modelo difuso de redacción de proyectos de ley.

Surge en Alemania a partir del siglo XX y detenta un modelo descentralizado de elaboración de proyectos de ley. Las normas de técnica legislativa en este sistema vienen dadas por la adopción de instrumentos como directrices y *checklisten* o cuestionarios.

En Alemania cada ministerio elabora el proyecto de ley de su interés, pero se deben observar las recomendaciones del Ministerio Federal de Justicia (directrices) para facilitar la unificación en materia de formulación jurídica, así como un cuestionario sobre la necesidad, efectividad e inteligibilidad de los proyectos, conocido con el nombre de "Blau Liste", aprobado por el Gobierno Federal el 11 de diciembre de 1984 y que, entre otros objetivos, pretende homogenizar el proceso de elaboración de las leyes.

3. El caso chileno

Es posible apreciar que corresponde a un modelo descentralizado de redacción de proyectos de ley. Tratándose de mensajes, son los ministerios competentes los que elaboran los anteproyectos y los envían al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (división jurídico-legislativa) para que, en coordinación con el Ministerio del Interior, realice una consulta con todos los ministerios directamente interesados. Completada la consulta, debe remitirse al Presidente de la República acompañado de un informe técnico y una minuta explicativa, para que tome la decisión de legislar. Luego de ello, el ministerio del ramo debe redactar el texto del proyecto para ser enviado a tramitación al Congreso Nacional.

Los proyectos de ley que importen gastos o que directa o indirectamente afecten el presupuesto de la nación deben ser consultados al Ministerio de Hacienda (Dirección de Presupuestos), pues no puede procederse a su redacción definitiva sin su opinión favorable.

No obstante, estos instructivos que regulan el procedimiento descrito no se refieren a la incorporación de reglas de técnica legislativa que permitan uniformar, al menos, los aspectos esenciales en materia de redacción de las normas.

En cuanto a las mociones, el punto no tiene regulación alguna, los diputados y senadores preparan sus iniciativas conforme a su propio criterio.

HERRAMIENTAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Son mecanismos que se han ido desarrollando en diversas legislaciones y que tienen por objeto principal aportar elementos que permitan obtener normas de mejor calidad y eficacia en el proceso de redacción de normas.

1. Cuestionarios o ***checklist***

Se definen como un listado de preguntas, en forma de cuestionario, que sirve para verificar el grado de cumplimiento de determinadas reglas establecidas a priori con un fin determinado. También se les conoce como "lista de verificación" o "de chequeo".

Asimismo, también pretenden otras finalidades, como verificar o no el cumplimiento de determinadas reglas de técnica legislativa impuestas de manera previa (mediante directrices o la redacción de un manual).

2. Directrices o manuales

Es una herramienta que está integrada por un conjunto sistematizado de reglas y pautas que han de ser tenidas en cuenta en la redacción y estructuración de los textos normativos, estableciendo estándares para la elaboración uniforme y sostenida de la legislación.

Las directrices pueden tener valor normativo o ser una simple recomendación, según los distintos países. En cualquiera de los eventos, los destinatarios son funcionarios que participan en la redacción de normas, principalmente que se desarrollan dentro del ámbito parlamentario y/o de la administración del Estado.

ALGUNAS HERRAMIENTAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

1. Estructura de la norma.

2. Remisiones.

3. Citas.

4. Lenguaje de las normas.

5. Redacción de leyes modificatorias.

6. Uso de disposiciones transitorias.

1. ESTRUCTURA DE LA NORMA

La estructura o sistematización de la ley hace referencia a su ordenación interna, la cual, además, debe estar determinada por criterios de orden lógico.

En este aspecto cobran importancia la identificación de la norma, su división interna, su contenido y la ordenación de su articulado.

A) Identificación de la norma

Una adecuada identificación de la norma que se propone crear supone otorgarle nombre conforme a su objeto y titularla de acuerdo con sus atributos normativos y a las reglas siguientes:

a) Nombre de la ley: debe hacer alusión a su objeto, para ello, han de incluirse palabras clave que faciliten su identificación y recuperación a través de su título.

Si la ley es modificatoria, deberá indicar la norma modificada citando el número y nombre de esta.

b) Contenido del título: el título debe consignar la categoría normativa, esto es, si corresponde a un proyecto de ley, a un proyecto de reforma constitucional o a una ley orgánica constitucional.

B) División interna

Corresponde a la estructura que se le da a la parte dispositiva o normativa y debe estar determinada por criterios de orden lógico, pues su finalidad consiste en facilitar la localización de cada precepto en el conjunto del texto normativo.

La técnica legislativa reconoce los siguientes **niveles de división:**

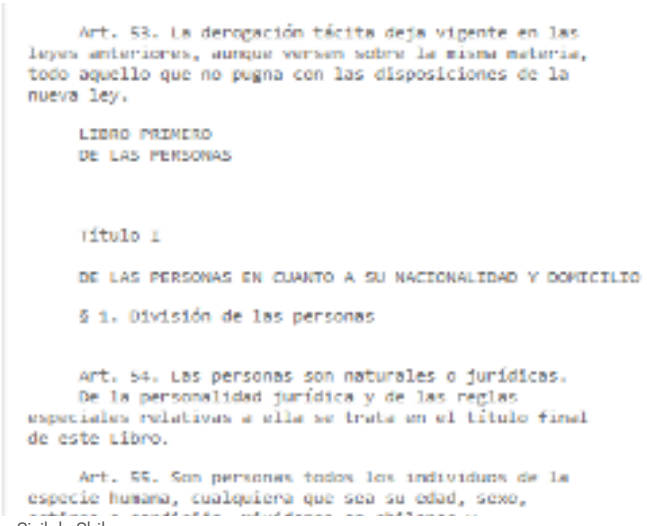
a) **Libro:** es una división de carácter excepcional, solo aplicable a textos legales extensos o a aquellos que codifican una materia. Los libros se identifican con números romanos de manera secuencial ascendente y

centrado en el texto, acompañado de la palabra “LIBRO” escrita con mayúsculas y agregando su nombre en la línea siguiente. En el caso de los Códigos, se enumeran con números ordinales expresados en letras.

b) **Título:** se aplica a normas que tengan partes claramente diferenciadas entre sí. Se identifica utilizando la palabra “TITULO” escrita con mayúscula, números romanos de manera secuencial ascendente y centrado, agregando a renglón seguido la denominación que se la ha dado al título.

c) **Capítulo:** corresponde a una agrupación de párrafos o secciones que se aplica por razones de sistematización de las normas y no por su extensión. Sin embargo, no es posible encontrar un criterio homogéneo para aplicarlo en la legislación nacional. Su identificación se hará utilizando la palabra “Capítulo” escrita tipo título, con números romanos de manera secuencial ascendente y centrada.

d) **Párrafo o sección:** es la agrupación de artículos. Se identifica con la palabra “Párrafo”, escrito centrado, más el número cardinal respectivo de manera secuencial ascendente, acompañado del título descriptivo del tema que trata el párrafo en la línea inferior, todo escrito con formato tipo título.


Art. 53. La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley.

LIBRO PRIMERO
DE LAS PERSONAS

Título I

DE LAS PERSONAS EN CUANTO A SU NACIONALIDAD Y DOMICILIO

§ 1. División de las personas

Art. 54. Las personas son naturales o jurídicas.
De la personalidad jurídica y de las reglas especiales relativas a ella se trata en el título final de este Libro.

Art. 55. Son personas todos los individuos de la especie humana, cualquiera que sea su edad, sexo,

Imagen 1. Fuente: Código Civil de Chile

Un buen criterio para definir cuándo debe aplicarse una u otra unidad de división es el número de artículos del texto dispositivo. Se propone la unidad “libro” para reunir más de 50 disposiciones, “título” para reunir bloques normativos de más de veinticinco y menos de cincuenta normas y “párrafo” para agrupar menos de veinticinco disposiciones.

e) **Artículo:** es la unidad básica de la ley, existe en todas las leyes y se enumera correlativamente y sin interrupción. Vamos a volver más adelante sobre ello.

f) **Inciso:** corresponde a los párrafos del artículo.

Se sugiere para la redacción de ellos las **siguientes reglas:**

1) Cada inciso termina con un punto y aparte.

2) Admiten fracción en letras o números, si fuera necesario.

En la Cámara los apartados internos de las letras o números se señalan por un número romano en minúscula (llamados también “romanitos”: i., ii., iii., etc.), sucedidos por un punto.

3) Cada artículo no debe tener un número elevado de incisos.

Alan Bronfman (Bronfman *et al.*, 1998) sostiene que en el derecho comparado se han fijado reglas precisas respecto del número de incisos de la norma, estableciendo como máximo tres o cuatro por artículo.

4) Asimismo, se ordena que los incisos no deben ser extensos (instrucción recogida de la directriz austriaca).

"Artículo 1.- Agrégase en el Párrafo 5º del Capítulo IV del Título I del Libro I del Código del Trabajo, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley Nº 1, de 1992, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el siguiente artículo 40 bis E:

"Artículo 40 bis E.- Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, las partes podrán acordar una jornada parcial alternativa de trabajo y descansos para estudiantes trabajadores, de conformidad con las reglas precedentes y las siguientes reglas especiales:

a) Se entenderá para estos efectos como estudiante trabajador a toda persona que tenga entre 18 y 24 años de edad inclusive, que se encuentre cursando estudios regulares o en proceso de titulación en una institución de educación superior universitaria, profesional o técnica reconocida por el Estado o en entidades ejecutoras de programas de nivelación de estudios.

b) La calidad de alumno regular o en proceso de titulación deberá acreditarse dentro del plazo para hacer constar por escrito el contrato de trabajo, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 9, mediante certificado emitido por la institución educacional respectiva. Esta tendrá la obligación de emitir el certificado para dicho fin, de manera gratuita, dentro del plazo de tres días hábiles de solicitado, sin que pueda excusarse de ello ni aun por encontrarse el estudiante en mora o por cualquier otro motivo. El certificado deberá anexarse al contrato individual de trabajo, se considerará como parte integrante del mismo y deberá mantenerse en un registro especial que, para estos efectos, llevará el empleador. Igual certificación deberá acompañarse cada seis meses, mientras subsista la relación laboral.

c) En caso de que el estudiante trabajador deje de cumplir con los requisitos señalados en la letra a), se aplicarán las normas generales de este Código.

Con todo, el estudiante trabajador deberá informar de inmediato al empleador sobre los cambios en su calidad de estudiante.

d) Tratándose de estudiantes trabajadores, la jornada ordinaria diaria será continua. Con todo, las partes podrán pactar sólo una interrupción diaria, la que en ningún caso podrá afectar el derecho a colación del cual goza el trabajador. La interrupción deberá ser concordante con el horario académico lectivo vigente del estudiante y se justificará anexando éste en el respectivo contrato de trabajo.

Entre el inicio y el término de la jornada diaria no podrán transcurrir más de doce horas, sumados los períodos trabajados, en jornada ordinaria y extraordinaria, más la interrupción señalada en el párrafo anterior. Las horas efectivamente trabajadas no podrán ser superiores a diez horas diarias.

Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el inciso quinto del artículo 34 bis, en lo que corresponda.

De conformidad con lo dispuesto en la ley Nº 16.744, y tratándose de estudiantes trabajadores regidos por la presente jornada, se entenderá que son accidentes del trabajo los ocurridos en el trayecto directo, de ida o regreso, entre el establecimiento educacional y el lugar de trabajo.

e) El estudiante trabajador tendrá derecho a un permiso sin goce de remuneración con ocasión de rendir sus exámenes académicos. Para ejercer este derecho, el estudiante trabajador deberá informar al empleador, por escrito, con al menos siete días corridos de anticipación, la forma en que hará uso del permiso para efectos de rendir dichos exámenes.

f) Durante los períodos en los que el estudiante trabajador se encuentre en receso por vacaciones académicas, las partes podrán acordar por escrito alguna de las siguientes alternativas:

i. Mantener la prestación de servicios de acuerdo a las disposiciones del presente artículo.

ii. Suspender el contrato de trabajo. En este caso, se entenderá vigente la relación laboral, pero suspendida la obligación del trabajador de prestar servicios y la obligación del empleador de pagar cualquier remuneración que tenga su origen en el contrato de trabajo, salvo aquellas devengadas con anterioridad a la suspensión.

iii. Pactar una jornada de trabajo ordinaria.

Imagen 2

C) Contenido del articulado

El contenido que se le dé al articulado del texto dispositivo debe respetar reglas referidas tanto al fondo como a la forma.

a) Fondo del texto: deben observarse las siguientes reglas:

1) Cada artículo debe regular un único objeto material, en lo posible de manera completa, y recoger un único precepto, mandato, instrucción o regla.

2) Si el texto considera varios artículos, deben ir conectados entre sí manteniendo un nexo lógico y la unidad temática.

3) Cada artículo debe abordar un tema; cada párrafo, una oración; y cada oración, una idea completa.

4) Los artículos no deben contener motivaciones o fundamentaciones.

5) Los artículos no deben reproducir normas ya existentes en el ordenamiento jurídico.

b) Forma del texto: se deben observar las siguientes reglas:

1) Los artículos deben individualizarse utilizando la palabra “Artículo” y el número correspondiente. Se aconseja emplear números cardinales, pues su uso facilita la lectura a partir de los diez primeros artículos: véase la diferencia entre decir “artículo 54” y “artículo quincuagésimo cuarto”.

2) El orden debe ser consecutivo. Sin embargo, tratándose de las disposiciones transitorias, la numeración comienza de nuevo, rompiendo la pauta de la numeración consecutiva del articulado común.

3) Se recomienda la utilización de un título por cada artículo que refleje su contenido y que permita su fácil identificación y rápida localización en caso de búsqueda.

4) La redacción debe ser sencilla, utilizando las palabras indispensables para su acertada comprensión.

5) Los artículos no deben ser excesivamente largos.

6) Al utilizar enumeraciones para clarificar el contenido de varias hipótesis incluidas en una regla común, se debe utilizar letras en minúscula y cada numerando deberá ser conciso.

7) Se debe evitar el uso de ejemplos en el texto y el doble articulado.

8) Los artículos deben cumplir directrices de lógica: de lo general a lo particular; de lo abstracto a lo concreto; de la regla general a la excepción, y de lo sustantivo a lo procesal.

9) Las normas de rango superior (orgánicas constitucionales, de *quorum* calificado) deben incluirse en artículos separados de las comunes.

10) En las leyes que contiene un solo precepto es apropiado designar la norma como “Artículo único” sistema que evita inconvenientes e informa directamente que la ley contiene un solo artículo.

11) La redacción debe ser en imperativo, pues solo admite una interpretación: dar una orden para que otro lleve a cabo determinada acción. Cuando se sanciona un proyecto de ley, es la voluntad del legislador plasmada en el texto legal lo que produce el efecto buscado.

12) Debe preferirse la formulación positiva a la negativa.

D) Ordenación del articulado

El articulado debe estructurarse según el siguiente orden de redacción en atención al contenido de los artículos: disposiciones generales, disposiciones sistemáticas, disposiciones procedimentales y disposiciones finales.

1) Disposiciones generales: son los primeros artículos del proyecto cuyo contenido debe reservarse para plasmar el objeto, las ideas principales y el ámbito de aplicación y para consignar definiciones cuando sea necesario otorgar una definición legal a ciertas palabras.

2) Disposiciones sistemáticas: se refieren a los artículos que directamente tratan la materia objeto del proyecto, amparando normas sustantivas destinadas a establecer derechos, obligaciones y prohibiciones. Asimismo, esta clase de artículos ampara normas sobre infracciones y sanciones.

3) Disposiciones procedimentales: se refieren a artículos que contienen normas de procedimiento y de garantía de los derechos, obligaciones y prohibiciones dispuestos en las disposiciones sistemáticas.

4) Disposiciones finales: se trata de una serie de artículos que deben ubicarse al final del texto dispositivo y que contienen disposiciones adicionales, modificatorias o derogatorias, y transitorias.

-Las adicionales son aquellas que establecen habilitaciones, por ejemplo, para la dictación de un reglamento de ejecución.

-Las modificatorias o derogatorias están destinadas a modificar o derogar otras disposiciones como consecuencia directa de la regulación propuesta.

-Las transitorias norman el tránsito desde una situación jurídica a otra.

2. REMISIONES

No debe olvidarse que el conjunto de normas que componen el ordenamiento jurídico constituyen un sistema y no una simple aglomeración. Ese es el motivo por el cual existen las remisiones, para lograr que determinados institutos, procedimientos o normas se apliquen en forma igualitaria en otros institutos o procedimientos aunque las reglas que los regulan se encuentren diseminadas en diferentes sectores de la legislación.

Según lo explicado, la remisión o reenvío constituye una regulación que se hace por referencia a otras normas jurídicas y que se produce cuando una disposición se refiere a otra u otras y el contenido de estas últimas pasa a considerarse parte integrante de los preceptos incluidos en la primera.

Es posible reconocer distintos **tipos de remisiones:**

1) Internas o externas. Las **internas** son aquellas referencias en virtud de las cuales el legislador se refiere a otra norma de la misma ley, o a una parte de ella. Las remisiones **externas** son aquellas que se hacen a una parte o a la totalidad de otro texto normativo.

2) Desde el ángulo de su extensión pueden ser **totales,** o sea, a un precepto completo, o **parciales**, esto es, a algunas reglas de la norma remitida.

3) Según su especificidad pueden ser determinadas o indeterminadas. Será **determinada** cuando se especifique la o las disposiciones concretas objeto de la remisión e **indeterminada** cuando se indica la ley o parte donde se encuentra la norma que se pretende referenciar dejando al intérprete la determinación de ella.

Una vez que el legislador decida hacer una remisión, debe tener presente las **siguientes indicaciones:**

1) La remisión debe ser precisa en su objeto, de manera que de su sola lectura se tenga claridad acerca de cuál es la norma referida, identificándola correctamente, señalando la materia y definiendo el alcance de la remisión.

2) No debe ser utilizada de manera excesiva porque complejiza la norma del proyecto.

3) La remisión debe utilizarse solo si la materia del proyecto lo justifica, de manera que ella no pueda atentar contra la seguridad jurídica.

4) Deben evitarse remisiones a una disposición que a su vez remite a otra.

5) La remisión no puede alterar las reglas de jerarquía y competencia o de reserva de ley que rigen para la propia norma y para el resto del ordenamiento.

En algunos países es especialmente preocupante la tendencia del legislador a **reenviar a normas infralegislativas** no solo para complementar las especificaciones técnicas de la ley, sino también para determinar e introducir los supuestos básicos de su objeto de regulación, con lo cual, de hecho, lo que se hace es aumentar las facultades normativas del Poder Ejecutivo y de la administración pública.

3. CITAS

Constituye el formato que debe adoptar la remisión que contiene una norma.

Las **reglas para efectuar citas** dependerán según se trate de citas internas, referidas al mismo texto que se redacta, o externas, referidas a otros cuerpos normativos.

En las **citas internas** debe evitarse el uso de expresiones como: "el siguiente capítulo" o "el artículo anterior", etc.

Debe recurrirse a las **citas externas** solo si es imprescindible, pues las normas a las que se hace la remisión pueden ser objeto de modificaciones o derogaciones, lo que conlleva la inutilidad eventual de la cita.

En las **citas externas** debe tenerse presente lo siguiente:

1) Si la cita es a una ley, debe indicarse su número y título.

2) Si la cita es a un texto refundido, debe citarse este y no la norma refundida, indicando la categoría normativa (con minúscula), su número, el año de promulgación, el ministerio si corresponde, el número de la ley refundida, y el nombre de la ley.

"Artículo único.- Incorpórase en el decreto con fuerza de ley N° 4/20.018, de 2006, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley General de Servicios Eléctricos, el siguiente artículo 139 bis:…".

3) Si la cita es a decretos con fuerza de ley o a decretos leyes, debe indicarse el tipo de norma con minúscula, su número, el año de promulgación y el ministerio si corresponde.

4) Si la cita es a una norma de rango inferior a la ley, debe indicarse el tipo de norma con minúscula (v. gr., decreto supremo), su número, el año de promulgación y el ministerio.

En cuanto a la **forma de efectuar** la cita, el profesor Álvaro Vidal (Vidal *et al.*, 1998) vislumbra la siguiente alternativa:

-Cita larga y creciente: se lleva a cabo individualizando desde la unidad menor a la unidad mayor de la parte de la estructura normativa que se pretende referenciar (por ejemplo: letra b) del inciso segundo del artículo 2 de la ley N° 20.505).

-Cita corta y creciente: se menciona solo la estructura normativa referenciada. Si bien permite una lectura más fácil y útil cuando se nombran varios artículos, entrega al lector la tarea de encontrar el objeto específico de la cita.

4. LENGUAJE DE LA NORMA

La redacción de la ley es la forma de articular los enunciados del derecho en formulaciones lingüísticas aptas para conocer el contenido de las normas que expresan. En consecuencia, una correcta redacción es la puerta de entrada a su contenido.

El idioma de las leyes se caracteriza, respecto del lenguaje ordinario, por el significado y la modalidad del uso de términos singulares, por la estructura sintáctica y por el ámbito de difusión y de comprensión. Así, se compone de vocablos de la lengua natural u ordinaria que no designan conceptos jurídicos específicos; locuciones que designan una noción jurídica conservando el significado originario de la lengua común; vocablos técnicos propios de la actividad representada; voces que en el mundo del derecho han tomado un alcance distinto del que le asigna la lengua común (actor, superficie, etc.) y términos usados solo para expresar conceptos jurídicos (comodato).

Sin embargo, no debemos olvidar que el Código Civil dispone en su artículo 7° que la ley se entiende conocida por todos y, por lo tanto, es obligatoria desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial. Pues bien, corolario inmediato de este principio esencial del derecho se asienta en que las normas deben ser no solo públicas, sino también comprensibles para la generalidad de los ciudadanos destinatarios de ellas.

Lamentablemente, el lenguaje siempre tiene un margen de ambigüedad y de vaguedad que hace imposible eliminar de un modo absoluto las posibilidades de interpretaciones diferentes para el mismo texto. No obstante, se debe poner su mayor empeño en tratar de disminuir al máximo esa ambigüedad y esa vaguedad.

Para concretar tal directriz, es importante tener presente los principios de claridad y de economía en la terminología, así como las reglas de ortografía.

A) Claridad en el lenguaje

Este axioma dispone que las leyes deben redactarse de manera clara, sencilla, precisa y coherente.

-En forma **clara**: de fácil comprensión.

-En forma **sencilla**: sin agregar elementos superfluos.

-De manera **precisa**: que no deje lugar a dudas sobre su contenido preceptivo en el destinatario que ha de cumplirla (ciudadano) o aplicarla (autoridades, funcionarios y jueces).

-En forma **coherente:** utilizando los mismos términos para expresar los mismos conceptos.

-Debe **evitarse el uso de términos extranjeros** salvo cuando posean un significado técnico, estén aceptados por el uso habitual y no puedan ser traducidos o reemplazados por una palabra en idioma español o la traducción pueda desvirtuar su sentido.

B) Economía del lenguaje

De acuerdo con este principio, las iniciativas legislativas deben cumplir los siguientes atributos:

1) Formularse de manera breve y sencilla, prescindiendo de palabras superfluas, de repeticiones innecesarias, de reiteración de locuciones, del estilo barroco y del uso de ejemplos, salvo que sean estrictamente necesarios para clarificar conceptos o para concretar cláusulas generales. También se debe evitar enunciados jurídicos vacíos (v.gr., lo “que en Derecho corresponde”, “conforme a la normatividad aplicable”, “por conducto del organismo competente”, “en la esfera de competencia local”, etc.).

2) Las frases deben ser simples en su construcción, respetando los elementos de la oración (sujeto, verbo y predicado).

3) Debe utilizarse preferentemente la voz activa y emplear el mismo tiempo y modo verbal en la ley.

C) Ortografía de las normas

a) **Reglas de ortografía** que deben tenerse en cuenta al momento de redactar un proyecto de ley:

1) Deben seguirse las más sencillas del vocabulario usual.

2) La redacción de los textos debe observar las prescripciones gramaticales y ortográficas de la Real Academia Española y su Diccionario.

3) Los signos de puntuación deben utilizarse de acuerdo con los cánones gramaticales; debe restringirse lo más posible el uso de mayúsculas (la palabra "ley" se escribe con minúscula) y de abreviaturas, así como tener presente que las comas no son fonéticas, sino sintácticas.

4) Deben observarse estrictamente las reglas de ortografía de las palabras en el uso del acento o tilde.

5) Debe evitarse el uso de "y/o".

b) En **nuestro ordenamiento,** el Reglamento de la Cámara de Diputados ha prevenido la adopción de medidas para resguardar la corrección del lenguaje legal.

El artículo 12 dispone: "Los artículos de todo proyecto de ley deberán contener en términos precisos el mandato, prohibición o regla que se va a erigir en ley, sin aducir las razones o motivos en que se funda.".

Por su parte, el artículo 15 es una regla mucho más relevante y señala:

> El Presidente de la Cámara y los Presidentes de las Comisiones tendrán la facultad de corregir en los proyectos aprobados, los errores de referencia, ortografía, puntuación y redacción, lo mismo que su ordenación según las materias del proyecto, salvo acuerdo en contrario de la Cámara o de la Comisión respectiva.

5. REDACCIÓN DE NORMAS MODIFICATORIAS

a) La redacción de normas modificatorias admite diversas **fórmulas:**

Leyes modificatorias de nueva redacción: sustituyen completamente la norma anterior.

Leyes de adición o de modificación: añaden preceptos nuevos o modifican los de una ley ya existente.

Leyes de derogación total o parcial de una o varias leyes anteriores.

Leyes de prórroga de vigencia de leyes temporales o **suspensión de la vigencia** de otras leyes.

b) Asimismo, existen al momento de redactar una ley modificatoria dos **opciones:**

-Estilo de regulación: consiste en dar una nueva redacción a los preceptos alterados.

-Estilo de modificación: consiste en la sustitución de algunas palabras o expresiones concretas de la ley modificada, sin dar una nueva redacción a las disposiciones enmendadas.

c) La **opción más aconsejable** al redactar una ley modificatoria es que estas empleen el estilo de regulación o de nueva redacción.

El estilo de modificación (sustituir algunas palabras sin dar nueva redacción al párrafo, apartado o artículo) se utilizará exclusivamente en los casos de sustitución de palabras aisladas, de cambio reiterado de las mismas expresiones en distintos lugares de la ley, de alteración de cantidades u otros análogos.

Esto se funda en que solo con el estilo de regulación se facilita la comprensión de la ley y la determinación y conocimiento del derecho vigente.

d) **Indicaciones** que se deben tener presentes:

1) La modificación total o parcial de las normas debe ser expresa.

2) La modificación de una norma debe ser hecha con toda precisión.

Los aspectos que se requiere individualizar para cumplir con la identificación son los siguientes:

-Señalar la disposición legal que se modifica. En el caso de los decretos, además se requiere señalar el tipo de norma, el organismo y el año (en el caso de los Códigos, deben ser identificados por su nombre completo).

-Se deben individualizar los artículos a modificar por su número y los incisos, por la letra o número correspondiente.

3) Por regla general debe preferirse que las leyes modificatorias tengan por objeto una sola ley, lo que se indicará en el título. Asimismo, deben evitarse las leyes de modificación múltiple, porque dificultan el conocimiento y la localización de las variaciones legislativas, lesionando la seguridad jurídica.

4) La modificación de una ley también puede hacerse mediante el agregado de nuevos artículos. En este caso debe asignarse a los nuevos textos una identificación por números que sea concordante con el método utilizado por la ley a modificar.

5) Según el profesor Manuel Núñez (Núñez, 2009), es preciso atender a los principios de jerarquía, por el cual solo es posible la modificación entre normas de igual jerarquía (las leyes solo pueden ser enmendadas a través de leyes) y el de orden, por el cual se deben evitar disposiciones autónomas o misceláneas, diversas a las que tengan por objeto alterar el texto a corregir.

6) Al modificar una ley debe respetarse en todo lo posible la estructura formal de la ley a modificar, inclusive el método de epigrafiados. Si es necesario modificar también la estructura de la ley, eso debe hacerse respetando sus lineamientos generales, por ejemplo, si se agrega un nuevo capítulo, este debe tomar una numeración y llevar un título del mismo estilo que los capítulos ya existentes en la ley.

7) Si al modificar una ley se altera sustancialmente la materia de que trata, debe evaluarse la conveniencia de elaborar un nuevo texto integral, derogando totalmente la ley anterior.

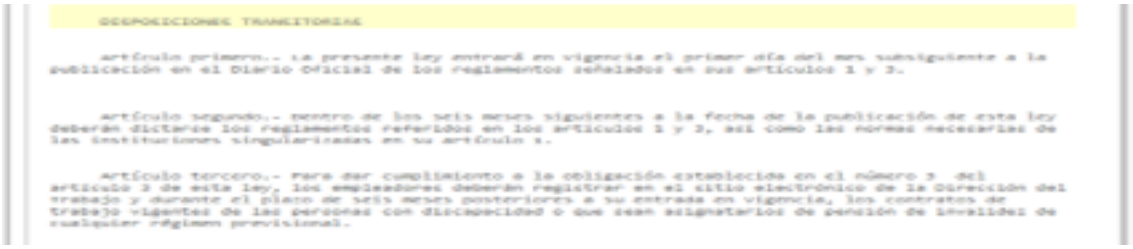
6. USO DE DISPOSICIONES TRANSITORIAS

En la fase de transición de un régimen legal preestablecido a otro determinado por un nuevo acto de orden legislativo aparecen situaciones que exigen una inmediata atención, pero con carácter especial o pasajero. Estas son las normas propiamente transitorias, que tienen un carácter temporal porque disponen sobre asuntos que tienden a desaparecer.

Dada su transitoriedad, no resulta aconsejable tratarlas en el texto del acto legislativo ni mezclarlas con su articulado, puesto que, una vez atendida la situación o caso especial, la disposición deja de interesar, es absorbida por el tiempo o por la consumación del hecho previsto.

Por ello, deben ser siempre agrupadas bajo el título "Disposiciones transitorias" y cada artículo debe individualizarse con la palabra "Artículo" escrita tipo título y dotados de una enumeración ordinal en palabras correlativa ascendente independiente del articulado de la norma. En los casos en que el proyecto contenga un solo artículo transitorio, a continuación el último artículo del cuerpo normativo se agrega.

El legislador, con alguna frecuencia, utiliza la categoría disposiciones transitorias para referirse no a estas, sino a todas aquellas normas propias de la parte final de las leyes. Como es evidente, tal simplificación no contribuye al orden interno de la ley.


DISPOSICIONES TRANSITORIAS

artículo primero.- La presente ley entrará en vigencia el primer día del mes subsiguiente a la publicación en el Diario Oficial de los reglamentos señalados en sus artículos 1 y 3.

artículo segundo.- Dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la publicación de esta ley deberán dictarse los reglamentos referidos en los artículos 1 y 3, así como las normas necesarias de las instituciones singularizadas en su artículo 1.

artículo tercero.- Para dar cumplimiento a la obligación establecida en el número 3 del artículo 3 de esta ley, los empleadores deberán registrar en el sitio electrónico de la Dirección del trabajo y durante el plazo de seis meses posteriores a su entrada en vigencia, los contratos de trabajo vigentes de las personas con discapacidad o que sean asignatarios de pensión de invalidez de cualquier régimen previsional.

Imagen 3

SITUACIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN CHILE

En nuestro país no se aplican instrumentos de técnica legislativa (*checklist*, directrices, manuales ni instructivos) y no existen, por tanto, criterios únicos en materia de redacción de proyectos de ley.

a) Como vimos en la **etapa prelegislativa:**

Tratándose de **mensajes,** son los ministerios competentes los que elaboran los anteproyectos de ley y los envían al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (división jurídico-Legislativa) para que realice una consulta con todos los ministerios directamente interesados en el futuro proyecto. Luego de ello, se remitirá el texto del anteproyecto al Presidente de la República, quien, si adopta la decisión de legislar, lo remitirá al ministerio del ramo para que redacte el texto del proyecto.

Tratándose de **mociones,** la redacción de los proyectos de ley no está regulada por norma alguna, quedando entregada al criterio del legislador o al de sus asesores.

La falta de una estructura normalizada que identifique determinados elementos que deben existir en la elaboración de proyectos de ley ha hecho que cada órgano colegislador utilice su propio esquema, según la práctica y la costumbre parlamentaria.

b) Existen **exigencias al momento de presentar** proyectos de ley:

-El artículo 14 de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, señala:

> Los fundamentos de los proyectos deberán acompañarse en el mismo documento en que se presenten, conjuntamente con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande y la estimación de su posible monto.

-El artículo 13 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone:

> En todo proyecto que requiera trámite legislativo deberá adjuntarse un informe técnico, en el que se consignarán:
>
> a) los fundamentos que justifiquen legislar sobre la materia.
>
> b) las disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto.
>
> c) la correlación del texto con el régimen normativo nacional.
>
> d) los elementos de juicio que resulten indispensables para su mejor comprensión.
>
> Los Mensajes, cuando corresponda, deberán adjuntar, además, un informe financiero de la Dirección de Presupuestos con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande, con la disponibilidad presupuestaria correspondiente y la estimación de su posible monto.

c) Estas exigencias no guardan relación con aspectos de técnica legislativa. Al respecto, existe una sola disposición que se refiere a la claridad en el lenguaje y que se encuentra contenida en el **artículo 12 del Reglamento de la Cámara de Diputados,** cuando prescribe: *"Los artículos de todo proyecto de ley deberán contener en términos* **precisos** *el mandato, prohibición o regla que se va a erigir en ley, sin aducir las razones o motivos en que se fundan.".*

REFERENCIAS

ALDUNATE, E. (1998). La fase prelegislativa. En *La técnica legislativa ante la elaboración de la ley.* Valparaíso: Universidad Católica de Valparaíso.

BRETAL, J. (1991). La calidad de las leyes. *Revista Española de Derecho Constitucional, 31*.

CARBONELL, M. y PEDROZA DE LA LLAVE, S. (coordinadores) (2000). *Elementos de técnica legislativa",* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

CASADEI, A. y TRIANTAFILO, G. Checklisten o listas de verificación ¿Remedio para la inflación legislativa? *Revista de Derecho Parlamentario, 14,* Buenos Aires. Recuperado de: https://ar.ijeditores.com/articulos.php?idarticulo=65822&print=1

CLAVELL, J. (1984). *Introducción a la técnica legislativa,* Buenos Aires: Fundación Banco de Boston.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y FUNDACIÓN CEDDET. *Curso de técnica legislativa*. España.

GARCÍA-ESCUDERO, P. (2005). Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, 13*.

GARCÍA-ESCUDERO, P. (2011). *Manual de técnica legislativa.* España: Aranzadi.

GRUPO DE ESTUDIOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA (1986). La forma de las leyes: diez estudios de técnica legislativa. Barcelona: Bosch.

GRUPO DE ESTUDIOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA (1989). Elementos para la definición de un programa de Técnica Legislativa. En *Curso de Técnica Legislativa,* Cuadernos y Debate N° 14. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

MARTÍN, M. (1989). *La técnica de las checklisten.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

MARTINO, A. (2000). *Manual de técnica legislativa, Digesto jurídico argentino".* Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

NÚÑEZ, M. (2009). La forma de la ley. Ponencia presentada en el "*Seminario sobre Técnica Legislativa",* Academia Parlamentaria, Cámara de Diputados de Chile, Valparaíso.

OELCKERS, O. (1998). Aspectos esenciales de la evaluación de proyectos y de control parlamentario de las normas con rango de ley. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso,* Actas del II Congreso Chileno de Derecho Privado, N° XIX.

OELCKERS, O.; BRONFMAN, A.; SKARICA, M., ALDUNATE, E.; CARTAGENA, P., y VIDAL, Á. (1998). *La técnica legislativa ante la elaboración de la ley.* Valparaíso: Universidad Católica de Valparaíso.

PEDROZA DE LA LLAVE, S. y CRUZ, J. (2000). Introducción a la técnica legislativa en México. En Miguel Carbonell y Susana Pedroza de la Llave (coordinadores), *Elementos de la técnica legislativa.* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

PÉREZ, H. (2007). *Manual de técnica legislativa.* Argentina: Fundación Konrad Adenauer. Recuperado de https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=591625b8-e7d7-77d2-f52b-a340e36d83ae&groupId=287460

RODRÍGUEZ, C. (2012). *Influencia de la técnica legislativa en la calidad de las leyes. Diagnóstico del caso chileno en la etapa prelegislativa.* Tesis para optar al grado de magíster, Universidad de Valparaíso, Valparaíso.

RODRÍGUEZ, R. (2000). El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional. En Miguel Carbonell y Susana Pedroza de la Llave (coordinadores), *Elementos de la técnica legislativa.* México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de https://www.yumpu.com/es/document/view/6753376/elementos-de-tecnica-legislativa-biblioteca-juridica-virtual-unam

SALVADOR, P. (2004). Técnica legislativa y teorías de la regulación. *Revista para el Análisis del Derecho Indret.* Recuperado de http://www.indret.com/pdf/208_es.pdf

SVETAZ, M. (1998). La estructura del texto normativo. En Svetaz, Grosso y otros, *Técnica legislativa,* Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

SVETAZ, M. (1998). La elaboración de un proyecto legislativo. En Svetaz, Grosso y otros, *Técnica legislativa,* Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

UBERTONE, F. *Técnica legislativa interna y externa.* Recuperado de https://ar.ijeditores.com/articulos.php?idarticulo=66714&print=2

VERGARA, A. (1991). Formación de la ley y técnica legislativa. *Revista Chilena de Derecho, 18,* 2.

2 LA RECONSIDERACIÓN EN EL PROCESO LEGISLATIVO

Pablo Urquízar M.[2]

RESUMEN

El presente artículo explica y analiza en detalle la figura de la reconsideración en el proceso de tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional, la solicitud del Presidente de la República en caso de rechazo en general de un proyecto suyo por la Cámara de origen, las indicaciones y las observaciones del Jefe de Estado, desde la perspectiva de la Constitución Política de la República, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y los reglamentos de las Corporaciones. Examina su concepto, elementos y fundamentos, para luego estudiar las causales específicas en que se permite la reconsideración, los legitimados activos para requerirla, su oportunidad y los principios que se ven involucrados.

PALABRAS CLAVE: Inadmisibilidad, reconsideración, Congreso Nacional.

ABSTRACT

This article explains and analyzes the reconsideration in processing bills or constitutional reforms, the request of the President in case of rejection in general by the House of origin of a bill submitted by him, the amendments and revisions of the Head of State. The above under the perspective of the Constitution, the Law of the National Congress and the regulations of the Senate and of the House of Representatives. It also, examines the concept, elements and foundations to, then, study the specific causes in which reconsideration is permitted, the entitled who are able to request it, its timing and the principles that are involved.

Key words: Inadmissibility, reconsideration, National Congress.

2 Abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Derecho (LLM) de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Diplomado en Introducción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Chile. Correo electrónico: pablo.urquízar@gmail.com

INTRODUCCIÓN

En el último tiempo se ha visto un incremento [3] en la discusión del Congreso Nacional sobre una serie de proyectos de ley e indicaciones impulsados por diversos parlamentarios, tanto del oficialismo como de la oposición, que transgredirían el ámbito de competencias propias, invadiendo funciones legislativas privativas del Presidente de la República[4] conforme a la Constitución, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional[5] y los reglamentos tanto del Senado como de la Cámara de Diputados. Más allá de la voluntad de ciertos parlamentarios de impulsar mociones o indicaciones en clara contravención a la normativa vigente -lo que resulta, por sí mismo, reprochable-, el problema de mayor complejidad consiste en la posibilidad de las Salas de revertir la declaración de inadmisibilidad efectuada por los Presidentes de las Corporaciones, sobre la base de consideraciones políticas antes que jurídicas. Lo anterior supone, en ocasiones, recurrir a resquicios legales, tensionando así la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

El fenómeno descrito descansa en la figura de la reconsideración, en relación con la cual se han creado incentivos perversos que, en la práctica, terminan desvirtuando una herramienta legítima pero excepcional que tienen las Salas de la Cámara y del Senado.

El presente trabajo tiene por finalidad hacer un análisis sistemático de la reconsideración en los proyectos de ley o reformas constitucionales; la solicitud del Presidente de la República en caso de rechazo en general de un proyecto suyo por la Cámara de origen; las indicaciones y las observaciones del Primer Mandatario, desde la perspectiva de la Constitución Política de la República, la LOCCN y los reglamentos de las Corporaciones, examinando su concepto, elementos y fundamentos, para luego estudiar las causales específicas en que se permite la reconsideración, los legitimados activos para requerirla, su oportunidad y los principios del proceso de formación de la ley que se ven involucrados, terminando con las conclusiones y los espacios de mejora a la luz de lo señalado.

3 El Mercurio, Cuerpo C, p. 2, 11 de mayo de 2020.

4 Como lo ha sostenido el Tribunal Constitucional, "[l]as normas constitucionales sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materias legislativas guardan estrecha relación con la forma como nuestra Carta Fundamental ha consagrado el régimen presidencial de Gobierno. Tales normas permiten resguardar, asimismo, las esferas de competencia que la Constitución ha reservado para el Presidente de la República". Véase Sentencia Tribunal Constitucional, Rol N° 1867-2010, c. 13.

5 LOCCN.

CONCEPTO DE RECONSIDERACIÓN

Reconsiderar, conforme al *Diccionario* de la Real Academia Española, es "[v]olver a considerar algo" (RAE, 2020a) y **considerar** es "[p]ensar sobre algo analizándolo con atención" (RAE, 2020b). En términos legislativos, podemos definir la reconsideración como un medio de impugnación de la decisión del Presidente de la Cámara o de la Comisión respectiva de declarar admisible o inadmisible un proyecto de ley o reforma constitucional, la solicitud que formule el Jefe de Estado en conformidad al artículo 68 de la Constitución, una indicación o las observaciones del Presidente de la República, que opera en las causales previstas por el ordenamiento jurídico, a petición de uno o más parlamentarios y que tiene por objeto que la Sala o la Comisión deje sin efecto la referida decisión.

ELEMENTOS DE LA RECONSIDERACIÓN

A partir de la noción desarrollada es posible distinguir los siguientes elementos:

a) Se trata de un medio de impugnación, por cuanto tiene por objeto enmendar la decisión del Presidente del Senado, de la Cámara o de la Comisión respectiva.

b) La decisión del Presidente debe estar referida únicamente a la admisibilidad o inadmisibilidad de un proyecto de ley o reforma constitucional, a la solicitud que formule el Presidente de la República en conformidad al artículo 68[6] de la Carta Fundamental, a una indicación o a las observaciones del Jefe de Estado.[7]

a) Opera a petición de uno o más parlamentarios. Los parlamentarios pueden solicitar la reconsideración, siempre que se haga oportunamente en la misma Corporación o Comisión.

b) La causal de inadmisibilidad debe estar contenida en la Constitución, en la LOCCN o en los reglamentos de las Corporaciones. No es posible reconsiderar por hipótesis distintas a las establecidas en la normativa vigente.

c) Su finalidad es enmendar la decisión del Presidente de la Cámara o Comisión respectiva en lo tocante a la admisibilidad o la inadmisibilidad. El *quorum* para que se revierta la mencionada determinación es de mayoría absoluta de los presentes.

FUNDAMENTO DE LA RECONSIDERACIÓN

Si bien el Presidente de la Cámara o del Senado representa a la respectiva Corporación, en último término, el órgano superior y soberano es la Sala pertinente, compuesta, en el caso de la Cámara Baja, por los 155 diputados y, en el del Senado, por los 43 senadores. En tal sentido, frente a un error involuntario del Presidente de la Corporación correspondiente o resoluciones sobre ámbitos confusos, ambiguos u oscuros,

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

7 Con todo, es posible constatar en la práctica medios de impugnación análogos a la reconsideración respecto de hipótesis distintas de las enunciadas legal o reglamentariamente, como es la recalificación del quorum de votación de una iniciativa. Véase, a propósito de la discusión del proyecto de ley sobre extensión de permiso postnatal parental y de fuero maternal durante estado de excepción constitucional por calamidad pública, boletines N° 13.364-13, 13.376-13 y 13.384-13, en la legislatura 368ª, sesión 14ª de la Cámara de Diputados, celebrada el miércoles 15 de abril de 2020.

la Sala puede enmendar esa equivocación o reinterpretar[8] esa decisión dentro del marco constitucional, legal y reglamentario. El mismo razonamiento se hace extensivo a las comisiones legislativas.

PRINCIPIOS QUE INCIDEN EN LA RECONSIDERACIÓN

La supremacía constitucional y la buena fe procesal son dos principios del proceso legislativo íntimamente ligados que deben inspirar la reconsideración de la Sala o de la Comisión. En virtud del primero de ellos, conforme al artículo 6 de la Carta Fundamental, tanto la Cámara de Diputados como el Senado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella. De este modo, por ejemplo, reconsiderar proyectos constitucionalmente inadmisibles o indicaciones contrarias a la Ley Fundamental transgrede la supremacía constitucional[9]. Por otro lado, la buena fe procesal es el principio "que impone a los actores del proceso legislativo, tanto el Presidente de la República como los parlamentarios, un deber de rectitud, honestidad, colaboración y buen proceder en la defensa de los legítimos intereses (...)" (Urquízar y Aguilera, 2019: 36). Así, cuando un parlamentario solicita la reconsideración de una moción declarada inadmisible por invadir abiertamente materias que son de iniciativa exclusiva del Jefe de Estado, no se está procediendo con la corrección que exige el cargo, afectándose este lineamiento.

LA RECONSIDERACIÓN DE LA INADMISIBILIDAD DE UN PROYECTO DE LEY

A continuación, se examinará la regulación de la inadmisibilidad de un proyecto de ley desde la perspectiva de la LOCCN, el Reglamento de la Cámara Baja y el Reglamento del Senado:

I. LA RECONSIDERACIÓN DE LA INADMISIBILIDAD DE UN PROYECTO DE LEY EN LA LOCCN

El inciso primero del artículo 15 de la LOCCN señala:

> [l]a declaración de inadmisibilidad de un proyecto de ley o de reforma constitucional que vulnere lo dispuesto en el inciso primero del artículo 65 de la Constitución Política (...) será efectuada por el Presidente de la Cámara de origen. No obstante, la Sala de dicha Cámara podrá reconsiderar esa declaración.

Por su parte, el inciso primero del artículo 65 de la Carta Fundamental, en lo pertinente, sostiene que *"[l]as mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores".* Tendiendo a la literalidad del precepto, el Presidente de la Corporación respectiva puede declarar inadmisible un proyecto de ley y la Sala de la Cámara o el Senado, según sea el caso, podrá reconsiderarlo, si la moción fue suscrita por un número de parlamentarios superior al permitido.

8 Recordemos que el Presidente de la Cámara o del Senado tiene facultades interpretativas y, por lo tanto, la Sala podría reinterpretar esas decisiones. Véase Soto (2015: 76).

9 Más allá de la discusión sobre la constitucionalidad de la indicación, resulta interesante el fundamento de un diputado en la Sala en contra de la reconsideración de una indicación declarada inadmisible por la Mesa de la Cámara Baja en donde señala "[n]o quiero ni por un minuto entrar al fondo de este proyecto, ni a su mérito. Considero que sería interesante hacerlo, pero no sigamos legislando de espaldas a las normas que la supremacía constitucional nos obliga a cumplir en el ejercicio de la ley. Esto no es a gusto del consumidor, como se diría, sino a gusto del legislador, del constitucionalista, que estableció normas claras y explícitas sobre los límites que tiene nuestro actuar, sobre qué podemos indicar, sobre qué podemos legislar y qué materia es de potestad exclusiva y excluyente del Presidente de la República". Véase la legislatura 368ª, sesión 14ª, celebrada el miércoles 15 de abril de 2020.

El artículo 15 original de la LOCCN señalaba:

> [n]o se admitirá a tramitación proyecto alguno que proponga conjuntamente normas de ley y de reforma constitucional, o que no cumpla con los requisitos establecidos en el artículo anterior. La correspondiente declaración de inadmisibilidad será efectuada por el Presidente de la Sala. No obstante, la sala podrá reconsiderar dicha declaración.

El artículo 14 de la misma ley establecía:

> [l]os fundamentos de los proyectos deberán acompañarse en el mismo documento en que se presenten, conjuntamente con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande y la estimación de su posible monto.

De este modo, la reconsideración operaba en las situaciones de inadmisibilidad de iniciativas que contuvieran normas de proyectos de ley y reforma constitucional o respecto de las cuales no se acompañaban los fundamentos o los antecedentes concernientes a los gastos.

Al respecto, resulta importante recordar la discusión que se dio en su momento, a propósito de la moción del exsenador Piñera[10], que pretendía hacer extensiva la reconsideración a todas las causales de inadmisibilidad, toda vez que, a su juicio, nada decía la ley en cuanto a los proyectos que deben tener su origen en la otra Cámara o a las mociones que se refieren a materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Sin embargo, en el informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado recaído sobre dicha proposición legislativa, se señala:

> [l]a Comisión no compartió el punto de vista del autor de la moción, por entender que el artículo 80 del Reglamento del Senado, ha dado la correcta interpretación del artículo 15 haciendo aplicable su inciso final a todas las causales de inadmisibilidad, ello porque la citada norma no distingue, y expresa 'la correspondiente declaración de inadmisibilidad', sin excluir ninguna, por lo que aplicando las reglas generales de interpretación de la ley, contenidas en el Código Civil, se debe colegir que es aplicable a todas ella[11].

A propósito de la discusión del proyecto de ley que introduce en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional las adecuaciones necesarias para adaptarla a la ley Nº 20.050, que reformó la Constitución Política de la República, boletín N° 3962-07, los Senadores señora Alvear y señores Gómez, Larraín y Muñoz Aburto presentaron una indicación para reemplazar el artículo 15 ya citado por el siguiente:

> [l]a declaración de inadmisibilidad de un proyecto de ley o de reforma constitucional o de la solicitud que formule el Presidente de la República en conformidad al artículo 68 de la Constitución Política será efectuada por el Presidente de la sala. No obstante, la sala podrá reconsiderar dicha declaración. La circunstancia de que no se haya declarado tal inadmisibilidad no obstará a la facultad de las comisiones para hacerla. Dicha declaración podrá ser revisada por la sala. En ningún caso se admitirá a tramitación proyecto alguno que proponga conjuntamente normas de ley y de reforma constitucional, o que no cumpla con los requisitos establecidos en los artículos anteriores.

En lo que nos atañe, la Sala tenía la posibilidad de reconsiderar cualquier inadmisibilidad, dado que no distinguía ni tampoco la restringía. Al respecto, la discusión de esta norma se dio en torno a la inadmisibilidad de un proyecto de reforma constitucional, no de un proyecto de ley. En efecto, como se recuerda en la historia fidedigna del establecimiento del artículo:

10 Boletín N° 1.340-07, proyecto de ley del entonces senador Piñera que modifica los artículos 13, 14 y 15 de la Ley Nº 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en materia de declaración de inadmisibilidad de proyectos de ley.

11 Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica los artículos 13, 14 y 15 de la Ley Nº 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en materia de declaración de inadmisibilidad de proyectos de ley, boletín N° 1.340-07, 30 de marzo de 1995, p. 4.

> al iniciarse el estudio de esta divergencia, el Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Viera-Gallo, cuestionó que en el texto aprobado por el Senado se mencione, entre las hipótesis de declaración de inadmisibilidad, las relativas a las reformas constitucionales, ya que a su juicio, dicha situación sólo se puede presentar cuando un proyecto de reforma constitucional es patrocinado por un mayor número de firmas de las que exige la Ley Fundamental, en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 127 en relación con el inciso primero del artículo 65, situación que le parece extremadamente excepcional.[12]

Pese a lo anterior, la norma finalmente de la ley N° 20.477 permite la reconsideración por la Sala de la inadmisibilidad de un proyecto de ley o de una reforma constitucional, pero circunscrita al inciso primero del artículo 65 de la Carta Fundamental.

Por su parte, el inciso final del artículo 15 actual de la LOCCN, establece:

> [e]n ningún caso se admitirá a tramitación un proyecto que proponga conjuntamente normas de ley y de reforma constitucional, o que no cumpla con los requisitos establecidos en los artículos 12, 13 y 14 de esta ley.

Esto significa que, bajo ningún aspecto se puede admitir a tramitación:

a) Iniciativa que proponga conjuntamente normas de ley y de reforma constitucional.

b) Proyecto que no se presente en la Cámara donde pueda tener origen con arreglo a la Constitución Política y, en el caso de las mociones, en la Corporación a la que pertenezca su autor[13].

c) Mociones que invadan la esfera de iniciativa exclusiva del Presidente de la República[14].

d) Proposiciones legislativas en relación con las cuales no se hayan acompañado los fundamentos en el mismo documento en que se presenten o los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande y la estimación de su posible monto[15].

Respecto de estas hipótesis, la LOCCN no estableció la posibilidad de la reconsideración como sí lo hizo en el caso de que no se cumpliera el requisito de la moción cuando es patrocinado por un número mayor de firmas del establecido en el inciso primero del artículo 65 de la Carta Fundamental. Esto es corroborado por la moción de los diputados Ascencio, Chahín, Cornejo, Goic, Rincón, Silber, Torres, Vallespín y Venegas, que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional respecto a la declaración de inadmisibilidad, boletín N° 7.317-17, quienes proponen suprimir la expresión "inciso primero del" en el artículo 15 de la LOCCN para efectos de que la Sala pudiera reconsiderar la admisibilidad de una iniciativa por la infracción del artículo 65 de la Ley Fundamental, reconociendo el carácter restrictivo que tendría hoy la figura en comento. En la misma línea, otros diputados[16] han manifestado sus aprensiones en torno a las limitaciones que tendría la reconsideración, de acuerdo con el ordenamiento vigente.

Con todo, la práctica parlamentaria ha extendido su aplicación a cualquier causal de inadmisibilidad, incluida la transgresión de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, entendiendo que la limitación del inciso primero del artículo 65 de la Carta Fundamental es solo para efectos de los proyectos de reforma constitucional[17]. Así, por ejemplo, la Sala de la Cámara de Diputados dejó sin efecto la resolución

12 Historia del artículo único, numeral 15, de la ley N° 20.447, p. 18.

13 Artículos 12 y 13 LOCCN.

14 Artículo 13 LOCCN.

15 Artículo 14 LOCCN.

16 LA TERCERA, p. 27, 24 de abril de 2020.

17 LA TERCERA, p. 5, 27 de abril de 2020.

de la Mesa de considerar inadmisible la moción que modifica el Código del Trabajo con el objeto de reducir la jornada laboral, boletín N° 11.179-13[18]. Similar situación ocurrió también con la moción que modifica las normas legales que indica para disponer la suspensión del pago de las cuotas de créditos para la educación con aval del Estado (CAE), con ocasión del estado de excepción constitucional de catástrofe, a causa de la pandemia de COVID-19, boletín N° 13.506-04, respecto de la cual la Sala de la Cámara Baja impugnó la decisión de su Presidente, declarándola admisible[19].

En atención a lo anterior, se han presentado diversas mociones que pretenden excluir la reconsideración cuando los proyectos de ley se refieren a materias propias de la iniciativa exclusiva del Jefe de Estado[20]. Una de las mociones referidas, en su argumentación, advierte de que:

> por efecto de mayorías circunstanciales que tenga una determinada alianza política en la respectiva instancia legislativa, se puede obtener que se permita la admisibilidad de un proyecto (...), referido a la administración financiera del Estado y que por dicho artificio se aumenten gastos, iniciativa que está expresamente reservada al Presidente de la República, por disposición del artículo 65 de la Carta Magna"[21].

Es más, se ha sostenido por un expresidente de la Cámara de Diputados que:

> nosotros impulsamos proyectos que pueden ser inconstitucionales por una cuestión de forma, porque es una iniciativa exclusiva del Presidente de la República, pero seguimos insistiendo porque, aunque nosotros sepamos que es iniciativa del Presidente, entendemos que es urgente resolver[22].

No obstante, como ya se dijo, la praxis legislativa le da una interpretación extensiva al artículo 15, permitiendo que se pueda reconsiderar sobre cualquier causal de inadmisibilidad.

Por último, si la Sala o la Comisión del Senado o de la Cámara reconsideran la decisión de su Presidente, esta resolución, conforme al inciso primero del artículo 7 de la LOCCN, debe adoptarse por mayoría absoluta de sus miembros presentes[23].

I. LA RECONSIDERACIÓN DE LA INADMISIBILIDAD DE UN PROYECTO DE LEY EN EL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El inciso quinto del artículo 14 del Reglamento de la Cámara de Diputados[24], prescribe que "(...) [l]a declaración de inadmisibilidad será efectuada por el Presidente, sin perjuicio de que la Cámara pueda reconsiderarla de acuerdo con la Constitución Política de la República y la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional." Así, el RCD permite la reconsideración de un proyecto declarado inadmisible por el Presidente de la Cámara, pero con arreglo a lo establecido en la LOCCN y la Carta Fundamental, según lo visto antes. El inciso final del artículo 14 por su parte, establece la forma en que se sustanciará la reconsideración. De este modo:

18 Legislatura 365ª, sesión 10ª, celebrada el miércoles 5 de abril de 2017.

19 Legislatura 368ª, sesión 21ª, celebrada el martes 12 de mayo de 2020.

20 Véanse boletines Nos 13.109-07 y 10.815-07.

21 Boletín N° 13.109-07, proyecto de ley del Honorable Senador señor Chahuán que modifica el artículo 15 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional en lo que respecta a la admisibilidad de los proyectos de ley, p. 1.

22 EL MERCURIO, Cuerpo C, p. 2, 5 de abril de 2020.

23 Con todo, es dable recordar que para sesionar y adoptar acuerdos se requiere al menos la tercera parte de los miembros en ejercicio en la respectiva Corporación, de acuerdo con el artículo 8 del Reglamento de la Cámara de Diputadas y Diputados y 54 del Reglamento del Senado. Esto es aplicable tanto para la reconsideración de la admisibilidad de proyectos de ley o reforma constitucional, indicaciones y observaciones del Presidente de la República.

24 RCD.

> [s]i se pidiere reconsiderar la declaración de inadmisibilidad, ella se someterá a votación, previo debate por diez minutos, del que usarán por mitad, hasta dos diputados pertenecientes a comités de distintos partidos que la apoyen y hasta dos, en iguales condiciones, que impugnen dicha declaración.

Al efecto, se debe tener en consideración lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 8 del RCD, en virtud del cual las resoluciones de la Cámara se tomarán siempre por mayoría absoluta de los diputados participantes en la votación.

LA RECONSIDERACIÓN DE LA INADMISIBILIDAD DE UN PROYECTO DE LEY EN EL REGLAMENTO DEL SENADO

El inciso primero del artículo 80 del Reglamento del Senado[25] estatuye que:

> [n]o se admitirán a tramitación, en ningún caso, mensajes o mociones que inicien proyectos de ley que se refieran a materias que deban tener origen en la Cámara de Diputados ni mociones que recaigan en materias que sean de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Asimismo, el inciso segundo del mismo artículo indica que:

> [t]ampoco se admitirá a tramitación proyecto alguno que proponga conjuntamente normas de ley y de reforma constitucional o que no cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 14 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Por su parte, el inciso final hace posible refutar la interpretación restrictiva del inciso primero del artículo 15 de la LOCCN, al establecer que "[l]a correspondiente declaración de inadmisibilidad será efectuada por el Presidente, debiendo darse a conocer tal resolución durante la Cuenta. La Sala podrá reconsiderar dicha declaración.". Esta norma, entonces, admite la reconsideración respecto de proyectos declarados inadmisibles por ser de iniciativa exclusiva del Presidente de la República; por tener que originarse en la Cámara de Diputados; por contener normas de ley y de reforma constitucional; y por no haberse acompañado sus fundamentos o los antecedentes concernientes a los gastos que importarán sus normas. Es decir, permite una reconsideración respecto de causales más amplias que la contenida en el artículo 15 de la LOCCN, si es entendida en un sentido restringido.

Por último, el procedimiento de la reconsideración establece que:

> declarada la inadmisibilidad de una moción, de producirse el debate en torno a dicha declaración, se otorgarán cinco minutos a uno de los autores de la respectiva iniciativa para sostener su admisibilidad, y, seguidamente, diez minutos por Comité para intervenir en dicho debate. Concluidas las intervenciones, se procederá de inmediato a la votación correspondiente.[26]

Para estos efectos, se debe tener presente también que, en el Senado, conforme al artículo 54 de su Reglamento, las resoluciones se adoptarán por mayoría absoluta de los integrantes presentes.

25 RS.

26 Legislatura 368ª, sesión 20ª, celebrada el martes 5 de mayo de 2020.

LA RECONSIDERACIÓN DE LA INADMISIBILIDAD DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

La reconsideración en supuestos de reforma constitucional se encuentra expresamente mencionada solo en la LOCCN, concretamente en el inciso primero del artículo 15, en virtud del cual:

[l]a declaración de inadmisibilidad de un proyecto (...) de reforma constitucional que vulnere lo dispuesto en el inciso primero del artículo 65 de la Constitución Política (...) será efectuada por el Presidente de la Cámara de origen. No obstante, la Sala de dicha Cámara podrá reconsiderar esa declaración.

La lógica detrás de este precepto es que:

> si bien era poco frecuente que se declaren inadmisibles proyectos que aborden estas materias, es factible que adolezcan de algún problema que impida admitirlas a trámite, como es, por ejemplo, que sea respaldada por un mayor número de firmas que las que establece la Constitución Política, que sea respaldada conjuntamente por diputados y senadores o que dicha reforma proponga, al mismo tiempo, enmiendas de ley.[27]

LA RECONSIDERACIÓN EN LA INADMISIBILIDAD DE LA SOLICITUD QUE FORMULE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN CONFORMIDAD AL ARTÍCULO 68 DE LA CARTA FUNDAMENTAL

Esta hipótesis, al igual que la inadmisibilidad de proyectos de reforma constitucional, se encuentra regulada en la LOCCN -no en los reglamentos de las Cámaras-, específicamente en el inciso primero del artículo 15. Al respecto, el referido artículo señala que:

> [l]a declaración de inadmisibilidad (...) de la solicitud que formule el Presidente de la República de conformidad a lo establecido en su artículo 68, será efectuada por el Presidente de la Cámara de origen. No obstante, la Sala de dicha Cámara podrá reconsiderar esa declaración.

En concreto, el artículo 68 de la Ley Fundamental permite que el Jefe de Estado pueda solicitar que un mensaje pase a la Cámara revisora en el caso de que fuese desechado en general por la Cámara de origen, y, si la Revisora lo aprueba en general por los dos tercios de sus miembros presentes, volverá a la de su origen y solo se considerará desechado si esta Cámara lo rechaza con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes. Dicha solicitud puede ser declarada inadmisible por el Presidente de la Corporación revisora, y en tal caso, la Sala tiene la facultad de reconsiderar dicha decisión.

Conforme a la historia fidedigna de la ley, se estimó:

> necesario incluir expresamente en este inciso la situación regulada en el artículo 68 de la Carta Fundamental, esto es, la insistencia del Jefe de Estado respecto de un proyecto de su iniciativa cuando éste ha sido desechado en general por la Cámara de origen. Se tuvo presente que esta norma fue (...) analizada por el Tribunal Constitucional a raíz de un requerimiento presentado durante la tramitación de un proyecto de reforma constitucional referido al sistema electoral. En esa oportunidad, en el Rol N° 464, de 31 de enero de 2006, dicho Tribunal determinó que el artículo 68 se aplica también a la tramitación de los proyectos de reforma constitucional.[28]

27 Historia del artículo único, numeral 15, de la ley N° 20.447, p. 18.

28 Historia del artículo único, numeral 15, de la ley N° 20.447, p. 6.

LA RECONSIDERACIÓN DE LA INADMISIBILIDAD DE UNA INDICACIÓN

Las indicaciones[29] son:

> aquellos actos mediante los cuales, el Presidente de la República o los parlamentarios buscan crear, modificar o suprimir una expresión, un inciso o un artículo en un proyecto de ley que se encuentra en tramitación ya sea en la Cámara de Diputados o en el Senado (Urquízar y Aguilera, 2019: 68).

A propósito de ellas, también resulta pertinente revisar la regulación presente desde la arista de la LOCCN, el RCD y del RS.

LA RECONSIDERACIÓN DE LA INADMISIBILIDAD DE UNA INDICACIÓN EN LA LOCCN

De acuerdo al inciso primero del artículo 25 de la LOCCN, el Presidente de la Sala o Comisión tiene la facultad de resolver la cuestión de la admisibilidad o inadmisibilidad que se formule respecto de una indicación a que se refiere el artículo 24 de la LOCCN. Sin perjuicio de ello, a petición de cualquiera de sus miembros, la Sala o la Comisión, en su caso, puede reconsiderar de inmediato la resolución de su Presidente.

En concreto, el artículo 24 de la LOCCN prescribe las indicaciones que deben ser declaradas inadmisibles, a saber:

a. Aquellas que no dicen relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto[30].

b. Aquellas que son contrarias a la Constitución[31].

c. Aquellas que importan nuevos gastos con cargo a los fondos del Estado o de sus organismos, o de empresas de que sea dueño o en que tenga participación, sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a tales gastos.

d. Aquellas que afectan materias cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República, incluso cuando su único objetivo es ponerlas en su conocimiento. No obstante, se admiten las indicaciones que tienen por objeto aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que haya propuesto el Jefe de Estado.

Es importante tener en cuenta que, como lo señala el inciso tercero del artículo 25 de la LOCCN, la circunstancia de no haberse planteado la cuestión de admisibilidad o inadmisibilidad de una indicación durante la discusión en general en la Sala, no obsta a la facultad del Presidente de la Comisión para hacer la declaración, ni de la Comisión para reconsiderar de inmediato la resolución de su Presidente. En sentido contrario, si dicho asunto se planteó en la Sala, el Presidente de la Comisión no puede pronunciarse sobre esa declaración ni la Comisión reconsiderarla. A mayor abundamiento, el inciso cuarto del mismo artículo, establece expresamente que "[u]na vez resuelta por la sala o por su presidente la cuestión de admisibilidad o inadmisibilidad de una indicación, ella no podrá ser revisada en comisiones.".

Por su parte, el inciso final del referido artículo 25 establece que "[l]a cuestión de admisibilidad o inadmisibilidad de indicaciones resuelta en comisiones no obsta a la facultad de la Sala de la Cámara

29 Según el Tribunal Constitucional "la voz indicación referida a un proyecto de ley, comprende para la técnica legislativa, toda proposición tendiente a corregir o adicionar un proyecto durante la etapa de su discusión y aprobación". Véase Sentencia Tribunal Constitucional, Rol N° 259-1997, c. 16.

30 El inciso final del artículo 23 de la LOCCN las define como "aquellas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda".

31 A diferencia de lo que ocurre con los proyectos de ley, esta causal sí se encuentra expresamente establecida en las indicaciones.

respectiva para hacer la declaración de admisibilidad o inadmisibilidad de tales indicaciones". En su redacción original, este inciso no se refería a la inadmisibilidad, sino solo a la admisibilidad, impidiendo que la Sala pudiese revisar la primera de estas declaraciones efectuada por una Comisión, lo que motivó su modificación por la ley N° 20.477. Lo anterior, según la historia fidedigna de su establecimiento, constituía:

> una limitación a la capacidad resolutiva de la Sala respecto de una cuestión que puede tener gran trascendencia en el proceso de formación de la ley. Esta limitación siempre se ha estimado impropia, considerando que la Sala es, sin duda alguna, el órgano supremo de la Corporación donde se manifiesta la voluntad del Senado, mientras que las comisiones son órganos internos de trabajo establecidos para ser más eficiente y expedito el estudio de las diferentes materias, por lo que sus acuerdos sólo tienen el carácter de proposiciones, correspondiendo a la Sala la adopción de una resolución definitiva sobre las mismas.[32]

En la práctica, se ha recurrido a la figura en comento a propósito de indicaciones. Por ejemplo, así ocurrió en la tramitación del proyecto de ley sobre extensión de permiso postnatal parental y de fuero maternal durante estado de excepción constitucional por calamidad pública, boletines Nos 13.364-13, 13.376-13 y 13.384-13, en el contexto del cual la Mesa resolvió:

> declarar inadmisible la indicación sustitutiva de las diputadas señoras Carvajal, Sabat, Sepúlveda y Yeomans, y de los diputados señores Díaz, Labra y Silber, aprobadas por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en primer lugar, por afectar la administración financiera y presupuestaria del Estado, en relación con el artículo 65, inciso tercero, de la Constitución Política de la República, y en segundo lugar, por tratar-se de una modificación que incide en normas sobre seguridad social en virtud de lo dispuesto en el artículo 65, número 6°, de la Constitución Política de la República, ambas de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.[33]

Pese a ello, la Sala reconsideró la decisión adoptada, acogiéndose la admisibilidad de la indicación.

LA RECONSIDERACIÓN DE LA INADMISIBILIDAD DE UNA INDICACIÓN EN EL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El RCD se refiere a la inadmisibilidad de las indicaciones, a propósito de las funciones del Presidente de la Cámara, dentro de las cuales comprende, en el numeral 2 del artículo 55, la de "[d]eclarar la inadmisibilidad de (…) las indicaciones en conformidad [al artículo] 25 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional". De este modo, se remite a la LOCCN en los términos revisados de manera que operaría respecto de las mismas causales que se indican en dicho cuerpo normativo. Con todo, existe una regulación especial para una hipótesis al establecer el inciso final del artículo 129 del RCD que:

> [l]as indicaciones serán admitidas sólo cuando digan relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, y deberán presentarse por escrito, debidamente redactadas y firmadas, especificando el lugar que corresponde al artículo o inciso nuevo que se propone agregarle, o indicando la modificación o modificaciones que se pretende introducirle.

No se señala precisamente si procede la reconsideración si se declara la inadmisibilidad por la inobservancia de la disposición citada; sin embargo, atendiendo el espíritu que está detrás del artículo 25 de la LOCCN, es posible afirmar que sí puede tener lugar.

32 Historia del artículo único, numeral 22, de la ley N° 20.447, p. 6.

33 Legislatura 368ª, sesión 14ª, celebrada el miércoles 15 de abril de 2020.

LA RECONSIDERACIÓN DE LA INADMISIBILIDAD DE UNA INDICACIÓN EN EL REGLAMENTO DEL SENADO

El artículo 118 del RS aborda la admisibilidad de las indicaciones. Los incisos segundo y tercero del referido precepto establecen que no son admisibles:

a. Las indicaciones que no dicen relación directa con las ideas matrices o fundamentales contenidas en el mensaje o moción con que se haya iniciado el proyecto.

b. Las indicaciones que importen nuevos gastos con cargo a los fondos del Estado o de sus organismos, o de empresas de que sea dueño o en que tenga participación, sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a dichos gastos.

c. Las indicaciones contrarias a la Constitución Política del Estado.

Corresponde al Presidente y a los Presidentes de las Comisiones, en su caso, la facultad de declarar la inadmisibilidad de las indicaciones señaladas. Hasta aquí no existe ninguna diferencia con lo ya planteado en la LOCCN y el RCD. No obstante, el inciso cuarto del artículo 118 del RS contiene una norma novedosa, que habilita al Presidente del Senado o a los Presidentes de las Comisiones a "consultar a la Sala o a la respectiva Comisión, en su caso, cuando estimen dudosa la inadmisibilidad de las indicaciones". Por su parte el inciso final del mismo precepto establece que:

> [c]uando las indicaciones a que se refiere esta letra presentadas por los Senadores afecten, en cualquier forma que sea, materias cuya iniciativa corresponda únicamente al Presidente de la República o a sus facultades exclusivas, no serán tomadas en cuenta ni siquiera para el solo efecto de ponerlas en su conocimiento.

En la misma línea de la normativa analizada previamente, el artículo 122 del RS consagra que "[l]a Sala, o la Comisión en su caso, podrá reconsiderar la declaración de inadmisibilidad de indicaciones hecha por el respectivo Presidente".

LA RECONSIDERACIÓN DE LA INADMISIBILIDAD DE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

La observación o veto de un proyecto de ley "es la facultad del Presidente de la República de rechazar total o parcialmente un proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional"[34]. Dicha facultad del Jefe de Estado y su inadmisibilidad pueden analizarse también desde la perspectiva de la LOCCN, el RCD y el RS.

LA RECONSIDERACIÓN DE LA INADMISIBILIDAD DE LAS OBSERVACIONES EN LA LOCCN

Las observaciones o vetos que el Presidente de la República formule a un proyecto de ley o de reforma constitucional aprobado por el Congreso Nacional, conforme al artículo 32 de la LOCCN, solo son admisibles cuando tengan relación directa con las ideas matrices[35] o fundamentales de él, salvo que las ideas

34 Véase Glosario Legislativo, concepto veto de proyecto.

35 El Tribunal Constitucional ha señalado que "la idea matriz de un proyecto está constituida por la situación, materia o problemas específicos que el autor del proyecto de ley señale como existentes y a cuya atención, en todas sus implicancias, quiere acudir por la vida de su potestad normativa legal". Véase Sentencia Tribunal Constitucional, Rol N° 786-2007, c. 17.

contenidas en esas observaciones hayan sido consideradas en el mensaje. El Presidente de la respectiva Cámara tiene la facultad de declarar la inadmisibilidad cuando ello no se cumple, estando facultada la Sala para cuestionar y dejar sin efecto tal resolución.

El *quorum* necesario para aprobar la reconsideración es de mayoría absoluta de los presentes.

Aquí se observa una diferencia con la inadmisibilidad de proyectos de ley y de indicaciones en el sentido de que la reconsideración siempre se verificaría respecto de un acto del Ejecutivo, en específico, las observaciones del Presidente de la República, a diferencia de las otras hipótesis que, en su mayoría, corresponderían a actos propios de parlamentarios.

LA RECONSIDERACIÓN DE LA INADMISIBILIDAD DE LAS OBSERVACIONES EN EL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El artículo 168 del RCD regula la inadmisibilidad de las observaciones del Presidente de la República a un proyecto de ley o reforma constitucional aprobado por el Congreso Nacional. Al igual que en la LOCCN, se establece como causal exclusiva de inadmisibilidad declarada por el Presidente de la Cámara respectiva cuando las observaciones no *"tengan relación directa con sus ideas matrices o fundamentales, a menos que las ideas contenidas en esas observaciones hubieren sido consideradas en el mensaje respectivo".* Aquí, la Sala de la Cámara que corresponda puede siempre reconsiderar la declaración de inadmisibilidad efectuada por su Presidente.

LA RECONSIDERACIÓN DE LA INADMISIBILIDAD DE LAS OBSERVACIONES EN EL REGLAMENTO DEL SENADO

El RS es, al igual que su par de la Cámara de Diputados, una copia del artículo 32 de la LOCCN. En tal sentido, su regulación se encuentra en el artículo 187, en que se mantiene que las observaciones del Presidente de la República solo serán admitidas cuando tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales de él, a menos que las ideas contenidas en esas observaciones hubieren sido consideradas en el mensaje respectivo. El RS permite a la Sala del Senado reconsiderar la declaración de inadmisibilidad efectuada por su Presidente.

CONCLUSIONES

A la luz de lo analizado, resulta de suma importancia que el mecanismo de la reconsideración, en cualquiera de sus causales, sea utilizado por los parlamentarios en estricto cumplimiento de los principios de supremacía constitucional y buena fe procesal, respetando su naturaleza de herramienta excepcional destinada a enmendar decisiones erróneas del Presidente de la Corporación o Comisión respectiva, adoptados como consecuencia de aspectos confusos, oscuros o pocos claros en la esfera jurídica. Con todo, la legislación actual no contiene instrumentos de contrapeso que desincentiven el uso político y no jurídico de la reconsideración, lo que evidentemente genera riesgos significativos para la institucionalidad. Ello trae como consecuencia también que la única alternativa para hacer valer la inconstitucionalidad de una determinada moción o indicación sea a través del control preventivo facultativo del Tribunal Constitucional, tensionando con ello el sistema.

De igual modo, es fundamental que la LOCCN y los reglamentos de las respectivas Cámaras, en materias tan sensibles como las causales por la cuales procede la reconsideración de la Sala o de la Comisión, constituyan un todo armónico, sin contradicciones o vacíos legales. En tal sentido, urge modificar el inciso primero del artículo 15 de la LOCCN de manera tal que su literalidad se adecue a la interpretación extensiva que se le ha dado en la práctica. No es posible que el artículo 80 del Reglamento del Senado, siendo de un rango normativo inferior al artículo 15 de la LOCCN, tenga una redacción más amplia en lo que respecta a los supuestos en los que opera la reconsideración de la declaración de admisibilidad o inadmisibilidad de un proyecto de ley. Otra alternativa sería disociar claramente la admisibilidad de una reforma constitucional y la de una iniciativa legal. En cualquier caso, no pueden existir normas confusas en materias tan relevantes como la reconsideración.

Asimismo, en el ámbito de las indicaciones, surgen dudas respecto de la causal consistente en la contravención de la Constitución establecida el artículo 24 de la LOCCN. En primer término, resulta cuestionable que no se haya consagrado idéntica causal en lo que atañe a los proyectos de ley, toda vez que, donde existe la misma razón debe existir la misma disposición. En segundo lugar, cabe preguntarse si la contravención a la Carta Magna a la que alude el artículo 24 es de corte formal o material. Analizado desde una arista material, la reconsideración puede, de buena fe, ser utilizada infinidad de veces debido a la extensión de la causal, lo que puede generar problemas prácticos. Con todo, hasta la fecha no ha existido aún ese inconveniente.

También en materia de indicaciones parece prudente hacer extensivo, desde un punto de vista legal y reglamentario, a los proyectos de ley lo preceptuado en el artículo 118 del RS, en virtud del cual el Presidente de la Cámara o Comisión respectiva puede consultar a la Sala o a la respectiva Comisión, en su caso, cuando estime dudosa la inadmisibilidad de las indicaciones.

Por último, se hace indispensable que tanto la Cámara de Diputados como el Senado busquen los contrapesos necesarios para resguardar el uso debido y excepcional de esta herramienta legal y reglamentaria, evitando así invadir esferas propias del Presidente de la República y tensionar la adecuada relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

REFERENCIAS

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Glosario legislativo,* Recuperado de https://www.bcn.cl/ayuda_folder/glosario

Cámara de Diputadas y Diputados. *Reglamento de la Cámara de Diputados.*

Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado y de la Cámara de Diputadas y Diputados. Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica los artículos 13, 14 y 15 de la Ley Nº 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en materia de declaración de inadmisibilidad de proyectos de ley, boletín N° 1.340-07, 30 de marzo de 1995, p. 4.

El Mercurio, 5 de abril de 2020, Cuerpo C, p. 2.

El Mercurio, 11 de mayo de 2020, Cuerpo C, p. 2.

Historia del artículo único, numeral 15, de la Ley N° 20.447.

La Tercera, 24 de abril de 2020, p. 27.

La Tercera, 27 de abril de 2020, p. 5.

Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Legislatura 365ª, sesión 10ª, celebrada el miércoles 5 de abril de 2017, de la Cámara de Diputadas y Diputados.

Legislatura 368ª, sesión 14ª, celebrada el miércoles 15 de abril de 2020, de la Cámara de Diputadas y Diputados.

Legislatura 368ª, sesión 20ª, celebrada el martes 5 de mayo de 2020, de la Cámara de Diputadas y Diputados.

Legislatura 368ª, sesión 21ª, celebrada el martes 12 de mayo, de la Cámara de Diputadas y Diputados.

Proyecto de ley que modifica los artículos 13, 14 y 15 de la Ley Nº 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en materia de declaración de inadmisibilidad de proyectos de ley, boletín N° 1.340-07.

Proyecto de ley que introduce, en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, las adecuaciones necesarias para adaptarla a la ley Nº 20.050, que reformó la Constitución Política de la República, boletín N° 3962-07.

Proyecto de ley que modifica la ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional respecto a la declaración de inadmisibilidad, boletín N° 7317-07.

Proyecto de ley que modifica la ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en materia de declaración de inadmisibilidad de las mociones, boletín N° 10.815-07.

Proyecto de ley que modifica el Código del Trabajo con el objeto de reducir la jornada laboral, boletín N° 11.179-13.

Proyecto de ley que modifica el artículo 15 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional en lo que respecta a la admisibilidad de los proyectos de ley, boletín N° 13.109-07.

Proyecto de ley, sobre extensión de permiso postnatal parental y de fuero maternal durante estado de excepción constitucional por calamidad pública, boletín N° 13.364-13.

Proyecto de ley que modifica las normas legales que indica para disponer la suspensión del pago de las cuotas de créditos para la educación con aval del Estado, CAE, con ocasión del estado de excepción constitucional de catástrofe, a causa de la pandemia de Covid-19, boletín N° 13.506-04.

Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. Recuperado el 3 de mayo de 2020 de https://dle.rae.es.

República de Chile. Constitución Política de la República.

Senado de la República. *Reglamento del Senado.*

Soto (2015). *Congreso Nacional y proceso legislativo. Teoría y práctica,* Thomson Reuters, 430 pp.

Tribunal Constitucional. Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 259, de 26 de septiembre de 1997. Recuperado el 24 de mayo de 2020 de https://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=259-97.

Tribunal Constitucional. Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 786, de 13 de junio de 2007. Recuperado el 24 de mayo de 2020 de https://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=786-07.

Tribunal Constitucional. Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 1867, de 30 de diciembre de 2010. Recuperado el 24 de mayo de 2020 de https://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=1867-10.

Urquízar y Aguilera (2019). *La formación de la ley*, Editorial Metropolitana, 182 pp.

3 DEMOCRACIA DIRECTA EN CHILE. TRAYECTORIA Y NUEVOS DESAFÍOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA COYUNTURA CONSTITUYENTE CHILENA

Gonzalo Delamaza[36]

RESUMEN

A pesar de que en Chile se han instaurado mecanismos participativos en las políticas públicas y de que se realizó un primer plebiscito comunal muy exitoso hace más de veinticinco años, los avances en la materia son escasos y no están refrendados en la Constitución Política. El artículo revisa la trayectoria del único mecanismo de democracia directa contemplado en la legislación chilena: el plebiscito comunal. Analiza las dificultades para su implementación y las otras formas participativas que se han puesto en práctica, en especial la ley 20.500. A partir del acuerdo político de noviembre de 2019 para abrir paso a un proceso constituyente, se plantean los criterios para aprovechar esta oportunidad histórica e incorporar la participación ciudadana en la nueva Constitución.

ABSTRACT

Despite the fact that participatory mechanisms in public policies have been established in Chile and that a very successful first communal plebiscite was held more than twenty-five years ago, progress in this area is scarce and not endorsed in the Political Constitution. The article reviews the trajectory of the only mechanism of direct democracy contemplated in Chilean legislation: the communal plebiscite. It analyzes the difficulties for its implementation and the other participatory forms that have been put into practice, especially Law 20,500. Starting with the political agreement of November 2019 to open the way to a constituent process, the criteria are proposed to take advantage of this historic opportunity and incorporate citizen participation in the new Constitution.

36 CEDER – Universidad de Los Lagos.

Del tema de la participación ciudadana se viene hablando y debatiendo en Chile hace ya mucho tiempo. De hecho, el primer programa público que se apellidó "participativo" fue creado en 1993 y existe hasta hoy: los "pavimentos participativos". Consiste en el cofinanciamiento de los vecinos para la inversión estatal en el pavimento de las calles y pasajes interiores de las poblaciones populares. La idea de que participar puede ser igual a cofinanciar es muy frecuente también en los centros de padres y apoderados y su relación con los establecimientos educacionales. Cualquier persona que haya pasado por la experiencia de "participar" en esa extendida forma organizacional sabe que la principal forma de hacerlo es aportando recursos.

1. LA PARTICIPACIÓN COMO ELEMENTO CLAVE DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

A pesar de los múltiples significados que tiene el término, lo que lo hace ambiguo y poco útil como concepto, la demanda por participación se encamina cada vez más hacia la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. Algo totalmente diferente del cofinanciamiento, aunque puede incluirlo. ¿Cuáles son los mecanismos a través de los cuales la ciudadanía puede incidir en las decisiones públicas? Si nos atenemos a la Constitución Política de 1980, incluidas todas sus reformas, esta establece en su artículo 1º que es deber del Estado "asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional". Sin embargo, al referirse a la "soberanía", que podría asimilarse al ejercicio de dicha participación, vemos que para el texto constitucional esta se restringe de manera relevante. Así, expresa en el artículo 5º "La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece"[37]. Vale decir que las autoridades y el pueblo son quienes ejercen la soberanía, que en realidad reside en la "Nación". De acuerdo con el texto, ambos pueden utilizar dos vías: las elecciones y el plebiscito. Sin embargo, en realidad el pueblo puede usar las elecciones, con las que elige autoridades. Y las autoridades pueden utilizar el plebiscito: a nivel nacional para dirimir contiendas constitucionales entre Ejecutivo y Congreso; y a nivel local alcaldes y concejo municipal, juntos o separados, para dirimir cuestiones de inversión municipal (esto último de acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades). Las y los ciudadanos, en cambio, solo pueden optar al plebiscito comunal, de acuerdo con la misma ley. Tanto la mención a las autoridades como titulares de soberanía como la prevalencia absoluta de las elecciones por sobre las opciones plebiscitarias indican el carácter netamente delegativo de la democracia chilena regulada por la Constitución de 1980.

37 https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302

Este énfasis casi absoluto en la dimensión representativa de la democracia, entendida como delegación, puesto que las autoridades ejercen soberanía a la par que el pueblo, no es una concepción común o extendida de la democracia. Aunque así aparezca en gran parte del debate público en Chile, la verdad es que la representación y, más todavía, la delegación fue considerada inicialmente como una distorsión grave de la democracia. En la tradición de Rousseau, "la democracia solo podría implementarse a través de mecanismos capaces de asegurar la expresión directa de cada ciudadano, al menos en los acuerdos fundamentales que comprometen los intereses comunes del pacto social", y por ello "no existiría vinculación entre un sistema democrático y uno representativo" (Soto, 2013:18). Y posteriormente, en gran número de constituciones políticas, la convivencia entre mecanismos representativos y participativos está contemplada. Norberto Bobbio, un teórico clave del pensamiento liberal, buscará el equilibrio entre ambos tipos de fórmulas, sin plantear de ningún modo una opción entre una y otra, ni tampoco el privilegio de la dimensión representativa. Al contrario, el criterio deberá ser siempre que las reglas procesales para la toma de decisiones características del régimen democrático son aquellas en las que "está prevista y propiciada la más amplia participación ciudadana posible de los interesados" (1985: 18).

2. CHILE: LA PARTICIPACIÓN COMO TAREA PENDIENTE

Si aplicamos el criterio de Bobbio, la situación chilena indica que en los procesos electorales participan cada vez menos personas, llegando al umbral más bajo en las elecciones municipales de 2016, donde participó el 34% del universo de personas habilitadas para hacerlo. En cualquier caso, la disminución ha sido constante en los últimos treinta años, a partir de la enorme participación electoral en el plebiscito de 1988. No es extraño, entonces, que la legitimidad de las autoridades haya disminuido significativamente. El actual Presidente, Sebastián Piñera, obtuvo en la primera vuelta electoral la primera mayoría. Sin embargo, esa mayoría representaba apenas un 26% del universo de votantes.

¿Y los plebiscitos? Las autoridades nacionales no han llamado a ninguno durante la vigencia del régimen democrático a partir de 1990. Las autoridades comunales lo han hecho tres veces, lo que representa menos del 1% de las comunas de Chile. Y los ciudadanos han podido ejercer su soberanía comunal única y exclusivamente en la comuna de Vitacura a través de un plebiscito de origen ciudadano. El déficit democrático es evidente: los mecanismos actuales en crisis o impracticables y una ausencia evidente de mecanismos de participación o "democracia directa" reconocidos por la Constitución[38].

Uno de los debates que han incrementado su presencia en la agenda política y comunicacional chilena con el estallido social y sus consecuencias posteriores es el de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Sin embargo, el problema no es nuevo. Lo que ocurre es que los avances realizados en la materia son relativamente escasos o, de cualquier manera, desconocidos y poco utilizados por la propia ciudadanía (Delamaza, 2020).

En febrero de 2011 fue promulgada, después de siete años de tramitación, la ley 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. En ella es posible encontrar principalmente dos áreas:

a) Asociaciones entre las personas, sobre lo cual la ley establece el marco del derecho, sus límites y el rol del Estado en el apoyo a la asociatividad. Los cambios introducidos en esta materia a la ley 19.418 (sobre juntas de vecinos y otras organizaciones) buscan hacer más fácil y expedito el proceso de obtención de personalidad jurídica, a la vez que se establece un pequeño fondo de apoyo a actividades de las organizaciones de interés público.

38 En un Índice de Democracia Directa aplicado a dieciocho países de América Latina, Chile resulta en penúltimo lugar. Solo El Salvador tiene menos mecanismos de democracia directa consagrados constitucionalmente (Lissidini, 2018: 150).

b) Participación ciudadana en la gestión pública. En esta materia, modifica la ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Señala que el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones, por lo tanto, indica que los órganos de la Administración del Estado deberán establecer cuáles son las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones sociales en el ámbito de su competencia. A su vez, modifica la ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, al establecer un nuevo órgano: los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), perfeccionando así la Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana y finalmente entregando nuevas atribuciones a la Secretaría Municipal respecto de los procesos de constitución de las asociaciones y fundaciones[39].

Como se puede apreciar, los cambios introducidos por la ley 20.500 no revisten gran profundidad ni han motivado una transformación apreciable de las prácticas de participación. Lo que se ha registrado es un incremento significativo de la cantidad de organizaciones que se han constituido, en especial las juntas de vecinos, pero ello no puede considerarse un signo de fortaleza, sino de fragmentación de la organización social. Ello, sumado a la ausencia de canales expeditos y vinculantes a la gestión local y pública para estas organizaciones en general, evidencia el débil impacto de la normativa existente[1]. Ello explica que ya en 2014, en el Instructivo Presidencial 007, se planteara la constitución de un Consejo Nacional de Participación Ciudadana para revisar la referida ley[2]. Ello ocurrió en 2016. El mencionado Consejo entregó su Informe Final en enero de 2017. En este texto se abordan tres materias principales: incorporar la participación ciudadana como un derecho humano garantizado en una nueva Constitución Política del Estado; reformar la ley 20.500, dotándola de financiamiento y mejorando los mecanismos que pone en práctica, así como proponiendo sanciones a su incumplimiento y medidas administrativas que podían tomarse sin esperar un cambio legal[3]. Si bien el gobierno de Bachelet (2014-2018) dejó formulado un proyecto de ley, este no ha sido presentado al Congreso. Por otra parte, algunas de las medidas administrativas propuestas se comenzaron a trabajar durante el gobierno de Sebastián Piñera a partir de 2018, sin que hasta la fecha de este artículo se tengan resultados.

Como elemento de diagnóstico, en este trabajo nos referiremos principalmente a los mecanismos llamados de "democracia directa", concentrándonos en el único que está sancionado en nuestra legislación, que es el plebiscito comunal sobre materias de inversión. Al mismo tiempo, haremos referencia a la oportunidad que brinda el proceso de debate constitucional que se ha abierto con el acuerdo tomado por la mayoría de los partidos políticos el 15 de noviembre de 2019 y refrendado con un calendario que incluye un plebiscito en 2020 y la elección de una Convención Constitucional en 2021[40]. De concretarse dicho itinerario, por primera vez se debatirá sobre la participación ciudadana en términos de su garantía constitucional, lo que abre una interesante perspectiva futura sobre este tema en el cual poco se ha avanzado. En otras palabras, luego de un desarrollo mínimo y lento de la participación ciudadana en el país y de la inexistencia práctica de instrumentos de democracia directa, se abre un tiempo potencialmente muy diferente, donde se debatirá en el máximo nivel normativo -el constitucional- acerca de la necesidad de fortalecer la democracia a través de mecanismos participativos.

3. VEINTICINCO AÑOS ATRÁS

El 30 de junio de 2019 se realizó en ocho comunas del país una consulta ciudadana sobre restricción horaria para la circulación de los jóvenes en el espacio público. A pesar de la baja convocatoria de dichos eventos -votó el 8% del padrón electoral de las comunas participantes- el diario **El Mercurio** cubrió la noticia con el

39 http://participacionciudadana.subdere.gov.cl/ley-20-500

40 La fecha original del plebiscito -abril 2019- debió ser modificada, a causa de la pandemia del COVID-19, para octubre del mismo año.

siguiente titular: “Participación ciudadana se consolida con el desafío de aumentar su convocatoria”. En la nota se analizan dieciséis consultas municipales realizadas en el país, que, según señala, tuvieron un 27% de participación en promedio[41].

La nota del diario agrega un dato importante: “esta semana se cumplieron veinticinco años desde el primer plebiscito comunal realizado en el país”. ¿De qué se trató dicho plebiscito? El primer plebiscito comunal realizado en el país fue organizado por el alcalde Joaquín Lavín, en la comuna de Las Condes. Un reportaje de la época señala: “todos hablan de que no hay participación, que la democracia no ha abierto espacios reales y cosas semejantes. Todos, menos Joaquín Lavín, que se dio el lujo de hacer un plebiscito comunal en Las Condes, donde participaron 60.000 personas”. El facsímil de un diario de aquel tiempo, reproducido por la revista *Cal y Canto*, señala que eran 130.000 vecinos. O sea, participó cerca del 50% de la población. El tema de la consulta era la renovación del plan regulador[42]. Ello ocurrió antes de la ley 20.500, antes de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1999, en medio de un momento en que nadie apostaba por eso.

¿Cómo se explica que durante los veinticinco años siguientes hayamos seguido resintiendo “la falta de participación” y Chile no haya podido dar continuidad y proyección a una iniciativa tan exitosa como la desarrollada en 1993? Ciertamente, la explicación no está en la “falta de demanda” o el “desinterés” de las personas, al menos considerando esa primera experiencia y las siguientes que se han llevado a cabo. Este artículo postula que lo que ha faltado es voluntad política, lo que se traduce en una débil inversión política en participación ciudadana vinculante.

4. ¿CUÁNTO HEMOS INVERTIDO EN PARTICIPACIÓN?

Como se señalaba en el apartado anterior, el diagnóstico de la insuficiencia de la participación es de antigua data. En 1999, frente a la idea de que el descontento estaba haciendo ruido respecto de la participación política y se empezaba a notar la desafección política, se modifica la Ley Orgánica de Municipalidades, introduciéndose el plebiscito comunal, las ordenanzas municipales de participación y las audiencias públicas. ¿Qué había ocurrido? En diciembre de 1997 la coalición en el gobierno (Concertación de Partidos por la Democracia) había perdido cerca de un millón de votos en la elección parlamentaria y se había incrementado significativamente la abstención y los votos nulos. Ello abrió un debate político en el conglomerado, permitió el crecimiento político de Joaquín Lavín en las presidenciales de 1999 y dio pie a la introducción de mecanismos de participación en la ley municipal[43]. Es decir, no se establecieron nuevos mecanismos en el ámbito nacional -eso debió esperar hasta 2011-, pero sí en el ámbito local.

La ley admite plebiscitos llamados por el alcalde, por el alcalde con acuerdo del concejo comunal o por la ciudadanía, a través de firmas. En los veinte años transcurridos entre 1999 y 2019 se han realizado tres plebiscitos comunales: Vitacura, Zapallar y Peñalolén. El de Vitacura es el único de origen ciudadano. El de Peñalolén iba a ser ciudadano, pero el alcalde Claudio Orrego, un poco temeroso probablemente frente a sus resultados, lo convirtió en un plebiscito de origen alcaldicio sobre el plan regulador y lo perdió. De hecho, los tres plebiscitos versaron sobre cambios al plan regulador y suscitaron la participación del 80%, 63% y 70%, respectivamente, de los habilitados para votar en dichas comunas[44]. Finalmente, en 2019 se realizó uno más en San Pedro de la Paz, con una participación mucho menor, de 14 mil vecinos, el 18% del total del padrón[45]. En un caso distinto, el del presupuesto participativo de Villa Alemana, el 25 de agosto

41 El Mercurio, 18 de julio 2019. http://cache-elastic.emol.com/2019/07/13/G/EC3KIL70/all

42 Cal y Canto (1993). Se trata de una entrevista imaginaria a un asesor del alcalde Lavín.

43 Se trata de la ley 18.695. https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693

44 http://cache-elastic.emol.com/2019/07/13/C/EC3KIL70

45 En la elección municipal de 2016 había participado un 33% del padrón electoral. https://www.servel.cl/estadisticas-de-participacion-a-nivel-nacional-municipales-2016/

de 2019, votaron 32 mil personas, frente a las 29 mil de las últimas elecciones municipales (Montecinos, 2019). Vale decir, entonces, que la participación ha sido consistentemente alta en este tipo de actividades participativas con resultados vinculantes.

Entonces, ¿por qué se han hecho solo cuatro plebiscitos en veinte años? Por una parte, existe el problema de que la herramienta es difícilmente practicable, puesto que involucra un gran costo para el municipio y, en el caso de la recolección de firmas, su *quorum* es muy alto y su costo también, pues las firmas deben ser registradas ante notario. Por otra parte, la voluntad de los actores políticos ha sido transversalmente baja para ello, puesto que todavía no salimos del modelo de gobernabilidad "elitista" o democracia "de baja intensidad"[46]. Y conceptualmente tenemos el predominio de una concepción estrictamente liberal de la representación política, donde se considera que las modalidades directas tienden a distorsionar la voluntad popular, al contrario de lo planteado por autores como Bobbio (Delamaza, 2014).

Ahora bien, existen otras herramientas jurídicas, como la propia ley 20.500 y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de 2008, que no es de participación, pero sí es relevante, pues garantiza información sobre diversos asuntos que antes estaban retirados de la deliberación pública. La legislación más antigua es la ley 19.300, que regula el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), dictada en 1993 y modificada en 2005, pero que todavía no logra ser un instrumento real para que la gente, cuando hay conflicto, participe por esa vía. Según la Encuesta Cadem de septiembre de 2019, el 74% de la población está por proteger el medioambiente aun cuando se afecte el desarrollo económico, pero ello no tiene expresión legal. El sistema de diálogo territorial no ha avanzado y el Ejecutivo retiró la participación anticipada del proyecto actual de reforma del SEIA[47].

No es que no haya participación: existen miles de organizaciones -cerca de doscientas mil según el Registro Civil-, programas, mecanismos, buenas prácticas e innovaciones, movimientos sociales, interés. Y ahora la "consolidación de las consultas".

5. ¿POR QUÉ CUESTA TANTO AVANZAR?

Examinemos algunos de los argumentos que explican esta baja inversión política e institucional en desarrollar instrumentos y el temor a ellos.

En el país, y en particular en su elite política, se da una combinación de ignorancia y desconocimiento sobre este tipo de prácticas, con temor a ellas y disputas conceptuales y políticas. Hay prejuicios contra la democracia directa, hay disputas sobre hasta dónde debe implementarse o si incluso debe plantearse. Es frecuente encontrar en las opiniones políticas y académicas referencias al sesgo populista que eventualmente tendría la participación, a la necesidad de preservar el sistema representativo, entre otros.

De tal manera que se cuenta con una herramienta, que es el plebiscito comunal, que ya existe, pero que resulta de difícil aplicación. Pero los otros instrumentos de democracia directa no se han establecido. Es el caso de la iniciativa popular de ley. Existen diversas iniciativas, de distintos sectores, pero aún no se llega a una ley. Lo mismo sucede con la revocatoria (de mandato, de leyes), así como con otras alternativas[48].

46 El elitismo democrático es una concepción de la democracia que considera que el componente fundamental de ella es la selección competitiva y pluralista de elites políticas organizadas en partidos. Fue desarrollada originalmente en Europa en el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial, para reducir el riesgo de resurgimiento de expresiones como el fascismo y el nazismo (Avritzer, 2002).

47 https://www.cadem.cl/encuestas/estudio-no-298-27-de-septiembre/

48 El discurso inaugural del senador Ricardo Lagos Weber al asumir la presidencia del Senado en 2016 propuso legislar sobre revocatoria de mandato, pero luego no impulsó iniciativa alguna en la materia. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/58238/1/Discurso_Presidencia_Senado_Ricardo_Lagos_Weber.pdf En su discurso de despedida, en 2017, no hay alusión alguna al tema. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/65078/1/Discurso_despedida_%20Senador_Ricardo_Lagos_Weber.pdf

En el intertanto, sí hubo inversión política e institucional en asuntos relativos a la representación y ello sirve de contrapunto. Hubo inversión en reformar los mecanismos de elección a nivel comunal, durante todos los años noventa, hasta que la elite política quedó satisfecha con el mecanismo: hubo elección directa del alcalde, hubo períodos compartidos, hubo elección por el concejo y así. La primera reforma en 1992 apuntó a que se eligieran, porque los municipios tenían alcaldes designados. De ahí en adelante, hubo una significativa inversión y negociación política, para encontrar el mecanismo. De este modo, en la actualidad parece que más o menos está establecido y funciona. En cuanto al ámbito nacional, se han reformado las normas de financiamiento de la política; la ley de partidos políticos, obligando a los militantes a reficharse; se han establecido cuotas para mujeres en las listas de candidatos al Congreso, y, finalmente, se modificó el sistema binominal previo a la elección de 2018.

Contrastando con lo anterior, en el terreno de la democracia directa han transcurrido más de veinticinco años desde la exitosa experiencia de Lavín y no ha ocurrido lo mismo. A pesar del descrédito creciente de la actividad política, el bajo prestigio de los partidos políticos y las instituciones representativas como el Senado y la Cámara de Diputadas y Diputados, ello no ha llevado a la implementación de mecanismos complementarios de democracia directa. No solo Chile no ha avanzado en democracia directa, sino que se han generalizado las consultas con algunas derivaciones peligrosas, como ocurrió en la referida a los jóvenes y adolescentes: se hizo sin la participación de los involucrados (los jóvenes y adolescentes), no se fijó un estándar mínimo de participación para considerarla válida y giró en torno a una atribución que no corresponde a las administraciones comunales.

6. ¿PARA QUÉ QUEREMOS PARTICIPACIÓN? CRITERIOS A CONSIDERAR

La manera de evitar que la discusión se burocratice es ir al fondo de la cuestión. Entonces, hay ciertos principios y criterios que considerar. Es decir, ¿para qué queremos fortalecer la participación? Una primera respuesta es negativa: el desafío no es principalmente de “crear mecanismos de participación”. Hay que ir más allá.

A modo de ejemplo se puede citar el caso del Consejo Nacional de la Cultura, que durante 2016 avanzó en definir una política de participación. La idea era que esta no podía ser un documento emanado de la oficina central, en Valparaíso, sino que debía ser una cuestión por lo menos trabajada con los funcionarios y las funcionarias. Se organizó para ello un ciclo de reuniones regionales en torno a la siguiente pregunta: ¿en qué se va a diferenciar la política pública de cultura con una participación más efectiva?, ¿en que va a ser diferente de lo que ya existe? A las y los funcionarios de cultura les resultaba difícil responder esa pregunta, más allá de hacerlo en un nivel normativo muy alto, del “deber ser”. Pero es la pregunta clave. El Consejo de la Cultura era ya una estructura institucional participativa, era un consejo, en ese tiempo no era un ministerio, sino un consejo. En realidad, había exceso de mecanismos; había muchos consejos, el Consejo Nacional, los consejos de área artística (del libro, del cine, de la música), los regionales, de la sociedad civil. Una de las recomendaciones fue que no formaran más consejos, pero sí respondieran la cuestión de fondo, porque eso permitiría orientar la política pública que puedan desarrollar.

Lo mismo vale para la democracia directa. ¿Para qué implementar la democracia directa? Hay que hacerse la pregunta. ¿Para mejorar en qué? Primero, para incrementar la participación y el involucramiento ciudadano. La experiencia inicial de 1993 indicaba una senda que no se siguió.

Pero hay un segundo punto, que tiene que ver con la desigualdad, ya que los pocos plebiscitos que se han hecho se han realizado en comunas de altos ingresos. Y en cuanto a las consultas, estas han sido frecuentes en Las Condes, y también se han realizado en La Reina, Providencia. Ese no es Chile.

Cuando la participación no está institucionalizada se produce por sí sola la reproducción de la desigualdad. Obviamente, el municipio de Las Condes lo puede financiar, pero el municipio de Cerro Navia, entre financiar una consulta y financiar una obra, obviamente preferirá financiar una obra, pues tiene muy pocos recursos. Y es el caso de la mayoría de las comunas de Chile.

En consecuencia, primero hay que incrementar la participación y, al mismo tiempo, controlar o no reproducir la desigualdad que ya esos mecanismos están produciendo.

En segundo lugar, no hay que debilitar el proceso electoral representativo. Y hay buenos ejemplos de cómo se pueden articular ambos. En 2019 el barrio Yungay ha celebrado el logro de un subsidio para reparación patrimonial. Ese es uno de los frutos de un largo proceso de organización. Lo primero que tuvo que lograr el barrio Yungay fue asegurar la ampliación de la declaratoria de zona patrimonial. Por eso existe. De no haber contado con ella, el barrio Yungay hubiera desaparecido. ¿Cómo se protegió? Con una normativa, a medias, pero se logró. Y después, con la ampliación de la zona. Y ahora acaban de celebrar una incorporación de subsidio para reparación patrimonial, entre otras medidas. Esos son mecanismos legales. Esos se discuten en el Congreso, se sancionan por acuerdos políticos. Pero estos acuerdos requirieron el trabajo de la sociedad civil, que logra impactar sobre una decisión y logra un diálogo. Y, por lo tanto, los vecinos genuinamente se juntan a celebrar su aniversario diciendo "hemos logrado esto", y al mismo tiempo criticarán a la autoridad señalando todo lo que falta. Es decir, las organizaciones de la sociedad civil no van a sustituir la necesidad de la deliberación democrática y la toma de decisiones, pero requieren distintas condiciones de diálogo. El problema es, entonces, cómo se genera ese diálogo, cómo se vivifica la democracia y se controlan los elementos que la distorsionan (Carvajal, Muñoz y Osorio, 2018).

Para los plebiscitos y/o consultas hay una prohibición legal en cuanto a que esas actividades no se puedan realizar durante los seis meses previos a las elecciones del alcalde y concejales ni durante el año en que se celebran elecciones, porque se piensa que se van a contaminar o politizar. ¿Y por qué no dar vuelta el planteamiento y que simultáneamente con la elección general se pueda hacer en cada comuna consultas y plebiscitos locales? Con requisitos, con reglas, ya que eso también se puede distorsionar. Si se generan buenas reglas podría tener un doble efecto. Por una parte, incrementar la participación electoral reforzándola con temas locales. Si a alguien le interesa una consulta sobre el tema de construcción en altura, tendrá que concurrir a votar ese día. Y al mismo tiempo, las campañas políticas se politizan en el buen sentido, es decir, el candidato o la candidata que quiere ser elegido se pronuncia sobre esos temas que a la ciudadanía le interesa[49]. Volviendo a nuestro ejemplo, sobre si hay que proteger o no al barrio Yungay. De esta forma se atiende a este segundo criterio, no debilitar ese proceso electoral, sino que al contrario, potenciarlo.

El tercer criterio consiste en incrementar la deliberación ciudadana, a través de los medios de comunicación locales, regionales y nacionales. Que se sepa lo que pasa es un requisito clave para la deliberación. Seguramente es más difícil en los medios nacionales, pero hay experiencias, como las del propio barrio Yungay y otras, que muestran que se puede avanzar. Pero dotar al espacio local de medios que permitan tener comunicación más fuerte es relevante, que se sepa, que se conozca y no solamente que se sepa el último crimen cometido[50].

Un elemento clave es vincular la participación a las decisiones y hacerlo de buena forma. Eso también requiere normativas que favorezcan la participación en los términos anteriores y también la regulen para hacerla válida y legítima. En la consulta municipal sobre el toque de queda juvenil no se les preguntó a los involucrados, a los que van a quedar restringidos por la medida, pues la consulta fue para los mayores de

49 Un interesante análisis de la experiencia de plebiscitos en el estado de California en The Economist (2011).

50 Existen diversas experiencias regionales y locales de medios virtuales, pero carecen de respaldo desde la política pública.

dieciocho años. Como la norma afecta principalmente a los menores de dieciocho, hay allí un problema de fondo. Al no estar adecuadamente regulada, en nombre de la participación se escamoteó la participación.

Por otra parte, esas consultas se hacen sin *quorum* y no importa quiénes y cuántos participen. En general, lo hacen los que están interesados en aprobar la norma que se impulsa. Calculo que un 7,6% del universo electoral en las ocho comunas apoyó la propuesta, pero se da el tema por aprobado. Entonces, aquí la vinculación a decisiones debe tener cierta responsabilidad. Si no, es una mera consulta de opiniones, y muy bien que se haga esa consulta o cualquier otra. El problema no es ese, sino que se originan este tipo de afirmaciones como: "consolidación de la participación". Y lo hacen vinculante a decisiones, pero sin tener un mecanismo que permita efectivamente participar a los que están a favor y a los que están en contra. En ese caso, además, las comunas no tenían por qué opinar del tema en consulta, ya que la libre circulación es un derecho constitucional. O sea, también hay un problema del acotamiento de los temas. Los plebiscitos, en cambio, solo se pueden hacer sobre materias de inversión municipal, o sea, es muy restringido. Y la consulta, puede ser sobre cualquier cosa. Entonces, por ahí no hay un avance claro.

7. CÓMO ENFRENTAR LOS RIESGOS DE LA PARTICIPACIÓN

Es recurrente la descalificación y desconfianza sobre los mecanismos de participación directa en nombre de la crítica al "populismo". Sea esta en nombre de la defensa de los mecanismos representativos o de la "complejidad" de los asuntos en juego, que descalificarían la competencia ciudadana para comprenderlos[51]. En Chile existe una situación excepcional respecto de la región y del mundo, que es que ninguno de los mecanismos de democracia directa se aplica, pues no tienen consagración legal. El único que hay es el de nivel comunal, que solo Vitacura ha podido implementar con origen ciudadano. Tampoco tenemos iniciativa popular de ley o referéndum revocatorio. Se empezó a implementar un voto programático, consistente en que hay que declarar un programa previo a la inscripción de una candidatura presidencial, pero solo eso. La situación es anómala, pues en todos los países existe alguno de esos mecanismos. En algunos existen varios de ellos. Algunos funcionan bien, otros no. Pero Chile está en una situación anómala.

Pero ¿puede ser populista la democracia directa? Por supuesto que sí. ¿Y la política representativa puede ser populista? Por supuesto que sí, ello no es privativo de la democracia directa. Ahí hay una discusión de fondo, respecto de la participación organizada, así como para estas formas de participación vinculadas a decisiones con reglas claras, que equiparen la cancha y que ayuden a vivificar lo que está debilitado y a reparar la gran desconexión entre ciudadanía y política institucional.

En los términos de la legislación chilena, la participación es, por otra parte, difícil de practicar y tiene muy baja incidencia. La ley 20.500 no tiene sanción al incumplimiento, ni cuenta con mecanismos adecuados de financiamiento para los instrumentos que establece. El Consejo Nacional de Participación propuso al gobierno anterior y también al actual un proyecto de ley de artículo único que estableciera sanción al incumplimiento de la ley y financiamiento para la implementación de los mecanismos legales. Su planteamiento no fue acogido. Adicionalmente, todos los mecanismos que establece la ley son consultivos y no establecen con nitidez de qué forma se vinculan esas consultas a las decisiones que se toman, no norman en tiempo y forma quiénes y cuándo deben ser consultados, ni en qué materias, entre otras limitaciones (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017).

51 Un ejemplo de esta crítica es la realizada a la consulta realizada por el presidente mexicano Andrés López Obrador sobre la construcción de un aeropuerto en Ciudad de México. El problema planteado fue que López Obrador no utilizó los mecanismos previstos en la legislación mexicana y optó por el camino expeditivo de una consulta informal, que obtuvo poca participación y resultó abrumadoramente favorable para el presidente. De tal manera que el populismo se aprecia en el estilo político de López Obrador y no en la existencia de formas de consulta institucionalizadas, que no fueron utilizadas (Sandoval y Welp, 2018).

Otra crítica frecuente se refiere al costo de la participación. Se plantea que la participación ciudadana deriva en mayores costos para la gestión pública y ello la hace inviable o ineficiente en contextos de escasez de recursos. Al respecto, la evidencia es débil y las investigaciones son escasas[52]. El financiamiento sin duda es indispensable. No es indispensable para que nazca una organización ni para que se tome una iniciativa de participación, porque muchas veces se toman precisamente porque no hay recursos disponibles y se apela en subsidio a la participación. Pero en el mediano plazo, para instalarla como un factor permanente, sí es necesario financiarla.

Pero también hay que mirar el abaratamiento de los procesos de participación. Realizar plebiscitos comunales de manera simultánea con las elecciones municipales significaría un evidente menor costo. Lo mismo que simplificar los trámites burocráticos que las organizaciones deben realizar para participar de los programas públicos o articular de mejor manera los fondos que se transfieren a las organizaciones sociales. En esos casos no se requiere más gasto ni más inversión, se pueden ahorrar recursos tanto por parte de las organizaciones como por parte del Estado. Por ejemplo, no son pocos los fondos que se transfieren a la sociedad civil, el problema son las condiciones en que se transfieren, la forma como se opera, la desarticulación que tienen, etc. No estoy haciendo referencia al Fondo de Fortalecimiento de OIP, que es muy reducido. Si se duplicara, no se avanzaría mucho, para un volumen de organizaciones muy grande. En cambio, se podría pensar en cómo se articulan esos recursos y que se incluyera un criterio de fortalecimiento de la sociedad civil en las transferencias de recursos de diversos fondos.

8. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DEBATE CONSTITUCIONAL

El estallido social del 18 de octubre de 2019 y la amplia, intensa y persistente movilización posterior a este abrieron un nuevo escenario para el debate sobre la participación, puesto que puso en el tapete la necesidad de una nueva Constitución Política para Chile. El acuerdo del 15 de noviembre del mismo año estableció el camino institucional para hacerlo posible. Ello estuvo acompañado por una consulta inédita en el país, realizada en diciembre por un amplio conjunto de municipios, que refrendó la validez y legitimidad de la demanda ciudadana. Dicha consulta, realizada por diversos medios presenciales y electrónicos, abarcó más de doscientas comunas y convocó a cerca de dos millones y medio de personas. En ella la amplia mayoría (92%) se pronunció a favor de una nueva Constitución para el país. A su vez, el 74% estuvo en pro de que esta fuese elaborada por una asamblea elegida especialmente para ello[53].

El respaldo ciudadano a una nueva Constitución y a incluir en ella instituciones participativas ya se había expresado anteriormente en el proceso iniciado a fines del gobierno de Michelle Bachelet a través de las prioridades expresadas en los encuentros que se organizaron, que convocaron a doscientas veinte mil personas. La demanda por plebiscitos, referendos y consultas ocupó el primer lugar de las preferencias ciudadanas por nuevas instituciones para la Constitución Política en cada una de las diferentes modalidades del proceso (consultas individuales, encuentros locales autoconvocados y cabildos provinciales y regionales). Allí "se propone fundamentalmente la necesidad de que haya participación ciudadana directa y vinculante en las decisiones. Esta participación debe materializarse en mecanismos como los plebiscitos, consultas y referendos." (Comité de Sistematización, 2017: 33).

52 Una investigación de experiencias de participación urbana en Santiago concluyó que el Estado gastó 530 millones de dólares en obras públicas que podrían haberse ahorrado o direccionado de forma más adecuada de haber existido mecanismos establecidos de participación ex ante (Poduje, 2007). Lo mismo puede decirse de la fallida implementación del transporte urbano en Santiago, que careció de mecanismos de participación previa y resultó en un sistema cuyos costos incrementales no dejan de crecer. De tal manera que la evidencia existente no avala el temor al encarecimiento de la política pública.

53 https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/12/26/los-datos-finales-de-la-historica-consulta-ciudadana-organizada-por-la-asociacion-chilena-de-municipalidades/

Tal como se señaló, ese proceso quedó inconcluso, puesto que el proyecto elaborado por el gobierno de Bachelet no tiene una relación orgánica con el período participativo y sus prioridades y, sobre todo, porque no fue tramitado en el Poder Legislativo. Ahora se abre un nuevo momento en el debate constitucional que debiera iniciarse después de la pandemia del COVID-19 en 2020.

8.1 ¿CÓMO SE PUEDE CONSIDERAR LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN?

En este último acápite sostendremos que la posibilidad de establecer mecanismos de democracia directa en la nueva Constitución depende críticamente tanto del proceso constituyente, del cual dependerá la legitimidad del nuevo texto, como de su contenido, que debe recoger las demandas ciudadanas y permitir su implementación posterior. En relación con el proceso constituyente, se requiere una alta participación en los eventos que darán paso al debate: el plebiscito de entrada y la elección de constituyentes, sea cual sea la opción de Convención que se elija. Para que esa participación sea significativa es fundamental la participación de los jóvenes, puesto que ellas y ellos son quienes menos votan y quienes más masiva e intensamente se han movilizado exigiendo un cambio. Ello se debiera traducir adicionalmente en una importante proporción de jóvenes entre las y los constituyentes. De otro modo es difícil que esta instancia adquiera legitimidad ante sectores que están activamente movilizados políticamente y que, por lo tanto, son estratégicos para el resultado final. A raíz de la crisis sanitaria y socioeconómica del COVID-19, también la participación en el plebiscito y la posterior elección de constituyentes dependerá de la forma como se vinculen los problemas acuciantes que se han vivido durante la pandemia con las soluciones que pueda brindar la nueva Constitución.

Pero aunque la participación en términos de votantes sea escasa, la convención constitucional se establecerá igualmente. Y tendrá la facultad de elaborar el texto constitucional. ¿Cómo lo hará? Sostengo que esa elaboración no puede ser hecha al modo como legisla el Congreso, sostenido claramente en la noción de delegación de poder por parte de los y las electores. Al contrario, la convención tendrá que ser el centro de un proceso de deliberación ciudadana amplia e intensa sobre las normas de la convivencia en el país. Eso significa que requerirá diseñar instrumentos de participación en el proceso de deliberación y acuerdo. Entre esos instrumentos pueden señalarse: audiencias públicas, encuentros autoconvocados al modo como funcionaron durante 2016, mecanismos de iniciativa popular para introducir mociones en el debate de la convención, descentralización de las sedes del debate que amplíen las posibilidades de las diferentes regiones y territorios para participar, transparencia y publicidad constante de los debates. Estos y otros mecanismos deberán acompañarse de un equipo técnico encargado de este trabajo, que haga seguimiento al proceso, canalice y sistematice los insumos que vienen de la ciudadanía, fortalezca los diálogos y proponga a la convención la ampliación de la participación hacia donde la labor de esta no esté llegando.

8.2 ¿CÓMO INCLUIR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL NUEVO TEXTO CONSTITUCIONAL?

En cuanto a los contenidos que podría tener el texto constitucional para ampliar la participación ciudadana, indiquemos algunas pistas de reflexión al respecto.

La participación debiera incluirse como como valor fundante y principio rector del ordenamiento constitucional, junto con otros como la libertad o la igualdad.

Se debe modificar la definición de ciudadanía, la soberanía y su ejercicio. El ejercicio de la soberanía se realiza por el pueblo a través de los instrumentos de participación directa, de la participación en las elecciones periódicas de legisladores y autoridades y de los mecanismos de participación de carácter deliberativo.

De acuerdo con lo anterior, ttodas y todos los ciudadanos tendrán derecho a participar de las decisiones que se tomen sobre los asuntos públicos que les atañen. El derecho deberá ser cautelado por la acción del Estado y protegido por medio de la acción de tutela constitucional (amparo).

Son ciudadanas y ciudadanos todos los habitantes del país habilitados para deliberar, con independencia de su edad, género, condición social y otras condicionantes. La ley establecerá los requisitos específicos para las distintas modalidades de participación, de acuerdo con la garantía del derecho establecido.

Se deberá establecer un conjunto de mecanismos constitucionales de participación para garantizar la incidencia ciudadana en los asuntos públicos, los cuales serán luego materia de ley. Un listado no exhaustivo de ellos sería el siguiente:

-Plebiscitos obligatorios para la aprobación de ciertas materias: algunas reformas constitucionales; en el ámbito comunal (como planes reguladores comunales)

-Referéndum revocatorios de leyes de origen ciudadano

Iniciativa popular de ley

-Elecciones populares, referéndum revocatorio de autoridades comunales y regionales (para lo cual debe consagrarse el voto programático)

-Mecanismos de participación en políticas públicas, vinculados a decisiones

-Mecanismos de participación en el debate legislativo

-Otros mecanismos que la ley establezca

La participación ciudadana como eje rector de los poderes públicos. Esto se concretaría de diversas maneras. En primer término, toda iniciativa legal y de política pública incluirá en sus considerandos el impacto previsto sobre la sociedad y los mecanismos a través de los cuales esta puede participar de su generación, implementación y/o evaluación y control social. En el caso de que esta consideración no sea pertinente por la naturaleza misma de la iniciativa, esto deberá ser adecuadamente justificado en ella.

El principio orientador del Estado en la materia será incrementar la participación de las y los ciudadanos a través de los mecanismos que la ley establezca, siendo deber del Estado facilitar los medios para que dicha participación sea posible, de manera comprehensiva, abierta e inclusiva.

Chile se encuentra ante una nueva oportunidad, inédita en su historia republicana. La participación ciudadana y los mecanismos de democracia directa deben formar parte de este nuevo ordenamiento que la ciudadanía reclama.

REFERENCIAS

Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Bobbio, N. (1985). *El futuro de la democracia.* Barcelona: Plaza y Janés.

Carvajal, R.; Muñoz, C. y Osorio, J. (2018). De la defensa del barrio a la recuperación patrimonial: Barrio Yungay. Biblioteca del Congreso Nacional: *Juntas de Vecinos 50 años. Historia y Desafíos de Participación.* Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional / Presidencia del Senado.

Cal y Canto (1993). Los ricos también participan. *Cal y Canto,* Nº 8. Santiago: Eco, Educación y Comunicaciones.

Centro de Políticas Públicas (2016). *Mapa de las organizaciones de la sociedad civil 2015*. https://www.sociedadenaccion.cl/wp-content//uploads/2018/06/PDF-Brochure-Mapade-las-Organizaciones.pdf

Comité de Sistematización (2017) *Informe Ejecutivo del Comité de Sistematización*. Santiago: Comité de Sistematización del Proceso Constitucional. http://www.sistematizacionconstitucional.cl/resultados/

Consejo Nacional de Participación Ciudadana (2017). *Informe Final. Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la ley 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.* Santiago: CNPC.

http://accionag.cl/documento_cvr/informe-final-del-consejo-nacional-de-participacion-ciudadana-y-fortalecimiento-de-la-sociedad-civil/

Delamaza, G. (2014). *Enhancing Democracy: Public Policies and Citizen Participation in Chile.* CEDLA (Amsterdam) y Berghahn Books) (UK).

Delamaza, G. (2020). La participación ciudadana en la superación de la pobreza. Realidad y desafíos para la democracia chilena. *Revista de Gestión Pública,* Nº 9 (por aparecer: www.revistadegestionpublica.cl).

Lissidini, A. (2018). *Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos.* S/d.

Montecinos, E. (2019). ¿Por qué en Villa Alemana vota más gente en los presupuestos participativos en que las elecciones municipales? *El Mostrador,* 17 septiembre 2019.

Poduje, I. (2007). *Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores.* Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos.

Sandoval, M. y Welp, Y. (2018). *Va que vuela: AMLO y la consulta por el aeropuerto*. https://www.swissinfo.ch/spa/democraciadirecta/punto-de-vista_va-que-vuela--amlo-y-la-consulta-por-el-aeropuerto-/44512148

Soto, F. (2013). *El desafío de la participación. Referendo e iniciativa legislativa popular en América Latina y Europa.* Santiago: LOM.

The Economist (2011). The People's Will. Special Report. Democracy in California. *The Economist,* (399) 8730 April 23, 2011.

4 LA INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LAS TRAYECTORIAS DE EXCLUSIÓN SOCIOLABORAL

Ricardo Délano Gaete[54]

Alejandro Hermosilla Jerez[55]

RESUMEN

La política laboral ha sido criticada por no dar respuesta satisfactoria a la empleabilidad de los que se encuentran en situación de vulnerabilidad y exclusión sociolaboral. Actuales innovaciones en política pública ofrecen soluciones y convocan a abordar el concepto de *intermediación laboral* como un servicio crucial para cambiar sus trayectorias laborales. Este artículo propone abrir el debate, aportando una conceptualización de la vulnerabilidad y la exclusión sociolaboral, y caracterizando su situación actual. Se busca responder qué es la intermediación laboral, cuáles son sus beneficios y qué pasos se deben seguir. Finalmente, se presenta el *Modelo Empléate* para incentivar la discusión.

PALABRAS CLAVE: política laboral, exclusión sociolaboral, intermediación laboral

ABSTRACT

Labor policy has been criticized for not responding satisfactorily to the employability of people in context of vulnerability and sociolaboral exclusion. Current innovations in public policy bring new solutions and call to think about *labor intermediation* as a crucial service to change their work trajectories. This article proposes to open the debate, providing a conceptualization of vulnerability and exclusion, and characterizing its current situation. It is offer an interpretation about what labor intermediation is, what benefits provides, and what steps should be taken for its implementation. Finally, and to courage discussion, the *Empléate Model* is presented.

KEY WORDS: labour policy, social and labour exclusion, labour intermediation

54 Ingeniero comercial, Magíster en Filosofía Aplicada por la Universidad de Los Andes. Actualmente es Director Ejecutivo de la Fundación Emplea de Hogar de Cristo.

55 Ingeniero comercial y economista por la Universidad de Chile. Estudiante de Magíster en Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es Ingeniero de Proyectos en Fundación Emplea.

1. INTRODUCCIÓN

La **intermediación laboral,** como servicio que adecua la demanda y oferta laboral para hacerla más idónea, productiva y de largo plazo, es clave para mejorar las trayectorias laborales de las personas y fortalecer la flexibilidad en el mercado del trabajo. Está asociada a una mayor tasa de empleabilidad de corto plazo, menores tiempos de búsqueda de empleo y mayor calidad en los puestos de trabajo conseguidos (Sence, 2017; Mazza, 2013; Mazza, 2003). Beneficios que se potencian en quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, permitiéndoles dar un giro en sus trayectorias laborales y personales.

Sin embargo, el diseño de políticas públicas no ha permitido que estos sean alcanzados satisfactoriamente. La Mesa Técnica de Expertos convocada por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social en 2018 menciona que los programas del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) "no están poniendo el foco en los desempleados crónicos y subempleados sin oficios, en circunstancias que los cambios en la economía afectan principalmente a estas personas" (Informe de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, 2019: 4).

Las actuales innovaciones en política pública contribuyen a la integración de los que están en situación de vulnerabilidad y exclusión sociolaboral, siendo parte de las respuestas frente al malestar evidenciado en el estallido social de octubre del año pasado y las demandas por un modelo de desarrollo más igualitario. Para esto se requiere debatir en torno a los alcances del sistema nacional de intermediación laboral; cómo integrar capacitaciones, orientación, colocación y servicios sociales; y la conveniencia de fijar estándares de calidad.

Fundación Emplea del Hogar de Cristo asume la misión de impulsar "la inclusión laboral de personas en situación de pobreza y exclusión social, fortaleciendo sus capacidades y competencias personales, sociales y laborales para facilitar su acceso y permanencia en un puesto de trabajo" (Fundación Emplea, 2018: 10), misión que guía la discusión sobre la *intermediación laboral* y dos innovaciones en política pública asociadas: el proyecto de ley sobre modernización de la franquicia tributaria y modificación de fondos públicos que indica y el decreto que aprueba política nacional de intermediación laboral y crea comité de coordinación de intermediación laboral[56].

Se proponen soluciones que pongan a la persona en el centro de sus procesos, abarcando sus distintas dimensiones e incidiendo en la acción social de otros, entendiendo que la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión sociolaboral son afecciones a los derechos humanos (Hogar de Cristo, 2018a: 9-12) y que el

56 A la fecha de redacción de este artículo se discute el proyecto de ley mencionado, boletín N° 12.487-05; y, recientemente, se aprueba el decreto 26 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría del Trabajo.

trabajo no solo es una fuente importante de ingresos, sino también un espacio privilegiado para crear redes de apoyo y mejorar sostenidamente las condiciones de vida.

Se desarrollan los conceptos de vulnerabilidad y de exclusión sociolaboral, caracterizando ambos en el contexto nacional. Se discute qué es un servicio de intermediación laboral, sus beneficios y funciones, y qué pasos se deben seguir al respecto, a la luz de las innovaciones en política pública. Finalmente, ponemos a disposición el *Modelo Empléate* desarrollado por Fundación Emplea, para aportar ideas de política pública.

1. HACIA UNA COMPRENSIÓN DE LA VULNERABILIDAD Y LA EXCLUSIÓN SOCIOLABORAL

La vulnerabilidad se entiende como:

> cualquier tipo de transgresión de los derechos humanos, ya sea que se trate de una denegación pasiva del objeto de los derechos, como ocurre cuando un Estado no toma las medidas suficientes para erradicar la pobreza dentro de su nación, o activa, como acciones deliberadas, conscientes e intencionales para restringir el objeto de los derechos humanos a una o más personas (Hogar de Cristo, 2018b: 9, nota 4).

La transgresión a los derechos humanos, por cuanto son universales e indivisibles, toma lugar cuando se incumple la provisión, aseguramiento o rendición de cuenta de al menos uno de ellos. Esta vulneración forja los cimientos de la pobreza y la exclusión social, porque aquellos en situación de vulnerabilidad corren el riesgo de no contar con los medios para sustentar su existencia y se ven limitados en la construcción autónoma de su propio bienestar (Hogar de Cristo, 2018b: 20-21).

El presente artículo se centra en la vulnerabilidad y exclusión en el ámbito laboral[57], entendiéndolas como *estados* que resultan de la combinación de dos medios: aquellos que aseguran la existencia en el ámbito material y aquellos que la aseguran en el ámbito socioemocional. En particular, se reconocen cuatro estados posibles (Castel, 2000: 523-525):

(i) Integración, en que se cuenta con los medios adecuados para asegurar la existencia en los dos ámbitos, con empleos seguros y estables, y la capacidad de gestionar vínculos fuertes de apoyo.

(ii) Vulnerabilidad, en que se presenta un riesgo creciente de perder o disminuir cualquiera de los dos tipos de medios, que se traduce en empleos inestables y relaciones frágiles o inexistentes.

(iii) Asistencia, en que aquellos que no están integrados en lo laboral son apoyados con redes sociales públicas o privadas que aportan mayor estabilidad, generando cierta dependencia.

(iv) Desafiliación, que refiere a la situación de inexistencia de trabajo y aislamiento social, asimilándose a la exclusión sociolaboral.

Los estados de *vulnerabilidad* y de *asistencia* señalan trayectorias de riesgo que reproducen la situación de vulnerabilidad y que pueden llegar a la *desafiliación.* Cabe destacar que, si bien en Chile el lugar de trabajo tiene gran importancia en la sociabilización de las personas y su capacidad de construir redes de apoyo, también se observa un alto nivel de precarización (Hogar de Cristo, 2017: 4-5), lo que justifica por qué, incluso habiendo un empleo, puede darse el riesgo de vulnerabilidad.

57 Uno de estos derechos humanos fundamentales es el del trabajo. El Artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos asegura el derecho al trabajo y a su libre elección en condiciones satisfactorias. También la Constitución Política de la República de Chile, en su artículo 19, número 16°, asegura la libertad de trabajo y su protección. Además, adquiere un rol importante en el N° 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Trabajo Decente y Crecimiento Económico.

Además de esta perspectiva de derechos humanos, es necesario entender que las trayectorias de las personas se ven encausadas por lo que se denomina el *Curso de Vida* (Wingens y Reiter, 2011; Dannefer, 2003), concepto que refiere a un conjunto de disposiciones estructurales que influyen en la acción de las personas, así como en la percepción que de ellas se tenga, sobre la base de roles sociales que debieran cumplir en determinadas etapas de sus vidas. En la medida que las personas se desvíen de estos roles, pueden verse expuestas a factores que refuercen los riesgos presentes en sus trayectorias.

Por ejemplo, quienes no cuentan con un contrato formal escrito presentan menores salarios, ausencia de cotizaciones y formación, mayor rotación o contrato y despido a voluntad (Ruiz-Tagle y Sehnbruch, 2015: 254), lo que conlleva nuevos riesgos, precariedades y estereotipos negativos. Pero esta trayectoria no solo responde a las acciones propias, sino también a restricciones estructurales que dificultan o impiden dar un giro sustancial en ella: falta de oportunidades para completar los estudios; desigualdades de acceso a la información; requisitos de acceso a beneficios como demostrar trabajo formal, continuidad de cotizaciones, búsqueda activa de empleo, contrato indefinido u otros que benefician implícitamente a quienes no se desvían de los roles esperados en lo laboral.

Desde un enfoque de Ventajas/Desventajas Acumuladas, sucede que ciertas trayectorias se tornan vulnerables al sumar desventajas de manera progresiva, a tal punto que este proceso acumulativo se vuelve, en parte, independiente a las acciones de cada persona. Al contrario, existen trayectorias en que el proceso acumulativo de ventajas predomina, de forma tal que "las ventajas comparativas iniciales de capacidad entrenada, ubicación estructural y recursos disponibles, realizan incrementos de ventajas sucesivos, tales que las brechas entre los que tienen y los que no tienen… se acrecientan" (Merton como se cita en Dannefer, 2003: 327. Traducción propia).

Cain (2009: 2-3) reconoce una serie de riesgos asociados a distintas etapas de la vida, que van dando forma a trayectorias de acumulación de desventajas: entre los cero y cuatro años, los problemas de malnutrición, la exposición a ambientes vulnerables y una baja estimulación cognitiva conllevan una mayor exposición a enfermedades o dificultades que limiten el desarrollo integral de los niños y niñas; entre los doce y veinticuatro años, el riesgo de exclusión escolar y la imposibilidad de recuperar trayectorias educativas –especialmente en el caso de las mujeres– limitan las opciones laborales en el futuro y su calidad; entre los veinte y cuarenta años, la falta de acceso a empleos estables y seguros, así como la falta de capacitación o desarrollo profesional llevan a peores condiciones de carrera laboral y, a largo plazo, a la necesidad de trabajar estando en edad de jubilación.

Una política de intermediación laboral efectiva se construye considerando que cada persona lleva consigo procesos personalizados de acumulación de ventajas y desventajas, en distintos ámbitos de la vida, y que las trayectorias que estos definen pueden estar alejadas de lo que se espera en el marco del Curso de Vida.

Esto permite comprender que no solo los desempleados[58] son quienes requieren servicios de intermediación laboral, sino también los ocupados que buscan mejorar su trayectoria laboral o sus condiciones de empleo; que no siempre quienes buscan servicios de capacitación en oficios lo hacen para insertarse en el mercado laboral en el corto plazo, ya que su objetivo puede ser acumular experiencias y conocimientos para optar

58 En lo que sigue, se habla indistintamente de desempleados y desocupados, quienes corresponden a las personas pertenecientes a la población en edad de trabajar (PET), es decir, tienen quince años o más, no trabajan de forma remunerada, pero han buscado trabajo activamente y están dispuestos a trabajar en el corto plazo; los ocupados son quienes forman parte de la PET y trabajan de forma remunerada; los inactivos forman parte de la PET, no se encuentran ocupados y no buscan trabajo activamente o no están disponibles para trabajar.

a un buen empleo en el futuro; y que dentro de los inactivos se reconoce a los *inactivos potencialmente activos*[59], quienes presentan brechas que deben ser superadas para permitir su acceso al mercado laboral.

La política de intermediación laboral efectiva reconoce esta diversidad y acomoda su respuesta a la heterogeneidad de situaciones en que se presenta la vulnerabilidad y la exclusión sociolaboral. Un ejemplo de cómo abordar este desafío viene dado por un estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, donde se reconocen cuatro tipologías de trayectorias laborales (PNUD, 2014: 110-111). La *trayectoria de tipo subordinada*, asociada principalmente a mujeres con baja escolaridad; que se desempeñan en actividades no calificadas con contratos de plazo fijo, subcontrato o sin contrato; que asumen el cuidado de terceros; que presentan nula valoración de sus trayectorias; y que reconocen sensaciones de cansancio, abuso, depresión y desesperanza. *La trayectoria de especialización en el hacer*, donde predomina la baja escolaridad; la capacitación en oficios; familias extendidas; contratos a plazo fijo o subcontratos; alta movilidad; y sensaciones de logro, desgaste físico y orgullo. La *trayectoria de escalamiento*, donde se presentan estudios superiores; núcleo familiar pequeño; planificación y calificación del proyecto laboral; sensaciones de orgullo y satisfacción. Y la *trayectoria circular*, en la que predominan los hombres; con estudios superiores; contrato; jornadas laborales extensas, de permanencia acotada; alta movilidad; y sensaciones de desencanto e insatisfacción.

2. CARACTERIZACIÓN DE LA VULNERABILIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIOLABORAL EN CHILE

En política pública es necesario identificar grupos que requieren acciones reforzadas por parte del Estado para garantizar el ejercicio de sus derechos. Por esta razón, se utiliza el concepto de Pobreza Multidimensional propuesto en la metodología de la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen), así como el umbral definido para identificar quiénes sufren de ella. Adicionalmente, se considera a quienes se encuentren en situación de pobreza por ingresos, puesto que en la sociedad chilena el modelo económico permea ampliamente las decisiones privadas de las personas, así como su acceso a distintas oportunidades, logrando que el poder adquisitivo sea crucial en la determinación del bienestar de las personas.

En primer lugar, se consideran los niveles de pobreza monetaria y multidimensional[60]. En 2017, el 8,6 % de la población chilena se encuentra bajo la línea de pobreza por ingresos[61] y el 2,3 % presenta pobreza

59 Según la Separata Técnica de la Nueva Encuesta Nacional de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) los "inactivos potencialmente activos" son aquellas personas disponibles para trabajar, pero que no buscaron trabajo durante la semana anterior a la consulta; o bien, quienes no se encuentran disponibles para trabajar, pero buscaron empleo durante la semana anterior. Se suma también la categoría de "iniciadores", quienes no buscaron trabajo la semana previa a la consulta, encontrándose o no disponibles a trabajar, y que comenzarán pronto una actividad. Documento disponible en: http://historico.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/nene/pdf/separata_nene_web2010.pdf

60 Siguiendo la Metodología de medición de la pobreza multidimensional con entorno y redes, elaborada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, esta medición combina el resultado observado para cada persona en los ámbitos de: educación (asistencia, rezago escolar, escolaridad), salud (malnutrición en niños, adscripción al sistema de salud, atención), trabajo y seguridad social (ocupación, seguridad social, jubilaciones), vivienda y entorno (habitabilidad, servicios básicos, entorno) y redes y cohesión social (apoyo y participación social, trato igualitario, seguridad). Cada una con un peso relativo de 22,5 % en la medición de pobreza multidimensional, a excepción del último indicador, con un 10 %. Serie Documentos Metodológicos Casen Nº 32. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Metodologia_de_Medicion_de_Pobreza_Multidimensional.pdf

61 En la tabla 1 los porcentajes pueden diferir en decimales debido a la disponibilidad de datos al hacer el cruce entre ambos tipos de pobreza.

extrema[62]. Por otra parte, el 20,7 % de la población se encuentra en situación de pobreza multidimensional[63], cifra que prácticamente no ha variado desde 2015, contrario a lo ocurrido con la pobreza monetaria, la cual era de 11,7 % en ese año (Observatorio Social, 2018: 8).

La población en situación de vulnerabilidad es aquella que sufre pobreza multidimensional o bien algún nivel de pobreza monetaria, que corresponde al 25,7 % de la población nacional.

TABLA 1 – Situación De Pobreza Monetaria Y Pobreza Multidimensional

	Sin pobreza multidimensional	Con pobreza multidimensional	Total
Pobreza monetaria extrema	1,29 %	1,01 %	2,29 %
Pobreza monetaria no extrema	3,75 %	2,45 %	6,21 %
Sin pobreza monetaria	74,27 %	17,23 %	91,5 %
Total	79,3 %	20,7 %	100 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de Casen 2017.

La situación de pobreza está íntimamente ligada a la situación laboral de las personas y su nivel de integración en el mercado del trabajo. En la Tabla 2 puede verse que aquellas personas que se encuentran desocupadas presentan mayores niveles de pobreza monetaria (16,8 %) y de pobreza multidimensional (41,1 %), respecto a los ocupados y los inactivos. Esta es una expresión clara de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las personas que no logran insertarse en un puesto laboral: al no contar con un trabajo, difícilmente contarán con ingresos propios que les permitan asegurar sus condiciones de existencia material, acumulando desventajas que llevan a una mayor vulneración o exclusión sociolaboral.

TABLA 2 – Condición de actividad, según situación de pobreza por ingresos y pobreza multidimensional

Condición de actividad	Con pobreza monetaria	Sin pobreza monetaria	Con pobreza multidimensional	Sin pobreza multidimensional
Ocupados	4,4 %	95,6 %	19,1 %	80,9 %
Desocupados	16,8 %	83,2 %	41,1 %	58,9 %
Inactivos	10 %	90 %	19 %	81 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Casen 2017.

62 Mientras que la situación de pobreza por ingresos se define por la situación en que los ingresos están por debajo de la línea de pobreza, la cual se formula a partir de una canasta básica de alimentos por persona, la situación de pobreza extrema resulta de la situación en que estos ingresos no superan 2/3 de esta línea de pobreza. Nueva Metodología de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional. Serie Documentos Metodológicos Nª 28. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Nueva_Metodologia_de_Medicion_de_Pobreza.pdf

63 Lo que corresponde a un umbral de 22,5 % del indicador de incidencia de pobreza multidimensional, obtenido a través de la metodología mencionada en la nota anterior.

Entre los ocupados y los inactivos no existen mayores diferencias en términos de pobreza monetaria o pobreza multidimensional. Esto puede deberse a que los inactivos cuentan con los recursos aportados por un tercero.

Al profundizar en los inactivos se constata que un 67,4 % son mujeres, quienes cultural e históricamente han asumido una mayor carga en labores de cuidado y funciones domésticas, dependiendo del ingreso de otros. Además, al consultar por qué razones no se buscó trabajo o no se inició una actividad por cuenta propia, un 76 % de los inactivos menciona el estar jubilado (30,9 %), ser estudiante (25,4 %) o los quehaceres del hogar (19,7 %).

Ruiz-Tagle y Sehnbruch (2015: 253) afirman que la tasa de actividad es quizá el indicador más frágil en cuanto a mercado laboral chileno, ya que se ha mantenido sistemáticamente por debajo de la media de 70 % para América Latina desde 1990. Según la Casen 2017, la tasa de actividad en Chile es de 59,4 %, lo que da cuenta de un relativo fracaso en términos de integración al mercado laboral.

Al mirar la situación de inactividad laboral y su correlato con la estratificación por ingresos, se reconoce una marcada estructura de posibilidades de acceso al trabajo. La Tabla 3 presenta la condición de actividad por decil de ingreso autónomo[64] de las personas. Existe una asociación entre menores deciles de ingreso, mayor proporción de desocupados y mayor proporción de inactivos. En este último caso el contraste es notorio: un 66,6 % de las personas pertenecientes al primer decil, es decir, el 10 % más pobre de la población, están inactivos; pero solo un 21,2 % de las personas pertenecientes al 10 % más rico se encuentra en esta situación. Se puede decir que la población más pobre tiene 3,1 veces más posibilidades de estar en inactividad laboral, con respecto a la población más rica.

TABLA 3 – Condición de actividad, según decil de ingreso autónomo

Decil de ingreso autónomo	Condición de actividad		
	Ocupados	Desocupados	Inactivos
I	23,7 %	9,7 %	66,6 %
II	37,2 %	6,6 %	56,1 %
III	43,1 %	5,5 %	51,4 %
IV	50,9 %	5,3 %	43,8 %
V	54,7 %	4,5 %	40,8 %
VI	59,5 %	4,3 %	36,2 %
VII	65,3 %	3,3 %	31,5 %
VIII	69,3 %	3 %	27,8 %
IX	71,4 %	2,3 %	26,3 %
X	77 %	1,8 %	21,2 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Casen 2017.

64 Los ingresos autónomos "corresponden a la suma de todos los pagos que reciben las personas, provenientes tanto del trabajo como de la propiedad de los activos. Estos incluyen sueldos y salarios, monetarios y en especies, ganancias provenientes del trabajo independiente, la auto-provisión de bienes producidos por el hogar, rentas, intereses, dividendos y retiro de utilidades, jubilaciones, pensiones o montepíos, y transferencias corrientes", dejando fuera los subsidios monetarios que se reciben por parte del Estado, sean subsidios familiares, subsidios de cesantía, bonos, pensión básica solidaria, entre otros. Las definiciones de ingresos pueden ser consultadas en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_def_ingresos.php

El acceso a la educación y a las capacitaciones laborales es otro mecanismo relevante de acumulación de ventajas. Como se ha mostrado que existe una asociación directa entre el decil de ingreso autónomo y las posibilidades de acceso al mercado del trabajo, es interesante comprobar si también se observa esta relación directa entre decil de ingreso y acceso a la educación o capacitación laboral. La Tabla 4 confirma esta asociación. Mientras que el 50 % de las personas pertenecientes al 10 % más rico cuenta con educación universitaria completa y un 19,3 % no cuenta con enseñanza media completa; solo un 1,6 % del decil más pobre cuenta con educación universitaria completa y un 73,7 % de ellos no alcanza a tener educación media completa.

TABLA 4 – Niveles de educación formal y capacitación laboral, por decil de ingreso autónomo

Decil de ingreso autónomo	Nivel educacional					Ha participado en capacitación laboral en los últimos 12 meses (%Sí)
	Sin enseñanza media completa	Enseñanza media completa	Nivel superior incompleto	Técnico superior completo	Universitaria completa	
I	73,7 %	17,8 %	5,5 %	1,4 %	1,6 %	2,1 %
II	67,6 %	21,9 %	7 %	2,2 %	1,3 %	3,5 %
III	62,3 %	24,4 %	8,4 %	3,1 %	1,8 %	4,8 %
IV	59,3 %	26,1 %	8,1 %	3,9 %	2,6 %	5,7 %
V	54,1 %	27,9 %	9,1 %	4,6 %	4,3 %	6,6 %
VI	49,9 %	29 %	9,7 %	5,9 %	5,5 %	8,2 %
VII	44,4 %	29,4 %	10,5 %	6,8 %	9 %	9,5 %
VIII	36,6 %	28,3 %	11,3 %	8,7 %	15,1 %	12 %
IX	28,7 %	21,9 %	13,3 %	11,7 %	24,5 %	16,8 %
X	19,3 %	10,4 %	12,2 %	8,1 %	50 %	23,7 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Casen 2017.

Más aún, a partir del decil VIII las diferencias en la proporción de personas que cuentan con educación universitaria completa se incrementan significativamente respecto a los deciles anteriores. Mientras el decil VII de ingresos autónomos muestra una proporción de educación universitaria completa de 9 %, el decil siguiente, el VIII, ya muestra una proporción de 15,1 % en este nivel educacional. Luego, el decil IX alcanza un 24,5 % y el decil X llega al 50 % ya mencionado. Algo similar se observa en la proporción de personas sin enseñanza media, la cual pasa directamente de un 44,4 % en el decil VII a un 36,6 % en el decil VIII, un 28,7 % en el IX, y un 19,3 % en el X.

Estas diferencias no se compensan en el ámbito de la capacitación laboral, donde el 23,7 % de las personas más ricas ha participado en actividades de ese tipo dentro de los últimos doce meses; mientras que solo un 2,1 % del decil más pobre lo ha hecho. Esto concuerda con la crítica que se hace a Sence en cuanto a la empleabilidad de los vulnerados: la franquicia tributaria no estaría beneficiando a quienes más lo requieren, puesto que favorece a quienes cuentan con contrato indefinido, trabajadores de empresas grandes, trabajadores con más experiencia laboral y hombres (Comisión Nacional de Productividad, 2018: 12-16).

Los factores de riesgo analizados se conjugan con la alta rotación laboral observada para el caso de Chile: la tasa de rotación laboral es relativamente alta en comparación con el contexto internacional, con baja duración promedio de los empleos. De hecho, las tasas de rotación más altas se observan para el caso de los trabajadores pertenecientes al 40 % de menores ingresos, alcanzando un 70 % en el primer decil, en el período de un año (Banco Central, 2018: 26).

También pueden verse reforzados negativamente, dependiendo del historial laboral de los trabajadores y trabajadoras, como muestran Ruiz-Tagle y Sehnbruch (2015: 272): el contar con un contrato de tipo indefinido se asocia a mejores resultados en la probabilidad de mantenerse empleado, la probabilidad de encontrar un nuevo empleo habiendo perdido el anterior y el nivel de remuneración. Estos resultados son más positivos cuando existe una trayectoria de largo plazo bajo este tipo de contratos, o cuando no se es mujer, joven o adulto mayor.

Las soluciones de intermediación laboral, especialmente aquellas que se propongan enfrentar la situación de aquellos que están en situación de vulnerabilidad o exclusión sociolaboral, deben considerar los escenarios complejos como el que se describe en esta sección. Estas respuestas deben contemplar la capacitación laboral, la formalización de estudios, la colocación laboral y el apoyo social, como un todo sistémico, tal como se argumenta en la siguiente sección.

1. PROPUESTAS PARA UNA INTERMEDIACIÓN LABORAL EFECTIVA

1.1 INTERMEDIACIÓN LABORAL. CONCEPTO, FUNCIONES Y BENEFICIOS

La *intermediación laboral* puede ser entendida como un conjunto de acciones que coordinan la demanda y oferta del mercado laboral, bajo ciclos permanentes de educación, trabajo y capacitación, los cuales buscan aumentar la rapidez y calidad del proceso de encuadre entre postulantes, vacantes y capacitación, volviéndola más idónea, productiva y dotada de mayor probabilidad de permanencia en el puesto (Mazza, 2003: 166-167). Este tipo de servicio facilita y dinamiza la relación entre oferta y demanda por trabajo, a través de instituciones y acciones sinérgicas, aportando al flujo de información respecto a puestos de trabajo disponibles, así como a la disposición de información con la que cuenta el empleador sobre el trabajador postulante (Sence, 2018: 8).

Lo anterior quiere decir que la intermediación laboral es un servicio que va más allá de la simple búsqueda de puestos de trabajo y la colocación laboral de sus usuarios, como suele pensarse. Según Mazza, la asistencia en la búsqueda de empleo y los servicios de colocación serían solo parte de los servicios básicos de la intermediación laboral, pudiendo verse enriquecido por servicios secundarios[65] como la confección de perfiles de usuarios sobre la base de la evaluación de sus competencias; la capacitación directa o derivación a ella; la provisión de información en torno al mercado laboral; la provisión de servicios sociales y del seguro de desempleo, y la prestación de servicios especializados a empleadores (Mazza, 2003: 168). Estas funciones pueden ser reunidas en tres lineamientos básicos: facilitar la información entre instituciones públicas, privadas y sin fines de lucro; generar procesos de concertación entre empleadores, Estado y trabajadores, y fortalecer los procesos de formación y capacitación (Sence, 2018: 8).

65 Cabe destacar que la autora se refiere a funciones adicionales que no siempre están presentes en todos los servicios de intermediación, pero que pueden impactar positivamente en su efectividad, con la categoría de "secundarios".

Al potenciar los servicios de intermediación laboral desde esta perspectiva, se abre paso a una serie de beneficios a nivel de trabajadores, de empresas y de la sociedad en su conjunto: se reduce el desempleo en el corto plazo, la rotación laboral y los tiempos de búsqueda; se incrementa la productividad como consecuencia de la mayor calidad en la adecuación oferta-demanda; aporta mayor flexibilidad a la movilidad laboral; mejora la transparencia y flujo de información en el mercado laboral; disminuye los eventos de discriminación; aporta eficiencia al uso de recursos para seguridad social, puesto que los combina con acciones de búsqueda activa de empleo; aumenta la probabilidad de emplearse en un empleo formal, y, en algunos casos, podría aumentar los ingresos (Mazza, 2013: 272; Mazza, 2003: 167).

En la experiencia de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se reconocen cuatro principales tendencias en intermediación laboral: la integración y vinculación de las políticas sobre mercados laborales; la introducción de señales y mecanismos de mercado, así como el mayor papel de las agencias de empleo privadas; la incorporación y fortalecimiento de los indicadores de desempeño y de las reformas de la gestión, y la focalización en los desempleados de largo plazo (Mazza, 2003: 169-171). Por otra parte, se destaca que Chile, junto a México y Brasil, tienen la posibilidad de ser los primeros países en la región en tener servicios de intermediación laboral de tercera fase (Mazza, 2013: 279-282), es decir, servicios que ya hayan superado el objetivo de implementar los componentes básicos de la intermediación laboral, que se encuentran en expansión de sus servicios y que, dado su nivel de avance en este objetivo, están próximos a asumir el desafío de generar mayor integración entre las políticas de empleo, económicas y sociales.

Se propone, entonces, considerar la intermediación laboral como un servicio que ponga a la persona al centro de sus procesos de cambio, reconociendo sus propias capacidades y potencialidades, además de promover su participación para el empoderamiento de sus vidas y el fortalecimiento de sus relaciones sociales y de apoyo mutuo (Hogar de Cristo, 2018a: 12). Esto, apoyado en mecanismos eficaces de colaboración entre los distintos actores sociales involucrados –municipalidades, empresas, organizaciones del tercer sector, entre otros– e instrumentos que permitan un adecuado conocimiento y seguimiento de los requerimientos de la demanda por trabajo.

Con esta propuesta en mente, se discuten las innovaciones actuales en política pública y cómo se ajustan a la noción de intermediación laboral presentada.

1.2 DISCUSIÓN EN TORNO A LAS ACTUALES INNOVACIONES EN POLÍTICA PÚBLICA

En la introducción a este artículo hemos mencionado dos innovaciones actuales en política pública relacionada a la intermediación laboral que facilitarían el acceso de las personas en situación de vulnerabilidad y exclusión, desde una perspectiva más integral respecto a lo que significa un servicio de este tipo: el proyecto de ley sobre modernización de la franquicia tributaria y modificación de fondos públicos que indica y el decreto que aprueba política nacional de intermediación laboral y crea comité de coordinación de intermediación laboral.

La modernización del Sence, como ha sido llamada, apunta en esta línea al proponer que se incorpore a la población inactiva potencialmente activa dentro de los beneficiarios del sistema; al facilitar la capacitación de los trabajadores pertenecientes a empresas proveedoras o subcontratadas por las empresas que hacen uso de la franquicia tributaria; al permitir que los organismos técnicos de capacitación (OTEC) puedan realizar acciones de intermediación laboral; o al incluir proyectos de intermediación laboral con cargo al Fondo Nacional de Capacitación (Foncap); al fortalecer las vías de articulación con la educación formal (Cámara de Diputados, 2019: 8-12). Sin embargo, no desarrolla adecuadamente el concepto de *intermediación laboral* ni entrega lineamientos o estándares de calidad al respecto.

Si bien esto último es parte de la tarea asignada a la Comisión de Coordinación de Intermediación Laboral, creada a partir de la Política Nacional de Intermediación Laboral[66], es necesario resguardar que los efectos de ambas se complementen. En esta búsqueda de complementariedad debiese existir un correlato entre las innovaciones específicas propuestas en el proyecto de modernización y los principios que se establecen en la política nacional de intermediación laboral: acceso universal, institucionalidad, pertinencia, calidad y digitalización[67].

También debiese existir un análisis cuidadoso en torno a cómo estas innovaciones y los pilares dan paso a la inserción laboral de quienes están en situación de vulnerabilidad y exclusión, entendiendo que sus trayectorias de riesgo y desventajas acumuladas, así como el posible desvío que estas signifiquen en cuanto a lo que se espera de alguien integrado al mundo laboral, requieren acciones personalizadas.

De esta manera, cuando se habla de acceso universal, se debe considerar que las puertas de entrada al servicio de intermediación laboral pueden ser múltiples. El camino que se tiene en mayor consideración es el que parte desde la capacitación, para luego pasar a la colocación laboral. Pero también están quienes retoman estudios para luego insertarse; quienes buscan insertarse en espacios compatibles con sus cargas académicas; o quienes buscan un subsidio por desempleo y encuentran la oportunidad de ser intermediados. En cada uno de estos casos se pueden identificar distintas puertas de entrada: centros de formación técnica, universidades, oficinas de intermediación laboral (OMIL), etc., lo que lleva a pensar en el nivel de integración y las opciones reales de entrada que ofrece el proyecto de modernización.

Similar es el análisis cuando se refiere al principio de pertinencia. Se debe tener en cuenta la no linealidad en las trayectorias de quienes requieren servicios de intermediación laboral, para que sea realmente efectiva. Por ejemplo, en el proyecto de modernización de la franquicia tributaria se considera la intermediación laboral como un paso inmediatamente posterior a la capacitación, ya que "se asegura que las acciones de capacitación puedan extenderse a las fases posteriores al término del curso de capacitación, agregándose las acciones que dicen relación con una exitosa inserción en el mercado laboral" (Cámara de Diputados, 2019: 9), sin considerar que algunos trabajadores ocupados puedan recurrir a este servicio para mejorar sus condiciones laborales.

Así también, cuando se plantea el principio de institucionalidad –que responde a la necesidad de articular el sistema y plantear procedimientos y estándares comunes– se debiese observar el acceso a servicios sociales, ya que ambas innovaciones contemplan la articulación y las sinergias que resultan solo de los componentes laborales, restándole importancia a la coordinación con servicios sociales. Al respecto, resulta interesante la experiencia en torno a la "ventanilla única" o *"one-stop shops"* (Mazza, 2003: 180-181) como primer acercamiento de los y las usuarias a todo servicio que forma parte del sistema propuesto. Las distintas situaciones enfrentadas por los excluidos requieren prestar servicios que van más allá de lo laboral y que estén al alcance de ellos.

En esta línea, surge la pregunta de cómo alinear al trabajo actual de las OMIL con el que podrían ejercer los OTEC al asumir el giro de intermediadores. Es útil considerar una reciente evaluación que afirma que las OMIL cumplen con proveer estándares mínimos ligados a su infraestructura, su atención y accesibilidad; pero no logran integrarse adecuadamente a otros programas sociales; se producen errores en el registro de usuarios en la Bolsa Nacional de Empleo (BNE) –la cual permite acreditar la búsqueda laboral activa para obtener el Fondo de Cesantía Solidario (FCS)–; no siempre levantan un diagnóstico adecuado para reconocer y orientar las trayectorias laborales de los usuarios y generar una vinculación más adecuada

66 Decreto 26 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría del Trabajo, que aprueba política nacional de intermediación laboral y crea comité de coordinación de intermediación laboral.

67 Por razones de espacio, no es posible detenerse en profundidad en cada una de ellas, pero se ha optado por remarcar aquellos puntos donde se considera pertinente comenzar la discusión.

entre las competencias de los trabajadores y los perfiles de los puestos de trabajo (Sence, 2017: 16-67). Este es el tipo de resultados que debieran preverse ante la introducción de nuevos actores con funciones relativamente parecidas.

También cabe preguntarse de qué forma debieran relacionarse estos actores: si buscamos que sean agentes en competencia frente al mercado laboral o agentes colaboradores que se complementen en las distintas funciones que cada uno mejor sabe hacer. Cuál es la relación que tendrán con las empresas y si habrá incentivos para generar redes y alianzas estables en el largo plazo, sobre todo considerando que el funcionamiento OMIL-empresa es mucho más efectivo cuando existe un historial de cooperación, sin el cual son percibidas como simples reclutadoras y cargan con el sesgo negativo de ser burocráticas y poco eficientes (Sence, 2017: 70-83). De aquí se desprenden al menos dos desafíos. Para los OTEC, cómo construir este capital de contactos de largo plazo y ponerlo en valor, en un ambiente de mayor competencia; y para las OMIL, qué efectos podría tener en ellas la introducción de competidores privados que, en principio, cumplirían la misma función, y de forma eficiente, a ojos de los empleadores.

Por último, al considerar el principio de calidad, la discusión debiera dar paso al debate en torno a asegurar un acompañamiento personalizado de los procesos de inserción, desde que los usuarios llegan a demandar el servicio de intermediación laboral, pasando por un adecuado diagnóstico de sus condiciones actuales, sus expectativas y motivaciones, hasta que el trabajador o trabajadora ha conseguido un puesto de trabajo. E incluso ir más allá, planteando el seguimiento en los puestos de trabajo por un período suficiente para asegurar la permanencia. Para esto es clave el seguimiento periódico de las personas usuarias y de los requerimientos del sector productivo, de modo de lograr una buena adecuación entre competencias laborales de la oferta y requerimientos laborales de la demanda.

1.3 EL MODELO EMPLÉATE

Fundación Emplea se suma a la discusión y espera contribuir al diseño de políticas públicas, poniendo a disposición el modelo de intermediación laboral *Empléate*, el cual ha sido ejecutado desde inicios de septiembre de 2018 a la fecha. En su primera fase de operación, el modelo ha logrado atender a 463 personas, con una tasa de inserción laboral igual a 54 %, prácticamente todos en trabajos de tipo dependiente. De los atendidos, el 57 % son mujeres; el 35 %, inmigrantes, destacando las poblaciones haitiana, venezolana, peruana y colombiana; el 77 % tiene un nivel educacional menor o igual a la enseñanza media completa; el 9 % presenta algún tipo de situación de discapacidad; y, en promedio, llevan once meses sin ejercer trabajos formales y dependientes (Fundación Emplea, 2018: 30-42). Resultados que muestran la versatilidad del modelo, al poder acomodarse a distintas trayectorias laborales y personales.

El modelo (Figura 1) se enfoca en aquellas personas que se encuentran en vulnerabilidad y/o exclusión sociolaboral, buscando el desarrollo y fortalecimiento de sus competencias para la empleabilidad (Fundación Emplea, 2018: 10). Esta metodología considera la posibilidad de capacitar a sus participantes, sin ver en ella una respuesta exclusiva a las demandas por intermediación laboral. La experiencia adquirida muestra que no todas las personas tienen el tiempo para estar más de un mes en capacitación antes de encontrar un empleo, por lo que se ha propuesto una intervención rápida, habilitante y personalizada. Es decir, una intervención que considere las competencias actuales de los y las participantes para potenciarlas en el ámbito laboral, en un período que va desde una semana a un mes, que logre la inserción en un trabajo acorde a sus intereses, y que los acompañe para asegurar su permanencia.

FIGURA 1 – Etapas del Modelo Empléate

Fuente: Elaboración propia.

La primera etapa del modelo es la **Etapa de Difusión,** en la cual se convoca a la participación y derivación de usuarios y usuarias hacia el programa, levantando acuerdos de colaboración con diversos actores (empresas, otras fundaciones, OMIL), buscando respuestas íntegras a las necesidades y barreras estructurales que enfrentan: cuidado infantil, reinserción escolar, consumo problemático de alcohol y/o drogas, situación de calle, entre otros. En esta etapa es clave el rol del Gestor de Redes, quien cuenta con un amplio conocimiento del tejido social y se encarga de cumplir con estos objetivos y actividades.

En la **Etapa de Ingreso al Programa** se entrega información en detalle a quienes llegan al Centro de Activación Laboral (C-LAB)[68], ya sea por demanda espontánea o derivados desde las redes colaboradoras, principalmente de las municipalidades. Se verifica que los postulantes cumplan con requisitos mínimos de participación: pertenecer al 60 % más vulnerable según Registro Social de Hogares (RSH) y contar con la motivación de trabajar. Finalmente, se agenda una entrevista con un Preparador Sociolaboral[69].

La **Etapa de Diagnóstico** comienza con la entrevista del Preparador Sociolaboral. Se detectan barreras a la inserción laboral y se ven posibilidades de solución, recurriendo a las redes cercanas de cada persona, en primera instancia, o a las redes colaboradoras del programa, en segunda instancia. El Preparador Sociolaboral recoge información sobre la situación personal del participante, salud, educación, trabajo, antecedentes penales y redes de apoyo, a partir de una pauta predefinida. Este diagnóstico resulta en perfiles de atención, los cuales marcan la intensidad de la intervención y sirven de antecedente a la personalización del trabajo guiado por el Preparador Sociolaboral.

La **Etapa de Orientación Laboral Individual** se estructura en sesiones privadas entre el Preparador Sociolaboral y el participante. En ellas se trabajan objetivos planificados al inicio de la intervención, en cuanto a desarrollo del autoconocimiento laboral, construcción de currículum, valoración y reconocimiento de la propia experiencia laboral, estrategia de búsqueda de empleo, entrevistas laborales, etc.

68 El Centro de Activación Laboral (C-LAB) está ubicado en la comuna de Estación Central. En él se desarrollan las actividades relacionadas con el Modelo Empléate, así como otros programas y pilotos de la Fundación Emplea.

69 Profesional ligado a las ciencias sociales –particularmente a las carreras de Trabajo Social, Asistente Social y Psicología– o Terapeuta Ocupacional, con experiencia en formación, orientación y acompañamiento en el ámbito sociolaboral, preferentemente de personas en situación de vulnerabilidad y/o exclusión sociolaboral.

La **Etapa de Formación para el Trabajo** consiste en la realización de talleres grupales de habilitación laboral: Apresto Laboral; Empleabilidad Autónoma; Motivación; Iniciativa y Aprendizaje; Trabajo en Equipo; Conducta Segura y Autocuidado, y Resolución de Conflictos. La cantidad y tipo que tome cada participante depende del perfil diagnosticado. Por lo demás, existe un reforzamiento mutuo entre estos talleres y la orientación laboral individual.

El hito que marca el paso a **la Etapa de Intermediación Laboral** es la finalización de los talleres y el diseño de un currículum actualizado. En esta etapa es crucial el trabajo del equipo de Gestores Laborales, quienes se encargan de levantar ofertas de puestos de trabajo que se adecuen a las características de los participantes. Para esto es fundamental que el equipo conozca el perfil de tales desde el inicio de la intervención.

Finalmente, la **Etapa de Acompañamiento en el puesto de Trabajo** se extiende por tres meses, bajo el objetivo de cerrar brechas para asegurar la permanencia. Para ello, el Preparador Sociolaboral acuerda un plan de trabajo con su participante y realiza un seguimiento que puede ir desde una serie de llamadas telefónicas hasta una intervención profunda con visitas al lugar de trabajo y entrevistas con actores relevantes.

La experiencia obtenida con el Modelo Empléate confirma la necesidad de desarrollar servicios de intermediación laboral personalizados, que pongan a la persona en el centro de sus procesos y que sirvan de puerta de entrada a distintos servicios, no solo ligados al mundo laboral, sino también sociales. Por otra parte, el modelo plantea nuevos desafíos, ligados a la necesidad de comprender por qué algunas personas no encuentran trabajo fácilmente o por qué algunas simplemente no lo logran y desisten de continuar. En la medida que se responda a estas y otras preguntas, se podrá avanzar en la calidad e impacto de este y otros modelos de intermediación laboral.

CONCLUSIÓN

El *Modelo Empléate* busca ser un aporte a la construcción de un sistema de intermediación laboral que ponga a la persona en el centro de sus procesos, conectándola con diversos servicios que respondan a sus necesidades, personalizando sus etapas de acuerdo a sus trayectorias laborales y de vida. En esta tarea adquieren especial importancia los grupos en situación de vulnerabilidad o exclusión sociolaboral, quienes resienten en mayor medida las faltas de oportunidades, viéndose expuestas a trayectorias de riesgo que van acumulando desventajas para la inserción al mundo del trabajo, impidiendo o dificultando el dar un cambio sustancial en sus condiciones de vida.

Una solución efectiva requiere levantar estándares de calidad que vayan más allá de las metas de colocación, considerando la subjetividad de los usuarios y usuarias, así como la valoración de actores relevantes, como las empresas o los OTEC, además del aseguramiento de la idoneidad de los empleos y de la permanencia en los puestos de trabajo conseguidos.

Requiere una apuesta decidida hacia la articulación, no solo de actores públicos y privados relacionados con el mundo del trabajo, sino también de aquellos que provean servicios sociales que respondan a las necesidades diversas de las personas –cuidado infantil, acceso a vivienda, reinserción escolar, etc.– y solucionen brechas que impiden o dificultan el acceso al mercado laboral. Para esto, es necesario preguntarse qué tipo de relación se espera lograr entre los actores involucrados y si los incentivos estarán puestos para generar competencia o colaboración entre ellos. La experiencia en países OCDE puede ser ilustrativa al respecto, ya que han optado por la integración e incentivos hacia la colaboración de los actores.

Chile tiene una tasa de desempleo por debajo del promedio latinoamericano, pero enfrenta el desafío de desarrollar un sistema de intermediación laboral para los grupos excluidos y vulnerados. Es deber de todos restituir el derecho a acceder a un trabajo en condiciones apropiadas y satisfactorias para quienes se encuentran en estas situaciones. La tarea pendiente es desarrollar un sistema público-privado efectivo, de acceso universal, articulado bajo estándares que aseguren la calidad y el impacto positivo en las trayectorias laborales y personales, dotado de la flexibilidad necesaria para adecuar su diagnóstico, búsqueda y acompañamiento a las personas. Tarea que se materializará de buena forma en la medida que se vea acompañada de un financiamiento regular, predecible y específico para actividades de intermediación laboral.

REFERENCIAS

BANCO CENTRAL DE CHILE (2018). *Mercado laboral: Hechos estilizados e implicancias macroeconómicas* [en línea]. Disponible en: https://www.bcentral.cl/en/-/mercado-laboral-hechos-estilizados-e-implicancias-macroeconomicas-diciembre-2018

CAIN, E. (2009). *Social protection and vulnerability, risk and exclusion across the life-cycle* [en línea]. Disponible en: https://www.semanticscholar.org/paper/Social-Protection-and-Vulnerability-%2C-Risk-and-the-Cain/474f5b33aadad19e86c2da15d2469a338f9966c8

CÁMARA DE DIPUTADOS (2019). Informe de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social recaído en el proyecto de ley sobre modernización de la franquicia tributaria y modificación de fondos públicos que indica, 7 de octubre de 2019.

CASTEL, R. (2000) The roads to disaffiliation: insecure work and vulnerable relationships. *International journal of urban and regional research,* volumen *3*(24), pp. 519-535.

COMISIÓN NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD (2018). *Caracterización del funcionamiento de la franquicia tributaria* [en línea]. Disponible en: https://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2018/06/Nota-Tecnica-4.-Franquicia-Tributaria.pdf

DANNEFER, D. (2003). Ventajas y desventajas acumulativas y el curso de vida: Edad del intercambio fecundo y teoría de la ciencia social. *Journal of gerontology: Social scinces,* volumen 58B(6), pp.327-337.

FUNDACIÓN EMPLEA (2018). *Informe Técnico Final. Modelo de Intermediación Laboral Empléate.* Santiago.

HOGAR DE CRISTO (2017). *Exclusión laboral en Chile: Adultos mayores, inmigrantes, jóvenes, mujeres y personas con discapacidad.* Dirección Social Nacional, Subdirección Desarrollo y Estudios. Santiago.

HOGAR DE CRISTO (2018a). Principios Orientadores de la Acción Social. En: HOGAR DE CRISTO. *Principios y Fundamentos Sociales de las Fundaciones Hogar de Cristo*. Dirección Social Nacional. Santiago.

HOGAR DE CRISTO (2018b). Enfoques y Perspectivas Teóricas: Un Aporte para la Reflexión de la Acción Social. En: HOGAR DE CRISTO. *Principios y Fundamentos Sociales de las Fundaciones Hogar de Cristo*. Dirección Social Nacional. Santiago.

MAZZA, J. (2003). Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL, 80,* pp.165-183.

MAZZA, J. (2013). Connecting workers to Jobs: Latin American innovations in Labor Intermediation Services. *Latin American Policies, 2* (4), pp.269-284.

OBSERVATORIO SOCIAL (2018). *Situación de pobreza. Síntesis de resultados* [en línea]. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_pobreza_Casen_2017.pdf

PNUD (2014). *Informe final: Estudio trayectorias laborales de la clase media-baja en Chile.*

RUIZ-TAGLE, J. y SEHNBRUCH, K. (2015). ¿Más trabajo pero no mejor en Chile? La importancia capital del contrato indefinido. *Revista Internacional del Trabajo,* volumen *134*(2), pp.247-274.

SENCE (2017). *Evaluación de satisfacción y de entrega estandarizada de servicios OMIL* [en línea]. Disponible en: http://www.sence.cl/601/articles-9470_archivo_01.pdf

SENCE (2018). *Buenas prácticas en intermediación laboral.* Área de Estudios de la Unidad de Desarrollo Estratégico del SENCE.

WINGENS, M. y REITER, H. (2011). The life course approach-it's about time!. *BIOS-Zeitschrift für Biographieforschung, Oral History und Lebensverlaufsanalysen,* volumen 24(2), pp.187-203.

5 LOS ROSTROS DE LA TIERRA: ENSAYO LITERARIO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS

Vicente Fonseca G.[70]

LA TIERRA ESCRIBE SUS LÍNEAS

Durante siglos ya olvidados, cuando Chile era una poesía muda y sin nombre, la naturaleza solía esculpir lentamente a los pueblos que habitaban las regiones, y en ellos iba retratando los rostros milenarios de la tierra. Siguiendo las venas transparentes del Desierto caminaba el pueblo de cobre, y en medio de la aridez y del silencio, el hombre oía los secretos del algarrobo y de los chañares, cuyos resistentes follajes habían visto miles de veces morir y renacer el gran sol de Atacama; Licanantai tomaba el cobre en sus manos, mucho antes que las excavadoras y que la pica, y la carrera de las aguas andinas le parecía ser un sagrado suspiro de vida en medio de los dominios infecundos. Un poco más al sur, en la tierra de las mil cumbres, mil torres de piedra y arena protegían a los pueblos de greda, que emergían de la fertilidad de los valles, grietas de vida entre la geografía amurallada de Coquimbo; aquí la tierra elevaba una multitud de puños hacia las estrellas, las cuales abrían sus ojos iluminados cada noche para observar el sueño o el rito del Diaguita *(el humano y la tierra habían creado aquí cada uno sus propias vasijas de barro).* Disminuida la infinita serranía, el picunche inauguraba las depresiones y las cuencas centrales, que se vestían de verde tras las lluvias invernales; la palma chilena, que entonces solo era palma, alzaba su cabellera erizada, y su columna lisa se erigía por sobre las vegetaciones y por sobre las existencias pasajeras *(Ya el cielo ensayaba con más frecuencia sus regadíos aéreos y la superficie comenzaba a repletarse de raíces líquidas).* Pero al tiempo de la conversación con los peñascos, los riachuelos y las extensiones calvas, ¿Qué ocurría en las interminables costas salubres, junto a las gélidas corrientes marinas? Las olas en su afán violento no solo maltrataban los roqueríos o se rendían espumeantes sobre la arena, sino que a medio camino se encontraban con rostros humanos, dispuestos a arrebatarle al mar inquieto sus frutos: aquellos se habían transformado en ave punzando el océano, o en lobo marino, por las playas y los acantilados. Changos, fue llamado este pueblo, antecesor del observador de atardeceres costeros *(Más allá del horizonte, en las soledades oceánicas de Rapa Nui, un pueblo esculpía rostros y bailaba a los pies de los volcanes).* Ahora sigamos recorriendo los interiores del territorio, sigamos más al sur de los quillayes: ya estamos donde el cielo reponía todo el año sus cántaros llenos de

70 Trabajo ganador del Primer Lugar en el Concurso de Ensayos 2019 de la Academia Parlamentaria. Vicente Fonseca Guerrero es alumno regular del Colegio Alemán de La Serena.

agua. Bosques espesos y perennes retomaban el reino arbóreo de América, hasta este punto interrumpidos intermitentemente por la geología: Volcanes, lagos y ríos complementaban ahora el verdor extendido a pesar del frío y la naturaleza generosa producía frutos y seres, los cuales eran recibidos por el mapuche durante su andar salvaje. La abundancia cobijaba el crecimiento de las poblaciones[71], que entonces cómodas entre los brazos de la tierra fundaban en lo más profundo de su cultura un amor verdadero al territorio: en los bosques se percibía un sinfín de remanencias ancestrales y los viejos solían relatar el pasado enredado en la maraña de los siglos; y una multitud de araucarias observaba el amanecer de las generaciones. Más al sur del pueblo de lanza y semilla, la tierra y las cordilleras, ya fatigadas, sumergían sus caderas en el océano, y ya el territorio comenzaba a ser un romance entre el mar y el suelo: en medio de esta dualidad esencial el pueblo Chono recorría los primeros archipiélagos y sus senderos accidentados, conociendo el salado sabor de los mares. Más allá, incluso los Andes se recostaba en el horizonte y se despedazaba en medio de los fríos australes, y los territorios entonces eran dominio del agua; un silencio inhóspito se detenía en los canales, hasta morir apaleado por las ráfagas furiosas del aire; y en la noche, el firmamento estrellado escribía sus secretos sobre los desnudos cuerpos humanos[72]: Estas eran las glaciales soledades del fin del mundo, donde, mientras las cordilleras morían, una multitud de pueblos seguía naciendo.

Así era la danza del indio en las regiones; dolor y sangre no faltaban, como tampoco la tierra permanecía siempre apaciguada y bondadosa. El temblor y los volcanes, la tormenta y los tsunamis eran un recordatorio de las fuerzas gigantescas de la naturaleza, expresión de espíritus poderosos, o una advertencia a los pueblos por su falta a la tierra viva: eran las voces furiosas de la tierra. El mundo aquí era una radical conversación de los elementos, y entonces la humanidad escuchaba: Los pueblos indígenas sabían contemplar y apreciar sus alrededores, en vez de ahogarse ensimismados con su propia imagen tan hermosamente civilizada.

(Narciso olvidó la belleza de los bosques. “La tierra ha muerto”, le decía Narciso al indio ingenuo).

Sin embargo, la tierra no ha muerto y la naturaleza radical y vertiginosa que acompañó a estos pueblos permanece junto a nosotros: ella es el principio constante frente a la carrera incesante de las sociedades, es la columna que nos sostiene, como también sostuvo a los conquistadores de hierro y a los hombres de arcilla. En nuestro país hay árboles en cuyo tronco quizás cuántas culturas se han apoyado; cerros intactos han sido nombrados y renombrados en dos o más lenguas; y hay ríos que ocultan lanzas, espadas y escopetas. ¿Cuánto indígena fatigado se hubo detenido a observar el atardecer sentado junto a la misma quebrada donde hoy el campesino fatigado observa su propio atardecer? Pero la diferencia entre el hoy y el ayer es que antes los pueblos entendían ser parte de su entorno y lo cargaban de sentido: los dioses, o más

71 Se calcula que la población de los mapuches en la Araucanía era de 500.000 personas, a pesar de no haber desarrollo agrícola (Véase *Historia del pueblo mapuche*, José Bengoa, pág. 21). La naturaleza podía sostener esta vasta población sin exigir formas de organización más avanzadas.

72 *Selk'nam.*

bien, los espíritus tomaban forma o fuerza, y entonces la tierra y toda existencia era entendida como una vida más, entes si bien independientes pero partes de un equilibrio ancestral. Entonces era que los pueblos abrían sus páginas, y la lluvia como tinta escribía sobre sus pieles y sus llagas; y la tierra y sus fuerzas se retrataban sobre los rostros de sal y arcilla.

"…En la empuñadura de su arma de cristal humedecido, las iniciales de la tierra estaban escritas"[73], mas a diferencia de lo que dijo el poeta, el viento no las olvidó por completo, ni fue enterrado todo *el idioma del agua:* ni multitud de ráfagas de silencio o sangre lograron desaparecer algunas claves. Porque un trozo de ellas pervive en el indígena, quien a pesar de todo sigue habitando "nuestras tierras".

LAS RÁFAGAS DE SILENCIO Y SANGRE

"Ustedes son los limones agrios de mi tierra. Sigan dando su ácido y no entren en combinaciones con el pote de miel que, por las moscas que acarrea, resulta un socio de la muerte…"

*"Los sabores acres afirman el paladar, igual que la sal afianza la calidad en los sueros. Las patrias precisan hoy más que nunca de paladares viriles y tratamientos enérgicos.", **Gabriela Mistral***[74]

(Ahora bebamos un poco de aquellos ácidos limones, o rociémoslos un poco sobre nuestras heridas).

La "barbarie" corría por los pasillos, salvaje, revoloteadora y "primitiva", aquella misma barbarie que no pudo nunca defender su derecho a ser entre los "civilizados": Primero fue la ola de fervor y codicia del español la que quiso esclavizar o arrasar al indígena, trayendo enfermedad y muerte a los valles y desiertos de Chile. Luego, a manos de misioneros y piadosos católicos, tocó la muerte de los dioses y las religiones, que tan internalizadas estaban, que no desfallecieron para siempre, sino que se infiltraron en las iglesias y en los rosarios, renaciendo en un cristianismo mestizo vitalizado por las costumbres antiquísimas de América, a diferencia de los fríos y estériles credos de Occidente. Sin embargo, a pesar de la contracorriente, muchos pueblos indígenas persistieron, ya sea en pequeños pueblos del Norte Chico y en las alturas despreciadas del Norte, como también en la Araucanía independiente y en las soledades frías de Tierra del Fuego. No obstante, faltaban los ilustrados, modernos y civilizados, faltaba la República de Chile bastante *"white and british"* y faltaban la avaricia de los hombres que convertían toda la belleza que relaté al principio en un simple "recurso" meramente explotable y comerciable, que permitiría el crecimiento de las haciendas personales o el progreso imparable de la nación. Luego llegaron y no hicieron más que repudiar al indígena, y en muchos casos lo exterminaron: El progreso metálico de los martillos y la pólvora no toleró nunca el ritmo sosegado de la naturaleza, la cual dirigía con sus compases el paso del indígena; la suave delicadeza y el exquisito y superdesarrollado gusto de los caballeros no soportaba la infame y aberrante imagen del pezón desnudo y del hombre abrazando el barro; la religión del culto despreciador de lo terrestre *(nótese el olor denso del cristianismo)* gritaba "¡Dios mío!" cuando ante sus ojos el indígena "hereje" osaba arrodillarse ante las montañas y los árboles, o cuando el mapuche anticuado no conformaba su familia según los estándares aprobados por la tradición cristiana, sino que se casaba con cinco mujeres *(aprobado por su cuerpo).* En conclusión, la civilización cometía el grave error *(¿Cometía?)* de juzgar desde su imagen, para ella intachable y superior, al pueblo diferente, cuya diferencia este adquirió no por su mera voluntad sino que por los azares del tiempo y los mandatos de su espacio.

73 *Amor América, Canto general,* Pablo Neruda.

74 Subercaseaux (2010).

Durante mucho tiempo los intelectuales eurófilos establecieron una medida racial y discriminatoria entre los habitantes, bajo la cual el indio fue tachado de flojo, miserable e inmoral y el blanco, de virtuoso, laborioso y desarrollado. Luego de anotar estas ideas, aquellos se miraban al espejo y decían: ¡Oh, qué casualidad, entonces soy virtuoso, laborioso y desarrollado! Y luego, en un barrio burgués y floreciente, hombres y mujeres, que con modestia se consideraban blancos europeos, amanecían bebiendo esta bebida de la autocomplacencia, para luego salir a las calles, encontrarse con la mugre y el polvo pegados al rostro moreno o al rostro indio y decir: ¡Estos "rotos" sucios y esos indios "inmorales" son los culpables de que Chile no sea la verdadera *sudamerican England!*

Entonces yo respondo: ¡Se equivocan, nuestro gran problema es el menoscabo y la vergüenza que se ha establecido durante mucho hacia nuestra verdadera identidad!

Y una parte configurante de nuestra identidad es, de hecho, el pueblo indígena, por medio de un largo mestizaje: no nos olvidemos de eso. Si les cabe duda, chilenos, los invito a verse las caras, oírse las palabras y observar nuestras tradiciones. Hay algo ahí auténtico, algo evidente de mezcla de razas y culturas, en la que ninguna se impuso al completo, sino que se amasaron, como en un choque de planetas desiguales, tras lo cual un Mundo Nuevo se ha formado. Honrar al indígena es, entonces, como honrar a nuestra madre: ¡Qué suerte tenemos nosotros, la de tener todavía a la madre a nuestro lado! ¡Para disculparnos de tanta rabieta, de tanta insolencia y de tanto abuso que cometimos hacia ella!

(¿Qué peor hijo que el que reniega y se avergüenza de su madre?).

PREJUICIOS MODERNOS

(Ahora un poco de seriedad y corbata).

Según encuesta Cadem[75], un 36% de los encuestados cree que es más cercano que un Iván Melinao (apellido mapuche) tenga problemas de alcoholismo que un Carlos Valenzuela o un Matías Errázuriz lo tenga (30% votó por Valenzuela y un 18% por Errázuriz). Otras cifras son respecto a la clase socioeconómica: el 67% cree que Iván Melinao pertenece a la clase baja o media baja, mientras el 91% cree que Errázuriz pertenece a la clase alta o media alta. Pero el estudio no ofrece solo estadísticas en relación con el alcoholismo y la clase social, sino también con respecto al intelecto, o quizás educación escolar, y a las oportunidades de trabajo: el 49% cree que Errázuriz es más cercano a tener mejor puntaje en la PSU, en tanto solo el 17% cree que Melinao es más cercano a ello; por otro lado, un 72% cree que es más posible que a un Errázuriz le vaya mejor en una entrevista de trabajo, en contraste con el reducido 7% que cree lo mismo de Melinao.

Estos juicios, bastante incorporados, en sí son un mal de ceguera: durante siglos de historia la sociedad chilena se ha estratificado por razones absolutamente alejadas de la meritocracia. Aunque los españoles (conquistadores) y luego los "criollos" repartían huachos en la población, la conformación **legítima** de las familias de élite fue en cierta medida impermeable (racialmente) respecto a las otras clases mestizas e indígenas, no obstante sí haber contacto e influencias culturales entre todas las clases sociales[76]. Además, y relacionado con lo anterior, la élite chilena tiene orígenes preliberales, en el mundo monopólico y conservador de la Colonia, en el cual el poder (brazo de España) configuró una sociedad altamente vertical, cuya estratificación tuvo fuerte conexión con lo racial y lo nominal (en la apariencia). Dentro de estos márgenes el indígena y una gran masa proveniente en parte del indígena no tuvieron desde un principio, y de manera abismante, las mismas oportunidades y el mismo trato, y desde ciertas esferas se formó una cultura de desprecio hacia "el de abajo", así como se configuraron códigos sociales a través de los cuales

75 Encuesta N° 265, 8 de febrero de 2019.

76 Véase *Madres y huachos*, Sonia Montecino.

lo europeo representa prestigio y atractivo, todo lo cual prosiguió hasta ya habida la República en Chile y permanece hasta hoy. En este sentido es que a través de formas discriminatorias y excluyentes se ha configurado, con profundas raíces históricas, nuestra realidad, desde la cual, ciegamente y con un complejo de amnesia, se ha creído ver en los rasgos, los nombres y las conductas una conexión intrínseca, creándose un estigma cotidiano contra lo más cercano a lo indígena y lo más alejado de lo blanco, olvidando que muchas veces, históricamente hablando, el estigma tiene el poder de engendrar la cualidad, de alimentarla y conservarla. De ahí la necesidad de romper con el estigma y con la tendencia de simplificar la realidad al conectar siempre las conductas con los nombres y los rasgos, en vez de haber una comprensión más profunda de los contextos sociales y de los procesos que a ellos preceden, aun cuando en la realidad haya coincidencia entre la frecuencia de un hecho y el nombre o la apariencia del sujeto. Esto, repito, me parece una evidencia de la construcción social, de alto enfoque racial y nominal, que hubo en Chile y de la escasa movilidad social que también hubo durante largos años de nuestra República, lo que tiene sus consecuencias hasta hoy en día. Cabe recordar que, por más que de derecho haya igualdad de trato y de oportunidades, de hecho no ocurre realmente así en una sociedad que sigue actuando bastante sobre la base del prejuicio: no es tanto el mérito sino la apariencia y el parentesco (apellido, origen) lo que juega un rol importante en Chile[77].

Es increíble cómo estos códigos discriminatorios sobreviven en el país. Muchas veces la palabra y los discursos penetran en las sociedades, estableciendo un orden de prejuicios tan intenso que se llega al autoprejuicio, cuando el estereotipo negativo reside por casualidad en el individuo. Esto no puede hacer más que conducir al deseo de ser lo que no se es (que sería lo que se ve "arriba") y un rechazo a lo que se es (lo que lo diferencia del de arriba), produciendo que el individuo muchas veces reniegue de sus formas primeras o de sus orígenes. (En este sentido es que el chileno en muchos casos reniega de algún origen indígena y se vanagloria de sus antepasados europeos).

Y lo más increíble es que, en una encuesta realizada por la Universidad de Talca[78], el 33,1% de los encuestados, de distintas clases socioeconómicas, sí cree en la afirmación "Chile posee mayor desarrollo debido a que tiene menos población indígena"; el 29,7% sí cree que "algunas razas son mejor que otras"; el 70,7%, que "el apellido mapuche puede perjudicar a la búsqueda de empleo y/o ascenso en la empresa"; el 37,6% tiene la creencia de que "los europeos son más inteligentes que los chilenos"; y un 52,8% cree no tener ancestros mapuches. Los prejuicios evidenciados por esta encuesta son muchos más, sin embargo, los datos entregados en el presente ensayo son suficientes para demostrar la negativa imagen que se tiene de los mapuches, y con esto de los indígenas en general, la renegación que se hace del mapuche como parte configurativa de nuestra sociedad[79] y, por último, se logra entender el deseo de "emblanquecimiento" o de cercanía a lo europeo y no indígena, al reconocerse estos elementos como de prestigio y oportunidades.

Y todo esto se expresa en el trato que la sociedad le brinda al indígena, trato que amenaza los intentos de conservación de sus culturas y los intentos de su progreso y bienestar en las urbes:

> El inmigrante, para tener éxito o simplemente para sobreponerse a la situación de discriminación que enfrenta en la ciudad, se ve impulsado a esconder o negar su identidad indígena asimilándose a la sociedad urbana dominante. Sin embargo, la discriminación inicial que se experimenta por ser inmigrante, hijo de inmigrante o descendiente indígena, asociada a su origen étnico, constituye sólo una dimensión en el proceso de reconstrucción identitaria, la que se expresa a partir de una acción colectiva que comienza por una relación estrecha con la familia y los antepasados y llega a una participación activa en asociaciones indígenas. (Aravena, 2014)

77 Con esto no quiero decir que el mérito no juegue ningún rol.

78 CEOC-UTALCA (2018). *Prejuicio y discriminación racial en Chile.*

79 En promedio, el 44% del ADN chileno tiene un componente ancestral amerindio, de lo que la mitad es componente mapuche. (Datos Genómicos, Chile Genómico). Interesante es que el grupo ABC1 tiene un 40% de componente ancestral indígena.

Discriminación: es esta una palabra que, por más que el Estado legisle a favor de los pueblos indígenas, sigue siendo parte frecuente, y negada a su vez, en el trato de la sociedad al indígena, a quien le recae una presión social mucho más intensa que al chileno promedio cuando emigra a las ciudades. Esto refleja un gran defecto cultural: evidente es la necesidad que tenemos los chilenos de reconocernos mestizos, de reconocer a Chile como hijo de español y de indígena y de dejar de aparentar ser algo que no somos, censurando inconscientemente aquellos elementos que nuestra propia sociedad traumada coloca en la vergüenza y el desprecio. Quizás cuando nos conozcamos de verdad, sin prendas falsas, sabremos realmente qué hacer con nuestro país, y con ello me refiero no solo a su mercado, sino a su cultura, parte marginada, en los hechos, de las grandes prioridades. Es justamente en este punto, la cultura, donde residen los prejuicios y los obstáculos a los cambios sociales, que la ley y las palabras muchas veces creen estar resolviendo por sí solos, no obstante no estar haciéndolo, en cuanto se origina un irrespeto a tales leyes en lo privado, debido a la incoherencia entre lo que promulga o promueve el Estado y las creencias y actitudes de la población.

ABUSOS MODERNOS

> Sin perjuicio de los avances en relación con los derechos de los pueblos indígenas, la respuesta estatal que se ha hecho sentir con particular intensidad frente a esta problemática es aquella que proviene del uso de la fuerza a través de la persecución penal y la intervención policial. Así lo sugieren, por una parte, las formas extremas que el uso de la fuerza policial ha alcanzado particularmente durante la última década, así como la gran atención que la criminalización y la violencia policial han despertado en organismos nacionales e internacionales, por otra. (INDH, 2014)

Se ha tendido a la criminalización del mapuche después de los casos de violencia en que han estado involucrados algunos de ellos, casos que han llegado a oídos de todos. "Terroristas son": apelativo bastante reproducido por un sector y por varios medios que induce a la percepción del mapuche como un enemigo, ajeno a nuestra cultura y a nuestro país, y se generaliza esto como si fuera la mayoría del pueblo mapuche la que incurriera en estas prácticas. Renace su imagen de belicoso y salvaje, y la gente empieza falsamente a creer que el mapuche es alguien peligroso, al menos en su estado rural. Sin embargo, una importante parte del conflicto y de la historia están siendo ignorados por este punto de vista, más bien miope: olvidan la intensa violencia policial que han recibido y reciben varias comunidades mapuches a través de los famosos allanamientos.

> El mismo INDH recordó que su Unidad Jurídica y Judicial ha presentado recursos de amparo en favor de mujeres y niños de comunidades indígenas, víctimas de violencia policial. Uno de ellos fue por el caso Lof Mapuche Mawidanche y Trapilwe, allanado el 30 de Abril de 2013 en la comuna de Freire por personal de PDI. En la ocasión, allanaron viviendas sin autorización judicial, afectando a 12 niños, una mujer embarazada de casi seis meses, y diversas otras personas en la intimidad y privacidad de su hogar. (El Mostrador, 2018)

Casos son muchos más, los cuales han sido constantemente denunciados tanto por el INDH como por la Defensoría de los Derechos de la Niñez, junto con muchas otras organizaciones nacionales e internacionales (Amnistía Internacional[80], por ejemplo). Increíble es la ignorancia que tiene la población respecto a estos hechos, los cuales no han tenido la necesaria cobertura de los medios, los que en gran parte se han centrado en la violencia o robos ejercidos por algunas personas mapuches, en sus reclamaciones a la justicia cuando algún mapuche ha sido encarcelado y en las diversas discusiones en torno al terrorismo o no en la Araucanía. No obstante, reitero, el problema va mucho más allá de eso, pues ha significado el atropello a diversos derechos humanos y la exposición de mujeres y niños mapuches, que nada tienen que ver con los conflictos, a situaciones de vulneración a su integridad y a su bienestar. Los carabineros han utilizado frecuentemente un exceso de fuerza, lo que ha significado que:

80 Véase Informe 2017/18 Amnistía Internacional, La situación de los derechos humanos en el mundo.

> al menos 133 niños y adolescentes han sido agredidos física y psicológicamente en los últimos años por la policía chilena. Su delito: pertenecer al pueblo mapuche. Así lo revelan las denuncias ante el Poder Judicial del país, en investigaciones que en algunos casos son calificados como tortura. (Silva y Mussa, 2017)

Se acusa a los mapuches de terroristas, por implantar el terror. Sin embargo, ¿no parece más que evidente que el mayor terror es el que han llevado las fuerzas del Estado a las comunidades indígenas? Hablamos de integración, pero el mal tratamiento que los medios han hecho del "conflicto mapuche" provoca nada más que el distanciamiento y el rechazo al pueblo mapuche; los tildamos de violentos y terroristas pero desconocemos la violencia a la que han estado expuestos, no solo ahora sino que por más de un siglo; nos jactamos de ser democracia y poseer diálogo, empero, seguimos utilizando la anticuada técnica de la violencia desmesurada contra una violencia focalizada, como si los mapuches no fueran chilenos sino foráneos enemigos del Estado.

Lo bueno es que aún hay tiempo para retractarse, de encuadrar el discurso con los actos y de crear y aplicar leyes no como mera respuesta a los escándalos o a la presión de organismos externos y de la misma gente, sino que por un verdadero respeto y aprecio hacia los pueblos indígenas. El Estado, promotor de la justicia, con mayor razón no debiese sufrir de amnesia y de indiferencia ante la situación de los mapuches, la cual tiene toda una historia de décadas de marginaciones y despojos, elementos que ante los ojos de cualquier persona con algo de humanidad, no cegada por practicismos económicos o por prejuicios sociales, no pueden más que causar la expresión: ¡Qué injusticia!

No olvidemos que el Estado, más que una especie de "empresa" inserta en un mercado, con gastos y necesidades económicas, es una construcción social cuyo fin debiese ser en buena parte humanitario: por algo en él residen concentrados los poderes para ejercer la justicia y para mediar entre dos o más sujetos en conflicto. Ni el practicismo económico, ni los prejuicios sociales ni las tendencias políticas debiesen obstaculizar el verdadero ejercicio de la justicia y la concreción del sentido humanitario que, creo yo, en muchos casos le falta a nuestro Estado. Entiendo que este ejercicio y esta concreción se vean también a veces entorpecidos por el fango de una legislación con vacíos, nudos y vueltas, pero creo frente a esto que, habiendo un verdadero deseo de solucionar buenamente los conflictos y habiendo el ya mencionado sentido de justicia, aquellos vacíos se llenarían más rápido, aquellos nudos se desenredarían y las vueltas no se volverían tan engorrosas. Y de este modo, de la mano con cambios culturales ya hablados antes, los conflictos que han afectado siempre a los mapuches y al resto de los indígenas serían mejor resueltos, la voz resonante del chileno callaría sus prejuicios y se disiparía su grave ignorancia.

(Y ahora, si me permiten señores, me quito los incómodos lentes cuadrados y la formal corbata, dejo a un lado la lapicera de tonos fríos, y me visto como lo estuve al principio, tomando los pinceles con un par de manos sueltas, hasta ahora asfixiadas por los difíciles pesos del rigor y la regla, para rescatar un par de valores sumergidos bajo las densas neblinas de nuestra ceguera).

SON LAS VOCES DE LA TIERRA

El indígena siempre se mantuvo fiel a la tierra y actuó conforme a su cosmovisión, proveniente de la constancia ancestral de los elementos y del respeto total hacia ellos, de aquí que se pueda hablar de honestidad espiritual y de una clase de moral quizás nunca antes hablada*: la moral de la tierra.*

Fuerza y fertilidad, torrente, brisa y hielo: signos de un misterio primitivo, expresiones dinámicas de lo constante, de la existencia milenaria, de las ancianas y arrugadas superficies de la tierra.

Ancianidad y respeto: el indígena respetaba al anciano, cuya voz roída narraba el mito y el pasado, que los ríos del tiempo ya habían arrastrado; así también el indígena respetaba a la anciana tierra, cuyas columnas de piedra y magma han sostenido a las generaciones humanas hasta las más primitivas raíces, hasta la más minúscula partícula que de bacteria a planta desembocó en alguno de los altaneros cuerpos humanos. ¿Cuán profundas son nuestras raíces? ¿Son acaso ellas menos profundas que la profundidad de la tierra a la que el hombre ha cavado? ¿Ha estado acaso cada siglo desde los inicios marcado por nuestra sangre? Sabemos que no, sin embargo, habidos en un ínfimo segundo en medio de los sucesos planetarios, nos creemos dueños del mundo, y lo reducimos a un par de libros de contratos y subdivisiones, y a un par de catálogos de productos y mercancías (El mundo ya no se valora, se tasa). Tasado de esta manera el mundo, los hombres defienden los territorios por ser sus inversiones, mientras el indígena ha defendido siempre su tierra por ser **su mundo** y el mundo de sus ancestrales generaciones.

La realidad como un constante ciclo: El mundo moderno observa la realidad como en una cronología y como en un implacable devenir: ¡La existencia es una tragedia, un sinsentido!, repiten con frecuencia los sujetos modernos angustiados. Creamos los relojes, nos pautan y seguimos su ritmo frío, corren y no dejan de correr, aceleran y nos aceleran: ¡La nuestra es una sociedad perseguida por los horarios, por los minuteros, por los segunderos! Mientras tanto, ¿qué hace el indígena? Despierta en el alba y para él el amanecer no es una simple monotonía de todos los días de su vida: es el fin de la oscura tenebrosidad de la noche, es la renovación de fuerzas creadoras y generativas, es el comienzo de un nuevo día cargado de sentido y significados. La luz y la ecología le brindan sus pautas y, aunque cada día observe el devenir de la luz y tema el advenimiento de los espíritus nocturnos, sabe que todo esto no es más que parte de un ciclo. Pero aquí no, aquí son la rutina ciega, el plazo y el apuro, mas lo peor de todo es la pérdida del asombro y la contemplación y el despegue de los ciclos diarios de la naturaleza:

¿En qué momento el hombre pasó de ser semilla a ser un estéril grano de arena sobre los litorales, o un frío fragmento metálico, producto del roce de sus aceros acumulados?

Cuando creyó que el mundo estaba hecho para él; cuando elevó el paraíso a los más-allases, y el mundo se volvió un gris paisaje de pecados y dolor; cuando un día, caminando por los bosques, se observó en una laguna y se enamoró de sí mismo, permaneciendo embobado ante su propio reflejo hasta quizás cuánto tiempo más: ¡Pobre sociedad narcisista, que no hace más que enredarse en su propia maraña y en sus propios tejidos inmovilizantes! Entre tanto inoculamos y esterilizamos el gran pedazo de mundo en el que vivimos, mientras que los pueblos indígenas, tildados de primitivos: ¡No hacían y no hacen más que representar las olvidadas y despreciadas voces de la tierra!

Observando todo esto, y considerando la terrible crisis ambiental que se avecina, les pregunto: ¿Siguen creyendo que son ellos los que necesitan tan solo integrarse y ser asimilados en nuestra sociedad civilizada y moderna? Pues yo afirmo que no es tan así: debiésemos escuchar sus voces y sus valores ignorados, que son tijeras contra nuestra maraña, y debiésemos aprender de su amor a los paisajes y a la tierra, que justamente acá, en Chile, se nos muestra como una bellísima demostración de extremos. Aquí, más que en cualquier lugar del mundo, es la naturaleza la que erige los monumentos, y es aquí donde se expresan las fuerzas asombrosas de la tierra. Admírenla y respétenla, y junto con ello hagan lo mismo hacia los rostros y las voces de ella, que son las que lleva consigo el indígena despreciado.

No se olviden de que estos pueblos son la madre de nuestra cultura, abusada, lastimada, ignorada, renegada y escupida por nosotros mismos, en nuestro constante afán de aparentar quienes no somos. Reivindiquémonos de nuestros errores y arrepintámonos, porque la única vergüenza es la de haber sentido vergüenza por nuestros orígenes y nuestra sangre; y la mayor bajeza es la de haber odiado y maltratado durante tanto a nuestros propios pueblos indígenas.

REFERENCIAS

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2017). *Informe 2017-18. La situación de los derechos humanos en el mundo.* https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1067002018SPANISH.PDF

ARAVENA, A. (2014). identidad indígena en Chile en contexto de migración, urbanización y globalización. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM, 27.*

BENGOA, J. (2000). *Historia del pueblo mapuche. Siglo XIX y XX.* Santiago: LOM.

CADEM (2019). *Encuesta Nº 265,* 8 de febrero. Publicado en: cadem.cl

CEOC-UTALCA (2018). *Prejuicio y discriminación racial en Chile.* Disponible en: www.cenem.utalca.cl/docs/publicaciones/Prejuicio_y_discriminacion_racial_en_Chile.pdf

EL MOSTRADOR (2018). *Informe 2018 del INDH revela crudos testimonios de la violencia policial hacia mujeres mapuche,* 10 de diciembre 2018. Disponible en: https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2018/12/10/informe-2018-del-indh-revela-crudos-testimonios-de-la-violencia-policial-hacia-mujeres-mapuche/

MONTECINO, S. (2014). *Madres y Huachos. Alegorías del mestizaje chileno.* Santiago: Catalonia.

NERUDA, P. (2016). *Canto General.* Santiago: Seix Barral.

PROYECTO CHILEGENÓMICO. *Datos genómicos.* Disponible en: http://www.chilegenomico.cl/datos-genomicos/

SUBERCASEAUX, B. (2010). *Chile o una loca geografía*. Santiago: Universitaria.

SILVA, S. y MUSSA, Y. (2017). *La niñez marcada: historias de violencia policial contra la infancia mapuche.* Disponible en https://www.eldesconcierto.cl/especiales/la-ninez-marcada/

INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2014). *Estudio exploratorio. Estado de Chile y pueblo mapuche: análisis de tendencias en materia de violencia estatal en la Región de La Araucanía.* Disponible en https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/642/Estado%20y%20%20Pueblo%20Mapuche.pdf?sequence=1

6 LOS PUEBLOS ORIGINARIOS EN CHILE: INFLUENCIA, APORTE, Y DESAFÍOS EN CUANTO A SU DESARROLLO E INTEGRACIÓN

Vandie A. Dumaboc[81]

INTRODUCCIÓN

Chile es un país que posee una gran riqueza cultural, siendo esta consecuencia de su diversidad étnica. Los pueblos originarios son la raíz que sienta las bases de toda sociedad y, por tanto, su aporte no puede ser ignorado. No obstante, el reconocimiento del potencial que se encuentra contenido en las culturas indígenas de nuestro país es un fenómeno reciente, que además dista de ser óptimo.

Si bien en los últimos años se han producido avances significativos en materia de inversiones y proyectos para el desarrollo indígena, se hace evidente que el enfoque de ello no es siempre el adecuado. Uno de los mayores obstáculos que impiden el mejoramiento de la situación es la complejidad que supone notar la ineficiencia de un proyecto, en un contexto en el que existe un alto grado de dificultad para hallar consensos, dada la carencia de comunicación efectiva por ambas partes, atribuida al no saber cómo enfrentar una deuda histórica no menor.

Entonces, ¿cómo se podría enfrentar la deuda histórica sin perjudicar el desarrollo e integración de los pueblos originarios? Con el objeto de abarcar los aspectos generales de esta interrogante, el presente ensayo se enfoca en los recursos materiales, culturales e intelectuales de los pueblos originarios como vía para alcanzar una mayor visibilidad de ellos. Además, establece un punto de interés especial en la Araucanía y sectores aledaños, dado que es la zona de mayor conflicto, a pesar de que concentra el mayor flujo de recursos y beneficios entregados por el Estado.

81 Trabajo ganador del Segundo Lugar en el Concurso de Ensayos de la Academia Parlamentaria 2019. Vandie Dumaboc es alumna regular del Colegio Bautista de Temuco.

DESARROLLO

Mucho se puede proponer en cuanto a la modernización y avance de los pueblos originarios en nuestro país, no obstante, si dichas propuestas no incluyen la apertura al diálogo como base, su implementación no será efectiva. El origen de esta problemática se encuentra en las innegables deficiencias en la situación comunicativa entre los pueblos originarios y el Estado, causadas por distintas falencias que recaen en ambas partes.

Por un lado, la posibilidad de un diálogo efectivo se ha visto obstaculizada por la presencia de persistentes olas de violencia y la dificultad que supone enfrentarlas. Según Sebastián Donoso (2015) "la violencia como la conocemos hoy tiene que ver con la forma que se moldeó [la ley indígena]". Donoso explica que lo que genera la Ley Indígena es un mecanismo que posiciona a la violencia como una estrategia viable para la obtención de respuestas rápidas ante las demandas de las comunidades (citado en Casado, 2019). Esto no solo genera una situación problemática a nivel político, sino también una incluso más profunda, que se encuentra a nivel social.

Poniendo como ejemplo lo que ocurre en la Araucanía y zonas aledañas, el cambio en la percepción social sobre los pueblos originarios ha cambiado rotundamente desde que se dieron a conocer los hechos de violencia que ocurren en la zona. Sobre esta situación, es innegable que una gran parte de los medios de comunicación ha jugado un rol importante en la construcción de esta estigmatización hacia los pueblos originarios. Lo que ocurre es que "más de un 95 por ciento de las noticias relacionadas con el pueblo mapuche tienen una connotación negativa, asociando al comunero como una persona violenta, ajena al diálogo, que no respeta el estado de derecho ni tampoco a sus instituciones" (Fuente-Alba y Cañete, 2018).

Poniendo la cifra anterior en perspectiva, se tiene una cobertura noticiosa casi totalmente negativa, en este caso, sobre el pueblo mapuche, en circunstancias de que las comunidades conflictivas son una escasa minoría. De hecho, se puede afirmar que el grupo más afectado por los hechos de violencia son las comunidades pacíficas, demostrado en el hecho de que un 69% de la población mapuche evalúa la convivencia en la Araucanía como violenta o muy violenta (Encuesta CEP, 2016).

Al conversar con integrantes de una comunidad que habita en la zona costera de la región, pude dar cuenta del nivel de afectación que sufren al hallarse colindando con comunidades conflictivas. El principal problema que enfrentan es el bloqueo en las comunicaciones, dado que una comunidad aledaña no les permite el uso de teléfonos celulares, situación que ha llegado a la irrupción de un grupo violento en la comunidad pacífica, con el objeto de arrebatar estos artefactos electrónicos.

Esto último es un ejemplo de cómo se imposibilita el diálogo para las comunidades pacíficas, en circunstancias de que son ellas quienes tienen el mayor derecho de participar en este. En la exclusión de las comunidades pacíficas también se puede evidenciar una falencia por parte del Estado en cuanto a selectividad: ¿Por qué la mayoría de las veces se intenta establecer una conversación con grupos conflictivos, cuando existen comunidades conciliadoras que aportarían más a la conversación?

Las consecuencias de no tener un proceso selectivo se vieron evidenciadas en el fracaso de la consulta indígena llevada a cabo a principios de este año, en la cual, según indica Adolfo Millabur (2019), "el Ejecutivo no pidió opinión ni se reunió previamente con las organizaciones originarias y autoridades territoriales del pueblo mapuche, quienes tienen una visión ancestral distinta sobre la tierra" (citado en Diario UChile, 2019). De acuerdo con el subdirector nacional sur de Conadi, "el rechazo que se ha producido [hacia la consulta indígena] ha sido porque se ha intentado boicotear el proceso de consulta, no es que dentro de la consulta se haya rechazado" (Huenchuñir, 2019).

Por otro lado, el Gobierno también ha asumido los errores cometidos en la implementación de la consulta indígena, los cuales según el Ministro de Desarrollo Social, Sebastián Sichel (2019), apuntan a las deficiencias en la fase comunicacional (citado en *El Mostrador,* 2019). No obstante, la directora ejecutiva del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, María Ignacia Fernández (2019), asegura que la falta de comunicación efectiva que se ha venido arrastrando por muchos años es lo que ha creado una situación de desconfianza que finalmente provoca que "el futuro de cualquier idea impuesta desde el Estado, [sea] poco viable" (citado en Diario UChile., 2019).

Es por esto que el vínculo de confianza entre el Estado y los pueblos indígenas puede ser la clave más importante de este proceso. Acerca de esto, Tom D. Dillehay (1976) afirma que el logro de relaciones viables de este tipo no tardaría menos de dos generaciones. Es por ello que el tiempo de establecer estos nexos de confianza debe ser lo antes posible y un comienzo razonable está en detenerse un momento para pedir perdón y mantenerse consecuente a este. "Se ha pedido perdón por la violación a los derechos humanos, perdón por los detenidos desaparecidos, pero no se ha pedido perdón por los crímenes cometidos con [los pueblos originarios] en el pasado y presente" (San Juan, 2017).

Ahora, a medida que se vaya produciendo una mayor apertura al diálogo, es conveniente orientar el proceso hacia la búsqueda de estrategias para mejorar el desarrollo de los pueblos originarios. La complejidad de esta nueva etapa recae en la falta de conocimiento o confianza por parte de la sociedad chilena, tanto no indígena como indígena, acerca del potencial que guardan los recursos que poseen los pueblos originarios.

> Durante al menos el último siglo y luego de derribadas las barreras neocoloniales o terminada su autonomía, sobre los pueblos indígenas de Chile se impone una concepción del indígena como una categoría social atrasada, incivilizada, marginal y rezagada que muchos de ellos hacen suya. (Gundermann, 2013)

A partir de lo planteado anteriormente, surge una necesidad prioritaria de cambiar la percepción de la figura indígena en el Chile de hoy. Según Durston *et al.* (2013), lo que está ocurriendo es una "actualización de las imágenes negativas", acompañada de una "sofisticación en los argumentos que sustentan tales representaciones". Además, expone como ejemplo la existencia de una "idea de que las políticas indígenas favorecerían injustamente a los indígenas en desmedro de otros sectores que compartirían similares condiciones socioeconómicas" (p. 233).

No obstante, es preciso destacar que el problema no se encuentra en la entrega de ayudas, sino en la forma en que son aplicadas; se ha alcanzado un nivel de paternalismo que no es sano para la convivencia ni el desarrollo. Hoy en día, la primacía en los proyectos de inversión en pueblos indígenas se establece "basando su eficacia en el traspaso de recursos monetarios, más que en la creación y desarrollo de aptitudes y capacidades entre los miembros de los pueblos originarios y sus organizaciones" (Luna, 2015: 153).

Lo que sucede con esto es que la entrega de recursos monetarios de por sí supone beneficios meramente a corto plazo que finalmente frenan el avance de las comunidades indígenas. Un ejemplo de esto es lo que ocurre en Rapa Nui, donde una habitante de Hanga Roa (citado en Durston *et al.*, 2013) indica:

> Me encantaría que tuviéramos un gobierno local, que tuviéramos nuestra propia empresa, a la pinta de nosotros (...) y no que Chile nos tenga que mantener. Obvio que necesitamos gente que venga a trabajar, pero me gustaría que los rapanui supieran elegir a la gente que llegue y que se relacione con ellos, que la gente de la isla se pudiera relacionar con gente más capacitada, con más educación para que nosotros mismos que somos rapanui podamos aprender de ellos. (p. 48).

A pesar de que la idea de un gobierno local es mucho más viable en Rapa Nui que para el resto del territorio nacional, dado su contexto geográfico y demográfico, la idea principal dentro del concepto *"independencia"* debe comenzar a asociarse con la autonomía para trabajar y producir recursos. Es por esto que no basta con entregar herramientas de trabajo, y mucho menos apoyo monetario, si no se implementan charlas y capacitaciones previas.

Suponiendo que ya funciona un sistema de capacitaciones de fácil acceso, una mayor autonomía para las comunidades indígenas puede ser lograda a través de una mayor implementación de programas de incentivo, donde las comunidades deben demostrar la utilización fructífera de los recursos entregados por el Estado y así obtener una mayor cantidad de ayudas. Para que se cumpla el objetivo, la entrega de recursos por incentivo deberá funcionar solo hasta cierto límite de ganancia, cuyo monto no debe estar por debajo del que permita una continuidad del desarrollo independiente.

Por otro lado, el fomento de la confianza en los recursos intelectuales de los pueblos originarios es clave para generar un desarrollo más autónomo y además genera oportunidades de destacar las culturas indígenas. Si bien estas oportunidades de mostrar distintos elementos culturales pueden ser altamente beneficiosas, sobre todo en el ámbito del turismo, siempre deben ser protegidas la propiedad intelectual de las comunidades y la integridad de su cosmovisión.

Recientemente, el especialista en pueblos indígenas y académico de la Universidad de Chile Salvador Millaleo (2019) habló sobre una realidad que conoció en su visita a la zona austral, donde conversó con miembros de comunidades yaganes, quienes critican "la nueva forma de hacer turismo", indicando que las agencias promocionan "tours indígenas en que supuestamente explican la historia del pueblo, cómo vivían antiguamente y hablan de la cultura yagán; pero lo hacen sin el consentimiento de los yaganes, y además, deforman la historia y la cosmovisión de su pueblo" (citado en *El País*, 2019). Millaleo también afirma que las comunidades indígenas del norte del país tampoco están ajenas a esta situación, dada la variedad de *tours* astronómicos que explican las observaciones ancestrales de los pueblos originarios, sin integrar la participación de ellos.

En la Araucanía, por otro lado, la situación es mucho más colaborativa e incluso de exclusividad para los miembros de comunidades indígenas. Por ejemplo, en Puerto Saavedra existen redes de *"turismo asociativo"*, en donde diversos grupos se asocian entre sí con el fin de complementarse y proporcionar una experiencia turística integral; además se genera un espacio de convivencia entre mapuche y *"winkas"*.

Un factor que juega un rol determinante para el contraste en estas dos situaciones es el hecho de que las comunidades del norte y del extremo sur se encuentren aisladas y sean una minoría dentro los pueblos indígenas; los yaganes conforman un 0,1% de la población indígena, mientras que los mapuche corresponden al 79,8% (INE, 2018). Sobre esto, es importante no segregar a las minorías que se encuentran dentro de una minoría ya segregada; deben existir más políticas públicas que fomenten el desarrollo de las comunidades que se encuentran aisladas, dado que su aporte no está teniendo el impacto que debiera en la sociedad actual; puede que la cultura chilena se esté perdiendo los elementos culturales más exóticos que podría tener.

Dado esto y en el contexto de una sociedad multicultural como lo es Chile, se hace imprescindible entender el concepto de *"sincretismo cultural"* y saber cómo aplicarlo, para beneficiar a todos los componentes de la sociedad chilena. Borja Huidobro (en Throsby *et al.*, 2011) establece que "la ciudad debe crear 'unidad' en la diversidad. Su desafío consiste en articular en un conjunto dinámico y creativo esta diversidad, para que la unidad sea posible" (p. 59).

El éxito del sincretismo cultural se da en un ambiente de interacción no forzosa, donde el intercambio de los elementos culturales surge de manera natural y no de la imposición de un grupo sobre otro. Un caso de sincretismo cultural exitoso es el del arquitecto canadiense, de origen siksika, Douglas Cardinal. La ascendencia indígena de Cardinal juega un rol importante a la hora de crear; diseños curvos, equilibrio con la naturaleza y sustentabilidad son sus sellos característicos que le han abierto espacio y reconocimientos entre los grandes arquitectos del mundo (Douglas Cardinal Architect, s.f.).

Así como Cardinal, existen muchos otros ejemplos de que la mezcla de los elementos de distintas culturas da frutos enriquecedores para cada una de ellas. El más cercano y además reciente es el caso del cómic *Guardianes del Sur*. La saga cuenta las historias de los guerreros mapuche en los tiempos de la conquista, utilizando el estilo de dibujo de *Avengers.* Las publicaciones han sido un éxito a nivel internacional; tanto así que las historietas tuvieron un espacio en la *Comic Con* más grande del mundo en San Diego y además el equipo se encuentra en negociaciones con Netflix para realizar una adaptación animada (CNN Chile, 2019). Los creadores afirman que lo interesante de este proyecto se encuentra en la mezcla entre "lo más sagrado del patrimonio con lo más heroico de la cultura pop" (*El Desconcierto*, 2018).

Son instancias como esta las que dan paso a la reflexión y al replanteamiento sobre la cantidad de potencial que se está desperdiciando hoy en día. De igual forma, un logro de este nivel crea un precedente sobre los recursos de innovación que poseen las culturas indígenas, lo cual incentiva a emprendedores y profesionales a utilizar dichos recursos en sus respectivas áreas de especialidad, y también genera un cambio en la percepción prejuiciosa hacia los pueblos originarios.

A modo de ejemplo, una de las áreas en las que se puede comenzar a trabajar son las artes culinarias sobre la base de elementos nativos; se trata de tomar la cocina tradicional indígena y darle un toque *gourmet*. A partir de esto se podría establecer un gran mercado en turismo gastronómico, aprovechando las características geográficas del país y su variedad climática. "La cocina refleja la cultura local y por eso hay que dedicarle una atención particular" (Balanzino, s.f.). Además, sería conveniente establecer políticas como el *Appellation d'Origine Contrôlée* (Apelación de Origen Controlada) que existe en Francia, dado que un producto con una denominación exclusiva en su lugar de origen tendrá un mayor valor monetario y atraerá un interés turístico especial.

Acompañando las capacitaciones necesarias para mejorar los platos tradicionales, se pueden implementar programas turísticos interactivos, en los cuales se presente la historia y los procesos de obtención de las materias primas que conforman las preparaciones. También, la utilización de material audiovisual será útil para complementar la experiencia y promocionarla para el resto de Chile y el mundo. Además, es clave trabajar con las comunidades locales de cada sector, para que no sigan ocurriendo situaciones como las mencionadas anteriormente, en las cuales el turismo daña la propiedad intelectual de los pueblos originarios.

Del mismo modo, se deben generar más instancias para que los emprendedores indígenas puedan mostrar sus trabajos. Junto con ello, se debe asegurar una cobertura publicitaria óptima y previa a cada evento. Aunque esto último parezca evidente, hoy en día existe una cantidad importante de público que no se hace parte de las actividades culturales porque muchas veces la cobertura comienza al momento en que los eventos terminan. En definitiva, la creación de ferias, exposiciones, concursos u otro tipo de actividades de esta índole no verá todo su potencial aprovechado si no existe una difusión óptima.

Igualmente, la creación de dichas instancias debe tener lugar en fechas convenientes, tales como el año nuevo mapuche y el día de los pueblos originarios. Asimismo, sería recomendable establecer una feria a nivel nacional, que incluya a los mayores exponentes en las áreas de emprendimiento e innovación dentro de cada pueblo originario, fomentando así la competencia y el respectivo mejoramiento de los productos.

Otra área que debiera despertar un mayor interés, dada la gran cantidad de oportunidades que crea, es el mundo del espectáculo. Al igual que en la arquitectura y la gastronomía, las artes escénicas pueden verse beneficiadas al mezclar elementos entre las distintas culturas. Evidencia de esto se encuentra en la música irlandesa, por ejemplo, donde las composiciones macarrónicas, en el sentido anglosajón de la palabra, juegan un rol importante en los repertorios. Generalmente las estrofas de las canciones son cantadas en inglés, mientras que los coros se cantan en gaélico irlandés o *gaeilge* (Porter, 2018).

En Chile también existen artistas que utilizan este género, tales como la folclorista y cantautora Nancy San Martín. En sus más de cuarenta y cinco años de trayectoria, ha marcado un sello característico, que se basa en la utilización de ritmos ancestrales de la cultura mapuche y letras que comparten ambos idiomas: mapudungun y español. Sobre esto, San Martín describe su arte como "una investigación sobre la raíz mapuche, incluyendo rituales que ya están en extinción" (Rebolledo, 2006). Dentro de sus grandes logros, cabe destacar la obtención de la Gaviota de Plata en la competencia folclórica del Festival de la Canción de Viña del Mar. Sin embargo, su éxito no es un fenómeno que ocurre solamente en Chile; según el periódico *Tiempo 21* (2018) la cantautora ya "ha recorrido gran parte de Europa y Latinoamérica llevando un mensaje de identidad de La Araucanía principalmente".

En relación con esto último, cabe señalar que la exitosa recepción de la cultura folclórica chilena en el extranjero, y sobre todo en Europa, no es un fenómeno sin precedentes; "[Violeta Parra] expuso sus arpilleras en el Louvre cuando en Chile todavía no se le daba la categoría de artista, que hoy es indiscutida" (Teletrece, 2017). El ejemplo de Violeta debiera servir como una advertencia sobre el riesgo que supone un potencial perdido en el área artística y el peso que tiene la falta de apoyo. Es por esto que se deben abrir más repertorios de música y bailes indígenas, con un énfasis en la publicidad previa. Con esto, una gran meta a alcanzar sería el tener eventos agotados en los grandes teatros del país, para que además se demuestre que el arte indígena puede ser sofisticado, elegante y motivo de orgullo nacional.

Un caso reciente, en el que se vieron expuestos distintos elementos de las culturas aborígenes a través del espectáculo, se llevó a cabo en la apertura de los Juegos Panamericanos 2019. El acto comenzó con un poema al Perú, recitado en varios de los 48 idiomas nativos; luego, se hizo una representación de la cosmología Inca, a través de las figuras del cóndor, del puma y de la serpiente, que simbolizan cielo, tierra e inframundo, respectivamente. Y así, durante las dos horas y media que abarcó el espectáculo, se incorporaron ofrendas a la pachamama, coloridos tejidos andinos y muchos otros elementos propios de las culturas indígenas del país (Fox Sports, 2019).

Dentro de la expresión artística de los pueblos originarios, como se puede apreciar en el ejemplo anterior, existe un beneficio natural en la propagación de los idiomas indígenas. La efectividad en la utilización de la música para aprender un nuevo idioma se ha comprobado en numerosos estudios, tales como Besson, Schon, Moreno, Santos & Magne (2007), en el que asocia la capacidad de reconocer frecuencias, a la capacidad de pronunciar y reconocer mejor las palabras. Esto se hace enormemente necesario, dadas las preocupantes cifras en cuanto a este tema; según datos de la Unicef (s.f.) "el 88,3% de la población infantil indígena no habla ni entiende su lengua originaria".

No es solo en Chile donde se enfrenta una crisis lingüística en los pueblos originarios. De hecho, "se estima que una lengua indígena muere cada dos semanas" (ONU, 2019). Por ello, se debe poner atención a las medidas que se están tomando en el resto del mundo. En Noruega, por ejemplo, se ha intentado frenar

la decadencia del idioma sami, que se encuentra en peligro de extinción. Para esto han implementado programas que se basan en tres ejes: aprendizaje, desde los jardines infantiles y en las escuelas; utilización, en servicios públicos principalmente; y finalmente, visibilización, a través de los medios de comunicación. Un detalle importante sobre este plan de acción es que se ha construido en colaboración y diálogo con el Parlamento sami (Regjeringen, 2018).

Según datos de la ONU (2019), en Chile existen legislaciones y políticas dirigidas al resguardo de nueve lenguas indígenas. Sin embargo, solo se permite la enseñanza de cuatro de estos idiomas en las escuelas y solo en el caso de que más de un 20% de los estudiantes sea indígena. Asimismo, en febrero de este año, Chile se sumó a la propuesta de la ONU, que establece al año 2019 como el *Año Internacional de las Lenguas Indígenas.* El calendario ya ha tenido actividades a lo largo de todo el país: en Valdivia se ha realizado una identificación de los nichos hablantes de lenguas indígenas; en la región de Magallanes se ha llevado a cabo una investigación sobre la medicina de los pueblos Kawésqar y Yagán; y lo mismo se ha hecho en Arica con la medicina andina, con el propósito de recuperar términos de la lengua aymara (Gob.cl, 2019).

A pesar de la aparición de todas estas instancias educativas, se está cayendo nuevamente en un problema en la masificación de las actividades. Por un lado, el Estado está destinando fondos para estos eventos; fondos que por ahora no estarían alcanzando su máximo potencial de aprovechamiento. Por otro lado, esta es una convocatoria de carácter internacional, originada a partir de una crisis a nivel cultural que aqueja a una gran cantidad de pueblos originarios. Entonces, ¿por qué no se están realizando más campañas publicitarias en torno a estas actividades?, ¿se podría estar hablando de negligencia publicitaria? "No basta con implementar proyectos comunitarios inclusivos (…) si estos no se hacen visibles desde los medios, llevándolos a los canales de más audiencia que es donde se legitiman o refuerzan nuevos y/o viejos modos de actuación y prácticas culturales" (Cruz, 2013: 190).

Hace aproximadamente dos décadas, en Irlanda se estableció un canal de televisión abierta que transmite su contenido en gaélico irlandés, satisfaciendo así las necesidades de las minorías hablantes (Kerr, 2003: 129). La posibilidad de emular un modelo como este en Chile podría darse en el caso de ser implementado paulatinamente, comenzando por la creación de programas televisivos locales, de acuerdo con los idiomas predominantes de cada zona. En el caso de tener una buena recepción en la programación local, se puede avanzar hacia la creación de canales en la televisión local y programas en la televisión nacional. No obstante, un problema que podría generar esto para los canales de televisión tiene que ver con la pérdida de *rating* durante la programación transmitida en lenguas nativas y es por ello que sería idóneo que estos se vean acompañados de subtítulos en español.

Además de la masificación de los idiomas nativos, la presencia de programación especial sobre los pueblos indígenas tiene el poder de abrir espacios para mostrar las respectivas cosmovisiones de cada pueblo. Por ejemplo, es sabido que la cosmovisión de los pueblos indígenas, en general, se encuentra en un nivel más elevado en cuanto a conexión y respeto hacia la naturaleza.

Esta virtud, presente en el pueblo mapuche, despertó el interés de la cadena televisiva norteamericana National Geographic. En marzo de este año, en la celebración del Día del Agua, se emitió un documental sobre el significado de este recurso para las comunidades mapuche (Fajardo, 2019).

La investigación fue realizada por el explorador de National Geographic Jens Benöhr y da cuenta de la afectación que hubiese causado la realización del proyecto Central Hidroeléctrica San Pedro para las comunidades mapuche que habitan los alrededores del río (Brady, 2018). Sobre esto, el *werkén* (vocero) del Parlamento Koz Koz Mapuche, Jorge Weke (s.f.), explica a Benhör en su visita que "el agua, para [los mapuche], es las venas de la Madre Tierra" y añade que "[como mapuche] no podemos cortar las venas de nuestro cuerpo, del mismo modo que no podemos cortar o intervenir en las venas de la Madre Tierra para construir plantas hidroeléctricas" (citado en Brady, 2018).

Ante esta situación, Benhör (2018) realizó una crítica a la mentalidad aplicada para la creación de proyectos como este, señalando que "[a los chilenos] les falta mucha información ambiental y social, dando cuenta de que se trata de un proyecto inviable desde los puntos de vista geológico, ambiental, turístico y totalmente contrario a la estrategia de desarrollo regional" (citado en Brady, 2018).

Entonces, es necesario que Chile se abra a la posibilidad de escuchar opiniones de la comunidad internacional, sobre todo provenientes de aquellos países que se encuentran más avanzados en cuanto a las relaciones con pueblos indígenas, al momento de crear políticas que tengan relación con los pueblos originarios. También es necesario entender que las políticas basadas en un proceso de reconciliación previa tardan años de trabajo y cambios paulatinos en la mentalidad colectiva; la paciencia será clave en ambos lados, no significando ella una espera en la colaboración de dichas partes, sino que una espera en la notoriedad de los resultados.

CONCLUSIÓN

Es evidente que en los últimos años Chile ha avanzado significativamente en cuanto a integración y desarrollo de los pueblos originarios, pero aún queda un largo camino por recorrer. A partir de lo expuesto, se puede afirmar que el progreso en dichas materias no puede seguir desarrollándose sin una base firme, la cual se establece en la apertura al entendimiento y al diálogo.

Como establece William Hazlitt (1852, p. 83), "el prejuicio es el hijo de la ignorancia", y por este motivo fueron expuestas distintas áreas en las que se debe fortalecer el conocimiento y educación, sobre las costumbres, cosmovisión y recursos de nuestros pueblos originarios. Además, se puntualiza en el potencial oculto que poseen los recursos indígenas, que de ser bien aprovechados generarían grandes beneficios para los chilenos, tanto indígenas, como no indígenas. Para ello, se establece el sincretismo cultural como herramienta clave para el desarrollo óptimo de cada una de las áreas mencionadas.

Por otro lado, se da a entender que el proceso en cuestión es de carácter lento y paulatino, dada la presencia de obstáculos enormemente estáticos, como una mentalidad colectiva que tiene raíz en los orígenes de la nación. Es por ello que se debe poner atención a las medidas que están implementando países más avanzados en el tema, teniendo en cuenta que cada contexto es único y requiere políticas adecuadas. Por ejemplo, la embajadora de Nueva Zelandia en Chile, Jacqueline Caine (2017), afirma que "[Nueva Zelandia está] en este proceso desde hace 35 años, cuando se instauró el Tribunal (de Waitangi) que aún está escuchando casos. Obviamente es un trabajo de largo plazo".

También cabe destacar que la confianza en los recursos intelectuales de los pueblos originarios en Chile es un área que se encuentra débil. A partir de los argumentos otorgados previamente, se plantea una reflexión sobre el potencial que se está perdiendo actualmente por falta de seguridad y confianza en los recursos que ofrecen los pueblos originarios. Asimismo, se realiza una crítica a las entidades responsables de la masificación de actividades y eventos relacionados con la cultura y las artes indígenas, dada su ineficiencia en la propagación de ellas.

Finalmente, se hace pertinente presentar una frase que refleja de manera precisa lo que se debería considerar hoy en día al hablar de pueblos originarios. La cita pertenece al poeta y lingüista Roy Cayetano (s.f.), y en ella sugiere:

> Los indígenas ejerciendo profesiones fuera de sus pueblos son como árboles. Si tienen sus raíces fuertes (arraigados y orgullosos de su cultura) producen hojas verdes, grandes y frondosas. Si se corta la raíz, las hojas no crecen y la innovación no ocurre (citado en Albertos, 2017).

Si se demuestra un aporte de los pueblos originarios, generando una influencia en la cultura chilena, se logrará la integración plena de ambas culturas, creando así un desarrollo mutuo.

REFERENCIAS

ALBERTOS, C. (2017). Los pueblos indígenas: ¿pobres o ricos? *El país.* Recuperado de: https://elpais.com/elpais/2017/08/28/planeta_futuro/1503924298_715002.html

BALANZINO, M. El turismo culinario y las redes sociales: cuando la comida influye en la elección de tu destino. *The Gourmet Journal: Periódico de Gastronomía.* Recuperado de: https://thegourmetjournal.com/food-cost/turismo-culinario-y-las-redes-sociales-cuando-la-comida-influye-en-la-eleccion-destino/

BESSON, M.; SCHÖN, D.; MORENO, S.; SANTOS, A. y MAGNE, C. (2007). *Influence of musical expertise and musical training on pitch processing in music and language.* Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Sylvain_Moreno/publication/5902656_Influence_of_musical_training_on_pitch_processing_in_music_and_language/links/0912f5059ec24f0679000000.pdf

BRADY, H. (3 de agosto de 2018). La comunidad mapuche busca defender su río sagrado de la construcción de una represa. *National Geographic.* Recuperado de https://www.nationalgeographicla.com/exploradores/2018/08/la-comunidad-mapuche-busca-defender-su-rio-sagrado-de-la-construccion-de-una

CAINE, J. (2017). Embajadora de Nueva Zelanda en Chile: La integración indígena es un trabajo de largo plazo. [entrevista con *Diario UChile]*. Recuperado de https://radio.uchile.cl/2017/12/07/embajadora-de-nueva-zelanda-en-chile-la-integracion-indigena-es-un-trabajo-de-largo-plazo/

CASADO, J. (23 de noviembre de 2015). Sebastián Donoso, abogado experto en legislación indígena: "La gran mayoría de los chilenos no está orgulloso de sus raíces indígenas". *Señal UC, Miradas.* Recuperado de: http://comunicaciones.uc.cl/sebastian-donoso-abogado-experto-en-legislacion-indigena-la-gran-mayoria-de-los-chilenos-no-esta-orgulloso-de-sus-raices-indigenas/

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS (2016). *Los mapuche rurales y urbanos hoy.* Encuesta CEP. Recuperado de: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160607/asocfile/20160607195127/encuestacep_mapuche_marzo_mayo2016.pdf

CNN CHILE (17 de Julio de 2019). Autor chileno de cómic mapuche al estilo "Avengers" estará en la Comic Con San Diego 2019. Recuperado de: https://www.cnnchile.com/cultura/guido-salinas-comic-mapuche-comic-con-san-diego_20190717/

CRUZ, M. (2013). *Los Medios Masivos de comunicación y su papel en la construcción y deconstrucción de identidades: apuntes críticos para una reflexión inconclusa.* Recuperado de http://eprints.rclis.org/25298/1/14-Reflexi%C3%B3n%2001.pdf

DILLEHAY, T. (1976). *Estudios antropológicos sobre los mapuches de Chile sur-central.* Temuco: Pontificia Universidad Católica de Chile, Sede Regional Temuco.

DURSTON, J. *et al.* (2013). *Pueblos originarios y sociedad nacional en Chile.* Santiago: FIODM, Fondo para el Logro de los ODM. Recuperado de http://www.onu.cl/es/wp-content/uploads/2013/10/Libro-Pueblos-Originarios-y-sociedad-nacional-en-Chile.pdf

EL MOSTRADOR (27 de junio de 2019). Consulta indígena en el congelador: Gobierno asume “errores de comunicación” y anuncia pausa indefinida. Recuperado de https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/06/27/consulta-indigena-en-el-congelador-gobierno-asume-errores-de-comunicacion-y-anuncia-pausa-indefinida/

FAJARDO, M. (22 de marzo de 2019). “Río Sagrado”: NatGeo celebra el Día Mundial del Agua estrenando documental chileno. Recuperado de https://m.elmostrador.cl/cultura/2019/03/22/rio-sagrado-natgeo-celebra-el-dia-mundial-del-agua-estrenando-documental-chileno/

FUENTE-ALBA, F. y CAÑETE, D. (2018). *Estigmatización social mapuche en Bio Bio, Chile. La realidad construida por los informativos de TV.* Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6815687.pdf

GOB.CL. (2019). Año de las Lenguas Indígenas. Recuperado de https://lenguasindigenas.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/

GUNDERMANN K., H. (2013). Procesos étnicos y cultura en los pueblos indígenas de Chile. *Alpha (Osorno),* (36), 93-108. Recuperado de https://dx.doi.org/10.4067/S0718-22012013000100007

HAZLITT, W. (1852). *Men and manners: sketches and essays; on prejudice.* Londres: Oficina de la Biblioteca Ilustrada de Londres.

HUENCHUÑIR, M. (2019). *Subdirector nacional sur de Conadi acusa boicot contra fallida consulta indígena en La Araucanía.* Recuperado de https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2019/06/18/subdirector-nacional-sur-de-conadi-acusa-boicot-contra-fallida-consulta-indigena-en-la-araucania.shtml

INE (2018). *Síntesis de resultados Censo 2017.* [Tabla 3. Población que se considera perteneciente a un pueblo indígena u originario según pueblo.]. Recuperado de https://www.censo2017.cl/descargas/home/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf

KERR, A. (2003). *Súil Eile: An Irish Perspective on the Mass Media and Globalization.* Recuperado de https://pdfs.semanticscholar.org/5175/bc20dca7428fd1026db6c86f7890ba8aa4ae.pdf

FOX SPORTS (26 de julio de 2019). La riqueza cultural y natural de Perú brilla en apertura de los Panamericanos. Recuperado de https://www.foxsports.com.mx/news/417422-la-riqueza-cultural-y-natural-de-peru-brilla-en-apertura-de-los-panamericanos

LUNA, R. (2015). *Rol del Estado chileno en la definición de políticas indígenas durante los gobiernos de la Concertación* (tesis de magíster). Universidad de Chile, Santiago. Recuperado de http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/140836/TESIS%20ROXANA%20LUNA%20GONZALEZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y

MILLALEO, Á. (2019). El turismo chileno pone en riesgo la propiedad intelectual indígena, denuncia especialista. *El País.* Recuperado de https://www.elpais.cr/2019/07/17/el-turismo-chileno-pone-en-riesgo-la-propiedad-intelectual-indigena-denuncia-especialista/

PHILOSOPHY - DOUGLAS CARDINAL ARCHITECT. (s.f.). Recuperado de http://www.djcarchitect.com/philosophy

PORTER, G. (2008). *Code-switching and Empowerment in the Macaronic Irish Lyric.* University of Vaasa. Recuperado de http://www.vakki.net/publications/2008/VAKKI2008_Porter.pdf

REBOLLEDO, G. (12 de noviembre de 2006). “Mi trago preferido es el vino de mi tierra” -Nancy San Martín, folclorista regional. *El Austral.* Recuperado de http://www.australtemuco.cl/prontus4_noticias/site/artic/20061112/pags/20061112034352.html

REGJERINGEN (2018). *Handlingsplan for samiske språk.* [Plan de acción para los idiomas sami]. Recuperado de https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/samiske-sprak/handlingsplan-for-samiske-sprak-/id563658/

SAN JUAN, S. (2017). Nación Mapuche: Concepto, historia y desafíos presentes en Gulumapu-Araucanía. *Cultura-hombre-sociedad, 27*(1), 3-22. Recuperado de https://dx.doi.org/10.7770/cuhso-v27n1-art1084

TELETRECE (3 de mayo de 2017). Violeta Parra cantada en alemán. Recuperado de https://www.t13.cl/noticia/tendencias/cultura/violeta-parra-cantada-aleman

TIEMPO 21 (22 de marzo de 2018). Nancy San Martín presenta concierto en Aula Magna UC Temuco. Recuperado de http://tiempo21araucania.cl/nancy-san-martin-presenta-concierto-en-aula-magna-uc-temuco/

UNICEF (s.f.). *Infancia Indígena.* Recuperado de https://unicef.cl/web/infancia-indigena/

WEINSTEIN, J.; THROSBY, D.; GALLAGHER, D.; KAST, F.; LAGOS, R.; HUIDOBRO, B., *et al.* (2011). *Cultura Oportunidad de Desarrollo*. Santiago: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Recuperado de https://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2012/03/Cultura-Oportunidad-de-Desarrollo.pdf

7 PUEBLOS ORIGINARIOS Y GLOBALIZACIÓN: LA PÉRDIDA IDENTITARIA DE UNA NACIÓN

Tomás Valencia R.[82]

Desde hace varias décadas y hasta la actualidad, el territorio que hoy conocemos como Chile ha sufrido innumerables transformaciones a nivel cultural, social, territorial, político, geográfico, económico, entre otras, que han sido de suma importancia e indispensables para la construcción del Chile del que somos parte el día de hoy. Cuando se trata de origen y principio pareciera que siempre existe una claridad. Incluso, somos capaces de reconocer el fin de las cosas y procesos; pero cuando se trata de cultura e identidad chilena ocurre una confusión bastante peculiar, pues no sabemos con exactitud cuándo empezó ni se transformó en lo que es hoy. Inevitablemente, el principio es el fin y el fin es el principio, y pareciera estar todo en una rama infinita de decisiones y sucesos que traen consecuencias y que construyen lo que somos en la actualidad.

Es así como podemos reconocer el inicio de los pueblos originarios como un posible origen de nuestra nación e identidad, lo que marcado por los procesos históricos de violencia establecerían el inicio de un período de reconstrucción y recuperación identitaria.

Es complejo definir cómo se construye la identidad de los chilenos, más cuando nuestra nación se ha encontrado en permanente vínculo con procesos globalizantes que han venido a mermar las posibilidades de preservar una cultura clara.

La relación entre pueblos originarios y globalización data de tiempos inmemoriales. Autores como Milton Santos (1997) han plateado distintos momentos de la globalización. Por un lado, el encuentro de dos mundos en el siglo XV, marcado por una mirada eurocentrista que se situaba como un patrón cultural a seguir en desmedro de la barbarie presente en América, en nombre del desarrollo, y luego con la instalación de un modelo económico que planteaba la mundialización de los procesos económicos, la integración de la cultura a escala planetaria y la consideración de las tecnologías para fortalecer los procesos de interconexión e intercomunicación. Sin embargo, es menester preguntarnos: ¿qué espacios ocupan los pueblos originarios en un mundo que apunta aceleradamente a la globalización?, ¿cuál es la legitimidad que tienen las culturas indígenas en el imaginario de lo

82 Trabajo Ganador del Tercer Lugar en el Concurso de Ensayos de la Academia Parlamentaria 2019. Tomás Valencia Rojas es alumno regular del Colegio Nehuén de Talagante, Región Metropolitana.

global?, o ¿cómo la globalización ha impactado en la permanencia y valoración de estas? Son preguntas que aparecen como reflexiones respecto a la movilidad de un mundo que nos abruma con la idea de pensarnos como parte de una aldea global.

De esta manera, resulta bastante confuso y complejo reconocer lo auténtico de Chile o aquello que creemos propio y único de nuestra nación. Como consecuencia, da la sensación de que a medida que menos se reconocen a nuestros pueblos más difícil es el hallazgo de nuestra identidad y mientras más nos acercamos a la globalización, menos autenticidad tenemos. Entonces, ¿qué es ser chileno?, ¿nuestra identidad se encuentra arraigada en los pueblos originarios, en el mestizaje o en la globalización?, ¿nuestra identidad es auténtica o tan solo formamos parte de una gran masa cultural latinoamericana que ha sido construida sobre la base de transformaciones y rupturas identitarias?

Hace más de quinientos años, cuando América aún no era descubierta por Cristóbal Colón, ni Chile por Hernando de Magallanes, y Santiago aún no era fundada por Pedro de Valdivia, en ese entonces, los pueblos indígenas brillaban en su máximo esplendor. Desde la aridez de Arica hasta lo húmedo de Punta Arenas y desde la grandeza de la cordillera de los Andes hasta la inmensidad del océano Pacifico, los indígenas cubrían gran parte del territorio, llevando una vida liderada por el respeto y admiración hacia la naturaleza, siendo fieles a sus creencias, religiones y costumbres. Cada pueblo demostraba una forma de vivir autentica y única, nadie más en el mundo era conocedor de sus culturas, lo que los hace tremendamente exclusivos y valiosos. Los mapuches con el mapudungun, los aymara con el jaqi y los diaguitas con el kakán, siendo los tres pueblos con más habitantes en la actualidad según el Censo de 2017, y sumando aproximadamente dos millones de personas, demuestran tan solo con su manera de hablar lo peculiar que son. Si esta misma característica la extrapolamos a nuestra realidad, nos damos cuenta de que alrededor de 500 millones de personas dominan el idioma español, lo que expresa lo poco auténticos que somos. Además, la lengua nativa de los diaguitas se encuentra actualmente extinta, todos los ejemplares de este pueblo dominan el español, haciendo clara referencia a la pérdida de lo local y la predominancia de lo global.

Todos los pueblos llevaban una vida normal, llena de arte, religión y tradiciones propias de cada uno, nada ni nadie los haría pensar que algo podría sucederles. Los quechuas, realizando variadas practicas artesanas, como la alfarería y la textilería; los aymaras, fabricando hermosas telas de alto valor material y espiritual, perfectas para su uso en bailes, ritos y fiestas religiosas; los atacameños, poniendo énfasis en la cerámica, entregando objetos altamente decorados y apreciados; los collas siendo menos agricultores y dedicando su vida a ser estudiantes y dueños de casa; los diaguitas, titulándose como maestros de la alfarería, haciendo uso de telas y tintes naturales; los changos, confeccionando la mayoría de sus pertenencias con piel de lobo marino para sobrevivir al frío de la costa; los mapuches, puliendo la plata para crear las más hermosas joyas

y destacando por sus producidos atuendos; los chonos, pintando sus cuerpos y vistiendo con capas de cuero y fibras vegetales; los kaweshkar, adornándose con conchas y plumas y utilizando la pintura corporal para las ceremonias; los tehuelches, basando su arte en la pintura para ceremonias y como protección del clima; los selk'nam, creando exóticos trajes con cuero y pinturas, y finalmente los yamanas, demostrando su gran valor al habitar las zonas más australes del territorio. Ninguno de estos pueblos pensaba que debía cuidar tanto de sus tradiciones porque podrían extinguirse; ninguno pensaba que en algún punto tendrían que luchar a sangre fría por la preservación de su sangre y cultura; ninguno tuvo la terrorífica idea de pensar que todo lo que era suyo sería arrebatado sin piedad y remordimiento; ninguno tuvo el desagrado de creer que todo lo que hacían diariamente llegaría a su fin. Solo nosotros somos testigos de lo que ha sucedido con el tiempo. Y es que la mayoría de acciones descritas en este párrafo ya no existen y probablemente nunca vuelvan a ser lo que eran.

Cuando pienso en cómo habrá sido la vida en ese momento, es inevitable caer en un sinfín de preguntas e imágenes que atormentan mi cabeza como si de una lluvia se tratase, intentando comprender cuándo fue el origen de sus culturas, el porqué de sus ritos y celebraciones religiosas, cómo fueron capaces de imaginar y crear toda su vestimenta, hogares, armas; de dónde provienen todas sus ideas y creatividad o quién fue el gran influyente en ese tiempo que fue capaz de movilizar a miles y miles de personas. Pareciera que cuando se trata de los pueblos originarios, de sus creencias, costumbres y cultura, nos dejan muy por debajo, y hoy dejamos mucho que desear en esos ámbitos.

Teniendo ya claros algunos de los hábitos de estos pueblos, es necesario contrastarlos con la actualidad. Pasamos de un territorio poblado en su mayoría por indígenas a un Chile poblado en un 12.8% por indígenas (Censo 2017: 17), habiendo pueblos con tan solo miles de ejemplares y otros ya extintos, tales como la raza yamana, con 1600 sujetos aproximadamente y el pueblo selk'nam, que ya no existe.

Llegando a este punto, es indispensable analizar diferentes conceptos que nos ayudan a observar de mejor manera los diferentes procesos por los cuales han pasado los pueblos originarios.

Uno de los más importantes es el concepto de identidad. Este posee diversos significados. En este caso solo se utilizarán dos. Primero se define la identidad como: "conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracterizan frente a los demás." (RAE, 2018), y luego, que la identidad es la "conciencia que una persona tiene de ser ella misma y distinta a las demás" (RAE, 2018).

De esta manera, entenderemos que la identidad proyectada por los pueblos es bastante fácil de diferenciar, pues su cultura posee muchos rasgos que son propios de estos grupos y los distinguen del resto de personas. Un claro ejemplo de esto son los diferentes cultos y ceremonias que realizaban estos pueblos a su madre tierra, la Pachamama, para expresar agradecimiento o como forma de petición para una temporada abundante en todo ámbito. Además, los integrantes de un pueblo originario se sienten pertenecientes a él y son conscientes de ello. Esto lo sabemos gracias a la pregunta del Censo 2017 que hacía énfasis en el autorreconocimiento. Esto no sucede de manera tan abrupta con la sociedad chilena, puesto que varias de nuestras tradiciones son causa del mestizaje y de la imposición de una cultura española. Si nos ponemos a analizar nuestro país, es difícil observar algún rasgo que sea único y auténtico del chileno, sobre todo en la capital, que permita una construcción clara de identidad. Cabe destacar que entenderemos esta construcción de identidad como un proceso completo y a largo plazo, en que no son suficientes aspectos como el acento o los improperios característicos del país; es más, este tipo de situaciones entorpecen, ensucian y dificultan la construcción de una imagen nacional.

Analizar el concepto de identidad desde un punto más complejo también es pertinente. Para esto utilizaré uno de los tres elementos que componen la identidad que propone Jorge Larraín. Este explica que los individuos construyen su identidad o autopercepción a través de cualidades; aquí podemos encontrar

tanto rasgos físicos como sicológicos y sociales; entonces, cada uno podría definirse a través del color de su piel, la forma de su cara y cuerpo, corrientes de pensamiento, nacionalidad, entre otros (Larraín, 2001). Cuando estas cualidades las llevamos a un ambiente social se generan grupos como la religión, la etnia, el género y otros que al relacionarse forman lo que conocemos por cultura. De esta manera, es adecuado asegurar que la cultura es un influyente clave y fundamental en la construcción de la identidad propia y social. Dada la importancia que tiene la cultura en un grupo de personas, se vuelve interesante contrastar la cultura indígena con la cultura chilena. Cuando entramos en terreno de cultura indígena, si bien es un tema del que no conocemos mucho de manera presencial, tenemos certeza de que se trataban de pueblos que hacían posible la multiculturalidad, es decir, la existencia de varias culturas en un mismo espacio geográfico, aspecto que en la actualidad es bastante escaso.

Teniendo claridad de que la identidad indígena es construida en su mayor medida por su cultura y rasgos físicos y sicológicos, ahora es importante analizar cómo esta identidad ha ido mutando o ha ido desapareciendo con el paso del tiempo.

Primero que todo, es indispensable reconocer la diferencia entre identidad y cultura, ya que, aunque tengan una estrecha relación, no significan lo mismo. Larraín (como se citó en Gamaliel, 2008) afirma:

> Cultura es una estructura de significados incorporados de forma simbólica a través de los cuales los individuos se comunican; la identidad es un discurso o narrativa sobre sí mismo construido en la interacción con los otros, mediante ese patrón de significados culturales.

Diferentes procesos históricos son causas directas de una pérdida de cultura, y consigo de identidad. Sabemos que uno de los más icónicos fue el proceso de conquista y colonización que vivió el territorio en el siglo XVI. Sin embargo, es fundamental profundizar en la actualidad en aquellos procesos que comenzaron años atrás y que aún siguen vigentes y latentes hasta hoy. Uno de los más importantes es la globalización, que entenderemos desde dos definiciones. La primera, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2002), dice que es la "influencia de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquellos de carácter nacional o regional, generados por la revolución de las comunicaciones y la información." Y el segundo, según la Real Academia Española (RAE, 2018):

> Proceso por el que las economías y mercados, con el desarrollo de las tecnologías de la comunicación, adquieren una dimensión mundial, de modo que dependen cada vez más de los mercados externos y menos de la acción reguladora de los Gobiernos.

Como podemos darnos cuenta, ambas definiciones hacen énfasis en diferentes aspectos claves para un desarrollo, dentro de los cuales abarca la mundialización de la economía, la integración cultural y el desarrollo de nuevas formas de tecnología, con la finalidad de generar comunicación e información a nivel mundial. Son precisamente estos aspectos los que provocan gran impacto a la hora de transformar una imagen o identidad, en este caso de los pueblos. El nacimiento y expansión de los medios masivos de comunicación, sin duda, forma parte importante de la identidad que proyectan las personas o grupos de determinado sector, herramienta que analizaremos más adelante.

En primer lugar, la industrialización y mundialización de la economía significan a su vez un aumento constante de la tecnología para mejorar y hacer más efectiva la producción y consigo generar mayores bienes económicos en menos tiempo. Existen muchas áreas que han sido modificadas y automatizadas desde la llegada de la era tecnológica, tales como la medicina, el transporte, la industria alimentaria, entre otros; pero los más relevantes de analizar en este ensayo son la agronomía y el nacimiento de las industrias forestales, mineras y pesqueras, ya que son áreas que dominaban y practicaban los indígenas; además, la instauración de estas industrias necesita la utilización significativa de territorio.

Primero que todo, los pueblos indígenas realizaban tareas de caza, recolección, pesca y cosecha por mera supervivencia para lograr una autosuficiencia alimentaria, aspecto propio de su identidad que los caracterizaba, y que fue totalmente erradicado con la llegada de la idea de comercio internacional, ya que se implantó una manera de producción desmesurada, que superaba los límites de consumo. Luego, empresas pesqueras, forestales y mineras, como Camanchaca, Celco y Codelco, son de las más grandes y reconocidas a nivel nacional y mundial y afectan principalmente las regiones de Antofagasta, de Atacama, de O'Higgins, del Maule, de Los Ríos, entre otras, que a su vez fueron algunas de las regiones donde más número de pueblos habitaban (atacameños, quechuas, collas, diaguitas, mapuches, changos y huilliches) según el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA, 2015), lo que podría significar una destrucción deliberada de territorio de gran valor originario, ya sea por restos de construcciones, objetos y hasta de flora, que son elementos importantes para la reconstrucción de la identidad de los pueblos. Pero como estas tierras ya fueron ocupadas hace años y muchos de los pueblos ya no existían hasta ese entonces, se dificulta más aún esta recopilación de antecedentes. Por esto, en ámbitos de cuidado y respeto por la naturaleza los pueblos originarios quedan por encima de la globalización, catalogándose incluso como un modelo hostil para la madre tierra. Lumbreras (como se citó en Larraín, 2001) explica:

> Un sistema letal para el mundo y sus habitantes, que pudre el agua, aniquila la tierra y envenena el aire y el suelo, está en contradicción violenta con las culturas que sostienen que la tierra es sagrada, porque nosotros, sus hijos, somos sagrados. Esas culturas, despreciadas y negadas, tratan a la tierra como a su madre y no como materia prima y fuente de ingresos. Contra la ley capitalista de la ganancia ellas proponen la vida del compartir, de la reciprocidad, de la ayuda mutua que en el pasado inspiró la Utopía de Tomás Moro y que hoy nos ayuda a descubrir la cara americana del socialismo, cuyas raíces más profundas yacen en la tradición de la comunidad. (p. 32)

Aquí también es interesante problematizar cómo el dinero ha sido un protagonista en la aceleración de una cultura global y en el retraso de una recuperación de lo local. Larraín (2001) explica: "Lo global no reemplaza a lo local, sino que lo local opera dentro de la lógica de lo global" (p.42). Esto es fácilmente visible en el ámbito laboral, ya que lo local trabaja para que lo global pueda desarrollarse. Millones de trabajadores venden su mano de obra a empresas por una remuneración para poder subsistir. Algo similar sucede con los indígenas, principalmente en labores de agricultura y ganadería, que se convierten en un ejército de trabajadores con pocas atribuciones laborales. Sin los trabajadores, lo global no podría implantarse dentro de un país, pero son las empresas nacionales e internacionales que hacen utilización de la remuneración y de la desesperación de algunos para poder asentarse. Esto se visualiza en los siguientes datos otorgados por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional en los resultados acerca de la pobreza (Casen, 2017: 89, 141): 14,5% de los indígenas son pobres en ingresos y un 26,1% presentan una pobreza multidimensional, sobre el 8% y 16,0% respectivamente de la población no indígena. Estos datos nos pueden explicar dos situaciones: la primera es que los indígenas son peor remunerados tan solo por su calidad, valga la redundancia, de indígenas, y segundo, que los indígenas se resisten a optar por un trabajo regido bajo un contrato o es más difícil que lo encuentren. Esto último se respalda con la misma encuesta, en el apartado de trabajo, que arroja que el 58,0% de los indígenas tienen participación laboral bajo el 59,6% de la población no indígena (Casen, 2017: 16).

Como podemos observar, el aspecto económico de la globalización y el desarrollo tecnológico significan en gran parte una difusión de la identidad indígena, ya que varias de las hazañas que este modelo propone pasan a llevar tradiciones y culturas originarias. Claro ejemplo de esto es la explotación del territorio y las materias primas que tienen estrecha relación con las industrias y empresas nacionales e internacionales. Dejando de lado el ámbito económico, es fundamental profundizar en conceptos de multiculturalidad y diversidad cultural.

La globalización reconoce la diversidad, pero, a su vez, propone una homogeneización para una supuesta mejora de la convivencia dentro de un mundo global. Para conseguir la pertenencia a ese mundo armónico, la integración de todas las culturas y de los grupos sociales debe realizarse a través de una misma lógica interna de avance, equivalente al concepto de progreso del modelo capitalista (Ramírez, 2014). Touraine (como se citó en Figueroa, 2012) señala:

> El multiculturalismo sólo tiene sentido si se define como la combinación, en un territorio dado, de una unidad social y de una pluralidad cultural mediante intercambios [...] es necesario articular lo particular y lo universal porque sólo así es posible la convivencia. (p. 3)

Aquí es importante reconocer el gran valor multicultural de América Latina, ya que posee una diversidad que se manifiesta en la existencia de más de cuatrocientos pueblos indígenas, cada uno de los cuales tiene su idioma, su organización social, su manera de ver el mundo, su sistema económico y su modelo de producción adaptado a su ecosistema (Deruyttere, 1999). Sin embargo, y como ya hemos mencionado anteriormente, la mayoría de estos pueblos han sufrido un proceso de "asimilación" histórica con la cultura dominante, que los ha obligado en muchos casos a dejar de lado su propia cultura e identidad, situación que se ha agravado con los crecientes procesos migratorios hacia zonas urbanas y los procesos de modernización económica y cultural (Ancán, 1994). Entonces, entenderemos que el reconocimiento y articulación de los pueblos indígenas es fundamental para el sustento de un modelo global, pues estos cumplen su rol como localidades y son parte de lo particular. Por esto, Bello (2016) afirma:

> Organismos como las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americano han venido mostrado, desde hace años, una especial preocupación por la situación de los pueblos indígenas. Así, en 1993, la ONU declaró el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas, mientras que OEA ha creado diversos mecanismos para el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la materia por los países de la región. (p. 12)

Estos organismos han jugado un papel fundamental en la difusión y consolidación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, ya que han servido como sustento para sus demandas en materia de reconocimiento y respeto a sus derechos (Bello, 2016: 13). Sin embargo, en los últimos años se ha comenzado a discutir si la universalidad o globalización de los derechos individuales es suficiente para cubrir las necesidades de todas las personas y grupos humanos o es necesario buscar una ampliación de derechos hacia otros ámbitos donde se acrediten de mejor manera el cumplimiento de todos los derechos humanos tanto para la población indígena como para la no indígena (p. 11). Estas discusiones nacen principalmente del no reconocimiento y/o cumplimiento de diferentes derechos en la práctica. Ejemplo de esto son los diferentes conflictos que involucran a pueblos indígenas y que se han hecho cada vez más frecuentes y están implicando e importando a mayores segmentos de población, así como al Estado y a las instituciones. En varios países la cuestión indígena se ha transformado en un problema de interés nacional y ha exigido progresivamente la búsqueda de acuerdos políticos muchas veces de nivel nacional (p. 13). Esto se debe principalmente a que el caso de los pueblos indígena es distinto, porque ellos no piden la restricción o revisión de los derechos universales, sino que el cumplimiento tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), pero, sobre todo, y es aquí donde está la polémica, una ampliación y reconocimiento especifico de carácter colectivo para sus derechos (p. 11).

Si organismos a nivel mundial se han preocupado por el reconocimiento de lo local, aunque esta medida no sea suficiente, ¿cómo podemos explicar que en la actualidad siga existiendo una difusión de la identidad de los pueblos originarios? o ¿de qué manera afecta la globalización en estas culturas? Díaz-Polanco, (como se citó en Ramírez, 2014) señala: "la globalización ha encontrado la manera de aprovechar la diversidad sociocultural [...] mediante la ideología multiculturalista y como nunca antes busca convertir la pluralidad de culturas en un puntal de su reproducción y expansión." Esto podemos entenderlo como la tendencia de homogeneizar las diversas culturas, mediante lo cual aquellos procesos globales buscan su dominación

por sobre las múltiples culturas populares principalmente en virtud de la preservación de los patrones "nacionales" y gracias a su fuerza sobre las comunidades étnicas. Entendida desde otra perspectiva, Díaz-Polanco (como se citó en Ramírez, 2014) señala: "No se busca la destrucción absoluta o el ataque violento de las otras identidades, sino su disolución gradual, mediante la atracción, la seducción y la transformación". Entonces, se da a entender que la globalización propone una manera diferente de asimilar a las identidades étnicas, mediante el reconocimiento de la pluralidad, la diversidad, las medicinas tradicionales, entre otros (Ramírez, 2014). Sin embargo, en la práctica se suelen asociar estos atributos como una especie de base de la cual el sector económico puede hacer uso, esto ocurre fundamentalmente a través de la salud y la educación. La promulgación de la ley Nº 19.253 en 1993 es claro ejemplo de esto, ya que:

> El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura.

Si se analiza esta ley, en ámbitos de cultura y reconocimiento significó un gran paso para los pueblos indígenas; pero si lo extrapolamos a un ámbito económico, puede ser entendido de otra forma. Como se menciona en el artículo, la tierra es fundamental en la existencia y clara cultura de los indígenas, y una de las tradiciones que más se relaciona con el uso de la tierra es la medicina natural, aspecto del que sobresale el pueblo mapuche. Entonces, este reconocimiento significó de cierta manera la posibilidad de integrarse al mercado a este tipo de tradiciones, pero a su vez, también provocó la pérdida de identidad de ellas. Plantas medicinales como la melisa, la manzanilla y el matico fueron de gran importancia para algunos pueblos y con el paso del tiempo han perdido su identidad original. En la actualidad es muy común ver este tipo de productos en farmacias y tiendas de carácter nacional que no reflejan la identidad de los pueblos. Por lo tanto, se hace un reconocimiento de tipo legal, pero en la práctica no se da tan frecuentemente lo que implícitamente significa una negación de los orígenes, en este caso, de la medicina natural.

De esta manera, se nos hace un poco más fácil entender cómo el modelo global, a la misma vez que busca una diversificación y multiculturalidad, se aprovecha de estos mismos elementos para seguir masificándose y abarcando más terreno. Incluso, aquí podemos hacer una mirada estratega del asunto. Tzu (2003) dice: "Si utilizas al enemigo para derrotar al enemigo, serás poderoso en cualquier lugar a donde vayas" (p. 7). Esta frase es fácilmente adaptable al proceso de globalización y a la estrecha relación que tiene en la influencia de lo local, en este caso sobre los pueblos originarios. Primero que todo, debemos aclarar que dentro de lo local no solo entran los pueblos originarios, sino también sectores, comunidades y grupos sociales que de cierta forma han sido marginados, producto de la descentralización y desconcentración, que si bien apuntan a una buena distribución del poder y el territorio, cuando es llevado a la práctica, nos damos cuenta de inmediato que sigue ocurriendo una centralización en el país, y reconocemos sin duda a la Región Metropolitana, y específicamente Santiago, como centro de este, que a su vez es el lugar donde más habitantes y procesos de desarrollo tecnológico, arquitectónico, industrial, entre otros, son llevados a cabo. Entonces, la globalización toma poder y pasa por sobre lo local, haciendo utilización de esta para su expansión cuando diferentes comunidades, sectores marginados y localidades no son capaces de realizar acuerdos entre ellos y no generan un movimiento en conjunto. De hecho, mantener ocupadas y separadas a las comunidades es esencial para este modelo y es una estrategia de manipulación. Timsit (2002) explica: "Mantener la atención del público distraída, lejos de los verdaderos problemas sociales, cautivada por temas sin importancia real. Mantener al público ocupado, ocupado, ocupado, sin ningún tiempo para pensar; de vuelta a granja como los otros animales". Finalmente, podemos observar cómo la fragmentación de las comunidades es fundamental para la globalización, y así lo podemos comprobar con los diferentes manifiestos indígenas, donde a través de la información y los medios de comunicación (característica de la globalización) el resto de la población se divide entre los que están en contra y a favor. Esto lo podemos llevar a muchas otras circunstancias de la actualidad, como diferentes movimientos

sociales, movimiento feminista, estudiantil, del trabajador, protestas por el aborto libre, entre otros. De aquí se debe desprender la gran importancia que tiene el sano reconocimiento de las comunidades y sus características en la actualidad, ya que como señala Kliksberg (como se citó en Figueroa, 2012):

> El capital social y la cultura son componentes claves de las interacciones de una comunidad. Las comunidades son portadores de actitudes de cooperación, valores, tradiciones, visiones de la realidad, que son su identidad misma. Si ello es ignorado, salteado, deteriorado, se inutilizarán importantes capacidades aplicables al desarrollo, y se desatarán poderosas resistencias. Si, por el contrario, se reconoce, explora, valora, y potencia su aporte, puede ser muy relevante y propiciar círculos virtuosos con las otras dimensiones del desarrollo. (p. 15)

Por último, los medios masivos de comunicación, como se planteó anteriormente, son herramientas de suma importancia para una comunicación planetaria, aspecto en el que enfatiza la globalización. Por lo tanto, se convierten en medios utilizados con diferentes intereses haciendo uso de su claro impacto en todo aquel que se informe a través de ellos. Es el caso de la radio, la televisión, el diario y el internet, entre otros medios, que entregan su información desde un punto de vista o ideología específica y, por consiguiente, generan una imagen en particular sobre algo, alguien o un suceso. Por esto, una misma noticia podría ser abordada desde dos o más miradas diferentes y, por lo tanto, generar imágenes variadas. Esto explicaría en parte las diferentes opiniones que existen en torno a los pueblos originarios, pues todos somos víctimas de la información que emiten estos medios y somos influenciados por ellos. Además, no se tiene una certeza total de que se utilice información verídica, circunstancia que aplica sobre todo con el internet y las redes sociales, puesto que son medios de fácil acceso y la manipulación o entrega de información poco fidedigna es mucho más recurrente. Un claro ejemplo que demuestra que los medios de comunicación masiva son de suma importancia en la construcción de una imagen es el caso de dos periódicos, *La Tercera*, de tendencia de Centroderecha, y *La Izquierda Diario,* con una posición de izquierda. Un titular del primer medio informa: *Presidente Piñera: "Confundir a los mapuches con terrorismo es un tremendo error" (La Tercera,* 2018, 25 de marzo) y otro titular del segundo medio afirma: *"Piñera acusa a pueblo mapuche de provocar incendios y de ser terroristas." (La Izquierda Diario,* 2017, 22 de febrero). Como podemos observar, ocurre un potente contraste entre ambos titulares, pues aseveran totalmente lo contrario, que obviamente tiene que ver con la tendencia política que poseen. Esto nos ayuda a entender de mejor forma y a visualizar lo potente que pueden ser los medios de comunicación, ya que una persona, dependiendo del medio con que se informa, podría modificar su pensamiento, ideología e incluso adoptar el del medio. De aquí podemos comprender la preocupación y esfuerzo que emplea un medio de comunicación por hacerse global, ya que a medida que más gente acceda a él puede generar que más personas adopten la ideología de dicho medio. Chomsky (1993) sostiene:

> En un estado totalitario no importa lo que la gente piensa, puesto que el gobierno puede controlarla por la fuerza empleando porras. Pero cuando no se puede controlar a la gente por la fuerza, uno tiene que controlar lo que la gente piensa, y el medio típico para hacerlo es mediante la propaganda (manufactura del consenso, creación de ilusiones necesarias), marginalizando al público en general o reduciéndolo a alguna forma de apatía.

A modo de conclusión y reflexión, es necesario enfatizar y destacar diversos aspectos, con la finalidad de que no se subjetivise lo expuesto en este informe.

En primer lugar, asegurar en su totalidad que la globalización se trata de un proceso positivo o negativo es erróneo, ya que posee aspectos beneficiosos y perjudiciales. Sin embargo, lo importante de analizar es como estos son distribuidos a nivel del planeta. De esta manera, se puede afirmar que los efectos positivos y los negativos no se distribuyen equitativamente en el mundo, sino que conducen a una nueva polarización de ricos globalizados y pobres localizados. (Bauman, 1999) Entonces, en este caso se puede entender como ricos globalizados a aquellas entidades, industrias, empresas que se han aprovechado de aspectos

propios de los pueblos indígenas, como las tierras, la costa y la naturaleza, convirtiéndolos así en los pobres localizados. Este suceso, de no haber sido controlado gracias a diferentes reconocimientos, podría haber significado el fin de todos los pueblos originarios.

A pesar de esto, en la actualidad aún existe una clara desigualdad en materia económica, social y cultural para la mayoría de aquellos que se sienten parte de un pueblo, siendo visible en los porcentajes de pobreza que estos proyectan, discriminación social y cultural en que viven, muchas veces producto de los estereotipos expuestos en los medios de comunicación, generado por la poca presencia o incluso ausencia de información profunda y crítica sobre algunos grupos minoritarios.

Es aquí donde se debe resaltar la importancia de generar instancias que acrecienten su integración, conservación y reconocimiento, ya que "nuestra auténtica identidad colectiva nace del pasado y se nutre de él" (Galeano, 1977).

Debido a esta polarización, o división del mundo, es que muchos autores, especialmente latinoamericanos, critican el proceso de globalización de manera tan potente, sobre todo en ámbitos económicos y culturales. No es raro ni coincidencia que esto suceda, puesto que a nivel global Latinoamérica se convierte en aquel sector de pobres localizados.

Dado lo anterior, la importancia de los pueblos no recae tan solo en la riqueza de sus culturas y tradiciones, sino también en la especie de reflejo que realizan en torno a aquellos territorios menos desarrollados, como África y Sudamérica. Es decir, aquellos procesos de injusticia, desigualdad y explotación que han vivido los distintos pueblos son muchas veces congruentes a los mismos que han vivido países pobres y hasta nuestra nación respecto a la realidad global. "Obra sólo según aquella máxima por la cual puedas querer que al mismo tiempo se convierta en ley universal" (Kant, 1785). De acuerdo con esto, si como nación somos capaces de reconocer la influencia y aporte de los pueblos originarios en el país, a su vez, se fomenta su desarrollo e integración, de igual manera, Chile será digno de aspirar a las mismas acciones a nivel global. Si, de lo contrario, incentivamos y aceptamos la desaparición de los pueblos y su identidad, también estaremos justificando que nuestra nación, cultura e identidad desaparezca y sea rechazada a nivel planetario.

REFERENCIAS

ASTE, F. (2018, 25 de marzo). Presidente Piñera: "Confundir a los Mapuches con terrorismo es un tremendo error". *La Tercera.* Recuperado de https://www.latercera.com/politica/noticia/presidente-pinera-confundir-los-mapuches-terrorismo-tremendo-error/

BELLO, A (2006) *Pueblos indígenas, globalización y territorio.* Temuco. Recuperado de https://observatorio.cl/wp-content/uploads/2018/02/doc-trabajo-4-ppii-globalizacion-y-territorio-2006.pdf

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2002). *Globalización y desarrollo*. Recuperado de https://www.cepal.org/es/comunicados/globalizacion-desarrollo.

CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES (2015). *Unidad de pueblos originarios*. Recuperado de https://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2015/06/pueblos-por-region.pdf.

FIGUEROA, V. (2012). La realidad de los pueblos indígenas en Chile: una aproximación socio demográfica para contribuir al diseño de políticas públicas pertinentes. Anales. Recuperado de https://revistas.uchile.cl/index.php/ANUC/article/view/21733/23043.

GALEANO, E. (1977). *Defensa de la palabra. Literatura y Sociedad en América Latina.* Recuperado de https://nuso.org/media/articles/downloads/368_1.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2017). *2da Entrega resultados definitivos Censo 2017*. Recuperado de http://www.censo2017.cl/wp-content/uploads/2018/05/presentacion_de_la_segunda_entrega_de_resultados_censo2017.pdf

KANT, M (1785). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres.* Recuperado de https://pmrb.net/books/kantfund/fund_metaf_costumbres_vD.pdf

LARRAÍN, J. (2001). *Identidad chilena.* Santiago: LOM.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2015-2017). *Encuesta Casen.* Recuperado de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_pobreza_Casen_2017.pdf

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2009-2015). *Encuesta Casen.* Recuperado de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_trabajo_Casen_2017.pdf

MUSEO CHILENO DE ARTE PRECOLOMBINO (2002). *Pueblos originarios.* Recuperado de

http://chileprecolombino.cl/pueblos-originarios/tehuelche/culto-y-funebria/

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2018). Recuperado de https://dle.rae.es/.

TIMSIT, S. (2002). *Stratégies de manipulation.* Recuperado de https://www.syti.net/Manipulations.html

TZU, S. (2003). *El arte de la guerra.* Recuperado de https://www.biblioteca.org.ar/libros/656228.pdf

VALENZUELA, M. (2017, 22 de febrero). Piñera acusa a pueblo mapuche de provocar incendios y de ser terroristas. *La Izquierda Diario.* Recuperado de https://www.laizquierdadiario.cl/Si-hay-terrorismo-afirmo-Pinera-en-su-gira-por-la-Araucania

8 LA ACADEMIA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS A ONCE AÑOS DE SU CREACIÓN

Gonzalo Alberto Vicente Molina[83]

RESUMEN

El presente artículo contiene una síntesis de la historia de la Academia Parlamentaria, desde su origen, el 16 de marzo de 2009, hasta el 31 de diciembre de 2019, fecha del retiro voluntario de su director.

Luego de hacer referencia a su gestación y nacimiento, se describe en forma muy resumida el marco regulatorio que rige su funcionamiento para entrar a una descripción de las actividades realizadas en los once años de su existencia y concluir con una propuesta y recomendación.

1. SU GESTACIÓN Y NACIMIENTO

La creación de la Academia Parlamentaria tiene su propia historia. Si bien existen antecedentes más remotos, el primer intento formal para darle vida está contenido en el proyecto de modificación del Reglamento de la Cámara de Diputados que, en el marco del proceso de modernización del Estado, presentaron los Honorables Diputados Edmundo Salas y Adriana Muñoz[84] en 2003, creando diferentes unidades necesarias para responder a los requerimientos de los tiempos presentes y a las demandas de probidad y transparencia de la ciudadanía. La parte pertinente señala: "… con el objeto de modernizar su estructura interna, dar mayor transparencia a los procedimientos administrativos y utilización de recursos públicos, además permitir un mayor conocimiento en torno a las actuaciones de los parlamentarios".

Es así como el proyecto propone, entre otras medidas, la creación de "La Academia Legislativa y Parlamentaria" como "…el organismo institucional dedicado a la formación y capacitación de los parlamentarios y funcionarios de la Cámara de Diputados en torno a los conocimientos científicos y tecnológicos especializados necesarios para atender sus funciones."

83 Abogado de la Universidad de Chile. Prestó servicios en la Municipalidad de Valparaíso (1980-1995), Corporación de Fomento de la Producción (abogado externo, 1985-1995), Sección Jurídica de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados (1995-2008) y Director de la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados (2009-2019).

84 Boletín N° 3.194-16, de 2003.

Entre otras tareas, el proyecto le encomienda desarrollar actividades de capacitación y extensión.

Dada la complejidad y diversidad de materias que comprendía dicho proyecto, en el año 2008 se optó por retirar de él la iniciativa relativa a la Academia Parlamentaria y el proyecto de modificación del Reglamento siguió su compleja tramitación hasta su aprobación final en enero de 2014.

La creación de la Academia, en tanto, tomó un camino propio, más corto. Y fue en octubre de 2008 en que el Secretario General a esa fecha, don Carlos Loyola Opazo, designó una comisión integrada por los abogados Pablo Oneto, John Smok, Verónica Seguel y Gonzalo Vicente para redactar un proyecto de estatutos de la Academia Parlamentaria, el que finalmente concluyó con la resolución del 29 de diciembre de 2008, que la crea oficialmente, aprueba sus estatutos y designa a su Director.

La Academia Parlamentaria fue inaugurada oficialmente el 16 de marzo de 2009 en un acto solemne encabezado por el Presidente de la Cámara de Diputados de la época, Honorable Diputado Francisco Encina Moriamez, con la participación de la Honorable Diputada Adriana Muñoz D'Albora y la presencia de autoridades políticas y académicas de universidades y centros de estudios, generándose los primeros vínculos con dichas entidades.

En la ocasión, el académico de la Universidad Valparaíso y Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales, profesor Agustín Squella Narducci, dictó una clase magistral titulada "¿Qué espera la sociedad de sus legisladores?", y en parte de su exposición expresó:

> (...) la creación de la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados hace bien a dicha Cámara y lo hará igualmente en relación con el empeño de mejorar la tarea legislativa y la calidad de la política y, aún, la de la misma Democracia como forma de gobierno más aceptable para una sociedad abierta que aspira a ser también una sociedad decente.
>
> Cabe señalar que las actividades de la Academia estarán dirigidas no solo a los propios parlamentarios y a quienes les asisten y asesoran en el desempeño de las funciones propias del Poder Legislativo, sino también a líderes de opinión, periodistas especializados, académicos, estudiantes y ciudadanos en general. Y no es poca cosa tomar iniciativas que mejoren el trabajo y la percepción pública de una de las ramas del Congreso, como no lo es tampoco, ni mucho menos, cooperar de una manera regular, consciente y sistemática a la calidad de nuestra democracia y a la de la política que ella permite hacer.

2. SUS INICIOS

Efectivamente, la Academia fue creada como una instancia de reflexión y de formación, buscando reunir a diputados, funcionarios, asesores parlamentarios, estudiantes y público general en actividades de análisis, estudio y debate acerca de temas de interés tanto parlamentario como nacional. Pero al mismo tiempo se le encomienda hacerse cargo de la capacitación de sus funcionarios, labor que hasta antes de su creación era desarrollada por una comisión integrada por funcionarios de diversas reparticiones, presidida por el Director de Administración y Finanzas.

Surgen así dos áreas de trabajo: la extensión y la capacitación.

La primera de ellas busca estrechar vínculos con universidades, centros de estudio, corporaciones y fundaciones privadas, entidades públicas y parlamentos de otros países, con los cuales, en virtud de convenio formal o sin él, se desarrolla una fructífera alianza de cooperación para la realización de múltiples actividades académicas y de reflexión sobre temas de interés nacional.

En materia de capacitación, se desarrolla un proceso de diagnóstico de necesidades de capacitación (DNC) como herramienta necesaria para elaborar los planes y programas de capacitación, tanto de funcionarios como de asesores parlamentarios.

3. SU ORGANIZACIÓN INTERNA

Para desarrollar su misión, la Academia, conforme a su reglamento interno se organiza:

a) Con un Consejo Directivo compuesto por cuatro diputados designados por la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento, que tiene la supervisión general y la función de aprobar los planes y programas como su cuenta anual;

b) Un Consejo Asesor, compuesto por siete funcionarios, dos designados por el Secretario General de la Cámara; un representante de cada uno de los estamentos, administrativo y profesional, elegidos en votación directa, y un representante de cada una de las asociaciones de funcionarios, en total siete consejeros que duran dos años en su cargos;[85]

c) El Director Ejecutivo, que es designado por el Secretario General y dura dos años en el cargo, renovable por iguales períodos, que tiene como principal obligación ejecutar los planes y programas anuales previamente aprobados.[86]

4. LA CAPACITACIÓN

La Capacitación que se lleva a cabo en la Cámara de Diputados es un proceso conducente al desarrollo de los conocimientos, habilidades y competencias de sus funcionarios en el desempeño de sus tareas profesionales al servicio de la actividad legislativa. Esto significa que la organización agrega valor a sí misma desarrollando los talentos de los funcionarios que la integran.

A partir de su creación, la Academia Parlamentaria asumió el rol que hasta entonces desempeñaba la Comisión de Capacitación, introduciendo como metodología de trabajo la elaboración del señalado Diagnóstico de Necesidades (DNC) y la formulación de planes anuales de capacitación.

85 Sus funciones y atribuciones específicas están enunciadas en el artículo 13 del Reglamento de la Academia Parlamentaria.

86 Sus funciones y atribuciones específicas se encuentran en el artículo 12 del Reglamento de la Academia Parlamentaria.

Ya en sus primeros años de funcionamiento, pudo exhibir importantes logros en el área de capacitación y perfeccionamiento.

En efecto, bajo la forma de cursos, talleres, pasantías, charlas, diplomados, maestrías, podemos mencionar, a título ilustrativo, algunas de las siguientes actividades: Diplomado en Derecho y Gestión Parlamentaria realizado por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso con la participación de destacados académicos de esa universidad e invitados de otras instituciones de educación superior; Diplomado en Gestión de Recursos Humanos, impartido por el DUOC; curso de Gestión de Conocimiento, impartido por la Pontificia Universidad Católica de Chile; Magíster en Derecho Constitucional y Gestión Pública, dictado por la Universidad de Valparaíso; cursos de Formación para el Trabajo Legislativo Niveles I, II y III[87], dirigidos a funcionarios y asesores parlamentarios; Magíster en Relaciones Internacionales; curso dirigido a jefaturas sobre Diseño y Desarrollo de Sistemas de Control de Gestión; curso de Contabilidad Gubernamental y Ejecución Presupuestaria, realizado por la Facultad de Ciencias Económicas de la PUCV; curso de Actualización en Materias Laborales, Remuneracionales y Previsionales, niveles I y II; cursos de Inglés, regulares e intensivos, y de Francés; cursos de Office (Outlook, Excel, Word, Power Point,) en diferentes niveles; cursos de Redacción y Edición de Textos; curso sobre Normas Internacionales de Información Financiera (NICSP); curso sobre Técnica Legislativa; ciclo de cursos sobre Actualizaciones Jurídicas; curso de Seguridad Informática; curso de Primeros Auxilios[88]; cursos de Capacitación en Herramientas Informáticas (Adobe Ilustrator, Word Press); Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad; curso virtual de Inducción a la Actividad Parlamentaria dirigido a asesores parlamentarios; capacitación en Normas Sanitarias; capacitación en Redes Sociales y Comunicaciones; cursos de Compras Públicas; taller de Metas e Indicadores de Gestión. Todos ellos en coherencia con el Diagnóstico de Necesidades de Capacitación.

Además, la Academia, atendiendo a las necesidades de fortalecer las habilidades blandas, gestionó, financió y coordinó diversos cursos de capacitación realizados por los Institutos Profesionales DUOC e INACAP sobre diferentes tópicos: Administración del Tiempo y Reuniones Productivas; Autocuidado y Manejo del Estrés; Liderazgo y Supervisión; Expresión Oral y Escrita; Elaboración de Informes; Habilidades Directivas y Manejo de Crisis; Trabajo en Equipo; Relaciones Interpersonales y Clima Laboral; Orientación y Servicio al Cliente; Levantamiento y Modelación de Procesos; Técnicas de Administración para Jefaturas Administrativas; Gestión del Talento y Modelos de Gestión por Competencias; Manejo de Crisis Corporativa; *Coach* para la Formación de Equipos Colaborativos; Descripción de Cargos por Competencias; Comunicación Efectiva, entre otros.

Respecto de las capacitaciones en el extranjero, anualmente la Academia destina de su presupuesto una suma para financiar pasantías en otros parlamentos, asistencia a ferias tecnológicas, seminarios, diplomados y cursos breves de interés parlamentario y Magíster en Derecho Parlamentario por la Universidad Complutense de Madrid, cursado por abogados de Comisiones.

5. EXTENSIÓN

El área de extensión de la Academia Parlamentaria tiene como misión vincular al mundo político con la sociedad civil, especialmente con el mundo académico, con otros parlamentos y organismos extranjeros y con instituciones públicas y privadas, generando sinérgicamente instancias de reflexión y debate sobre temas de interés político o de interés general a través del desarrollo de actividades destinadas a gestionar y difundir el conocimiento sobre dichas materias.

87 Cursos ofrecidos en tres años consecutivos.

88 Curso dictado por el IST en reiteradas oportunidades, cubriendo un alto número de funcionarios.

Con tal propósito, la Cámara ha suscrito convenios de cooperación con dichas organizaciones, entre los que se destacan el celebrado con la Agrupación de Universidades Regionales (AUR), que reúne a veintitrés universidades pertenecientes al Cruch, y con doce universidades privadas, que nos han permitido desarrollar actividades de extensión a lo largo de todo el territorio nacional.

La extensión se desarrolla preferentemente a través de la realización de seminarios, conferencias, foros, coloquios, atención de delegaciones universitarias o de otros parlamentos (intercambios), publicaciones, concursos, etc.

- SEMINARIOS

En materia de seminarios, sean estos organizados directamente por la Academia Parlamentaria o en convenio con otras entidades, cabe mencionarse entre los más relevantes los siguientes: Régimen Político y el Congreso Nacional; el Tribunal Constitucional a Partir de la Reforma Constitucional del año 2005 y su Rol en el Proceso de Formación de la Ley; Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; Participación de las Mujeres en Política; Rol del Congreso Nacional en la Historia Política de Chile[89]; El Congreso del Siglo XXI; Bicentenario del Congreso Nacional, Reformas al Sistema Político; Derecho a la Información y Defensoría de la Audiencia; Agenda Legislativa en Materia de Infancia; Derechos de los Adultos Mayores; Representación Parlamentaria y Comunicación Ciudadana; La Regionalización, Desafíos Pendientes; Jornadas Internacionales de Derecho Parlamentario; Gobiernos Comunales; Rol del Parlamento en la Defensa; Formación Ciudadana: un Desafío del Quehacer Docente; Gobiernos Regionales y Funciones de los CORES para el Desarrollo Regional; Nuevas Oportunidades de Integración de Zonas Fronterizas Chile-Perú; Diálogos sobre la Infancia y Adolescencia; Realidad Energética Nacional, desafíos para un Desarrollo Sustentable; Rol del Tribunal Constitucional en los Cambios Políticos; Derechos Humanos en la Vejez; La Región de Magallanes, una Plataforma de Chile y el Mundo hacia la Antártica; Políticas de Género en las Fuerzas Armadas; Proceso Constituyente, la respuesta de la Ciudadanía[90]; Desastres Naturales y Cambio Climático[91]; Las Migraciones en Chile[92]; Equidad de Género en la Educación Superior; Seminarios sobre diferentes tópicos del proceso de Descentralización en Chile[93]; Avances y Desafíos del sistema de Justicia Juvenil[94]; La Niñez Migrante; Crisis Valórica en la Política: Causas y Propuestas de Superación.

- CONCURSOS

Anualmente, a partir del año 2012, se realiza un concurso de ensayo sobre diferentes temáticas de interés nacional dirigido a estudiantes de enseñanza media y universitaria de todo el país.

89 Este seminario contó con la participación de destacados expositores, entre ellos dos premios nacionales de Historia.

90 Seminarios organizados conjuntamente con la Agrupación de Universidades Regionales (AUR) y la Segprés, realizados en el año 2016 en seis regiones del país.

91 Seminarios realizados en las regiones de Tarapacá y de Los Ríos, organizados conjuntamente con las Universidades de Tarapacá y Austral de Valdivia, respectivamente, el Ministerio de Defensa y la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados.

92 Seminarios realizados en las ciudades de Antofagasta, Talca y Santiago, organizados en conjunto con la Universidad Católica del Norte, el Centro de Extensión del Senado y la Organización Internacional de Migraciones (OIM).

93 Entre los años 2012 y 2019, la Academia Parlamentaria apoyó activamente a la Fundación Chile Descentralizado, desarrollando siete seminarios en apoyo al proceso de descentralización que vive el país.

94 Actividad organizada por la Fundación Ciudad del Niño y apoyada por la Academia Parlamentaria.

Los objetivos de esta actividad son la vinculación de la Cámara de Diputados y del mundo político con la comunidad estudiantil y la formación ciudadana a través de la difusión de conocimientos en materias legislativas.

Con el correr de los años, el concurso fue tomando cuerpo y cada vez fue mayor el número de interesados en participar, dificultando el proceso administrativo de inscripción y selección de los mejores trabajos, lo que a partir de 2018 nos obligó a modificar las bases, restringiendo la participación solo para alumnos de tercer y cuarto año de enseñanza media y estableciendo como máximo la participación de tres alumnos por colegio, lo que aun así se traduce en la corrección de más de un centenar de ensayos que debe evaluar y seleccionar el jurado compuesto por profesionales de buena voluntad que laboran en el Congreso.

El Concurso de Ensayo que organiza anualmente la Academia Parlamentaria, con su octava versión, se ha ganado un espacio en el mundo de la educación media y de los establecimientos educacionales más vulnerables de todo el país, especialmente de regiones. Valga recordar el del año 2017, que versó sobre "La Crisis Política y la Participación Electoral", cuyo primer lugar fue obtenido por una alumna de tercer año medio de un colegio de La Pintana y residente del Sename, situación que sin duda es digna de ser destacada[95].

Un segundo concurso, denominado Concurso de Memoristas, ha sido convocado sin interrupciones desde 1997 y, al igual que el Concurso de Ensayo, ocupa un lugar importante en el mundo académico universitario. Es organizado por la Oficina de Informaciones de la Cámara con el patrocinio y apoyo de la Academia Parlamentaria; está dirigido a estudiantes universitarios egresados de pregrado que hayan realizado su tesis sobre temas de interés parlamentario.

Por su relevancia y valores que envuelven ambos ya tradicionales concursos, se debe continuar con su desarrollo.

- OTRAS ACTIVIDADES DE EXTENSIÓN

Durante sus once años de vida, la Academia Parlamentaria, bajo el formato de conferencias, cursos, talleres, coloquios, foros, recepción de delegaciones universitarias nacionales y extranjeras, pasantías en otros parlamentos, entre otras, realizó numerosas y diversas actividades académicas de difusión del conocimiento de materias relacionadas con el quehacer parlamentario o de interés general. Solo a modo de ejemplo mencionaremos algunas de ellas: Conferencia sobre Mujeres en Política, de la profesora de Filosofía del Derecho e investigadora de Estudios de la Mujer de la Universidad Autónoma de Madrid, Cristina Sánchez; Conferencia sobre Estado Laico y Garantías Constitucionales, a cargo del profesor de la Universidad de París II, Guillaume Drago; Conferencia sobre Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ofrecida por el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Washington y ex Secretario de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y representante del Estado de Chile ante el tribunal de La Haya por la demanda de Bolivia en contra de Chile, profesor Claudio Grossman; Conferencia del presidente del Instituto Jacques Maritain, con sede en Italia, profesor Roberto Papini, sobre la obra de Jacques Maritain; Conferencia sobre Control de Constitucionalidad de las Leyes en España, impartida por el profesor de la Universidad Carlos III de Madrid y Ministro emérito del Tribunal Constitucional de ese país, don Pablo Pérez Tremp[96]; conferencia y mesa redonda sobre Protección de Datos Personales, del profesor de Derecho Informático de la Universidad de Leponia, Ahti Saarenpää; Conferencia del señor Matt

95 El ensayo en referencia fue publicado en la edición número 17 de Hemiciclo.

96 Actividad realizada conjuntamente con la Sociedad Chilena de Derecho Parlamentario.

Compton, Subdirector de Contenidos *online* de la Oficina de Estrategia Digital de la Casa Blanca, Estados Unidos; Charla sobre participación ciudadana en el proceso legislativo en Brasil; Jornadas Internacionales de Derecho Parlamentario[97]; Conferencia sobre la Teoría de la Legislación (legisprudencia), ofrecida por el jurista Belga Doctor Luc Wiutgens; recepción y charlas sobre el proceso legislativo chileno a delegaciones de estudiantes universitarios chilenos y extranjeros[98]; actividades de intercambio con otros parlamentos[99]; talleres y charlas sobre Formación de la Ley y Proceso Legislativo, impartidos por abogados de Comisiones en universidades regionales; charlas y talleres sobre Ceremonial y Protocolo, impartidos por el Jefe de la respectiva unidad de la Cámara de Diputados a funcionarios y estudiantes de universidades regionales[100].

6. DIFUSIÓN

La Academia Parlamentaria difunde información de sus actividades y el conocimiento del saber en materias inherentes a su misión a través de diferentes medios:

-Su sitio web[101]

-Revista Hemiciclo

-Cuadernillos Hemiciclo

- SITIO WEB

En el mes de noviembre del año pasado, después de diez años, la Academia Parlamentaria inauguró un nuevo formato de su sitio web, modernizando su presentación, facilitando el acceso, agilizando su operatividad y manteniendo los principales archivos a disposición de los usuarios.

- REVISTA HEMICICLO

Constituye el principal órgano de expresión escrita de la Cámara de Diputados y ofrece un espacio de difusión democrático y pluralista de ideas que enriquecen el debate parlamentario y sirve de insumo a nuevas iniciativas legislativas. ¿Qué mejor para un parlamentario que poder contar con un medio escrito útil que le plantea problemas y soluciones, instala temas, transmite el sentir y pensar de los ciudadanos, de modo que estos sean recogidos como mociones o proyectos de acuerdo?

Creemos firmemente que este medio contribuye a estrechar la brecha comunicativa del mundo político con la ciudadanía.

97 En conjunto con la Sociedad Chilena de Derecho Parlamentario se han realizado varias jornadas de Derecho Parlamentario con la presencia de destacadas personalidades del mundo Académico y Político de otros países.

98 Anualmente la Academia recibe entre dos o tres delegaciones extranjeras, principalmente de estudiantes universitarios, pasantes en universidades chilenas que desean conocer el proceso legislativo chileno y otras materias referidas al sistema político.

99 El presupuesto de la Academia Parlamentaria contempla un ítem que permite financiar pasantías de funcionarios de la Cámara en otros parlamentos del mundo con el fin de conocer su funcionamiento y recibir a funcionarios de otros parlamentos con el mismo fin.

100 Otras actividades específicas desarrolladas pueden encontrarse en las cuentas anuales de la Cámara de Diputados

101 www.academiaparlamentaria.cl

Hemiciclo es una publicación semestral que se entrega a cada uno de los parlamentarios, a las autoridades políticas, a los centros de estudio, a las principales bibliotecas del país y a todas las universidades de Chile. Además, se publica digitalmente en nuestro sitio web.

La primera edición fue lanzada oficialmente en el mes de noviembre del año 2009 con la presentación del rector de la Universidad Valparaíso, don Aldo Valle Acevedo, en acto presidido por el presidente de la Cámara de Diputados de la época, don Rodrigo Álvarez Zenteno. Entre otros artículos, contiene los discursos pronunciados por este último al asumir su mandato y por el profesor Agustín Squella Narducci al inaugurar la Academia Parlamentaria. También colaboraron en esta primera edición destacados académicos, asesores parlamentarios, profesionales del Congreso y analistas políticos.

La presente edición corresponde a la número 21, y esperamos que este medio de comunicación perdure mucho tiempo más.

-CUADERNILLOS HEMICICLO

Los cuadernillos Hemiciclo constituyen un medio de comunicación impreso que consigna transcripciones editadas de las exposiciones y ponencias presentadas en los seminarios y actividades organizados por la Academia Parlamentaria, por sí o conjuntamente con otras entidades.

El objeto de este medio impreso, cuya primera edición se publicó en el mes de junio del año 2012, es difundir el conocimiento que surge del debate y reflexiones que se generan con ocasión de estas actividades, el que se pone a disposición de los señores parlamentarios y sus asesores[102].

COMENTARIO FINAL Y PROPUESTA

La creación y desarrollo de la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados constituye un gran aporte a la difusión del conocimiento de temas parlamentarios y de interés general y a la capacitación de funcionarios y asesores parlamentarios para un mejor desempeño de su labor al servicio del país.

Sin embargo, la entendemos como una entidad en proceso de desarrollo y crecimiento que tiene un gran horizonte para enriquecer su trabajo sin quedarse estancada en la reiteración de su quehacer.

En tal sentido, se propone la creación de un Centro de Estudios Parlamentarios, al alero del Congreso Nacional, con autonomía administrativa y financiera, que se aboque a la investigación y docencia, como existe en la mayoría de los países desarrollados. Para el logro de sus objetivos, este deberá contar con personal y profesionales calificados y con un espacio adecuado y exclusivo para el desarrollo de sus tareas.

En materia de capacitación, se debe masificar el uso del aula virtual, herramienta de gran utilidad y eficiencia que nos brinda la tecnología, que permite llegar a todo el territorio nacional. Fue creada e implementada el año pasado, pero por falta de difusión y de personal especializado en el tema no ha tenido la utilidad y beneficios que podría redituar su uso. Urge atender esta necesidad insatisfecha.

Las buenas obras deben perdurar en el tiempo, los hombres que las dirijan tienen el deber de engrandecerlas.

102 A diciembre de 2019 se publicaron 22 ediciones de cuadernillos Hemiciclo

9 RESEÑA

Eduardo Cruz-Coke Lassabe Política, Ciencia y Espíritu 1899-1974

David Vásquez V., Fernando Arrau C., Edmundo Serani P. y Felipe Rivera P.

88 páginas: facsímiles, fotografías; 34 cms.

Ediciones de la Biblioteca del Congreso Nacional, 2013

Por Juan Veglia Q.[103]

En tiempos de crisis sanitaria, recobra actualidad este libro que es a la vez un texto histórico-biográfico y un verdadero objeto de arte. Pero, sobre todo, recupera su voz y trascendencia la figura del médico, parlamentario y hombre de fe que fuera el doctor Eduardo Cruz-Coke.

A lo largo de 88 páginas bellamente diseñadas, con fotografías de época -algunas de ellas desplegables- y facsímiles de documentos personales y de los propios Diarios de Sesiones del Senado, el libro parece traer a cuerpo presente entre nosotros, en el Chile atrapado en la primera pandemia del siglo XXI, a quien desde la mirada del mundo católico y conservador de la primera mitad del siglo pasado enfrentara los desafíos de la salud pública de entonces, como joven estudiante de Medicina primero, como médico e investigador después, y como Ministro de Salubridad, Previsión y Asistencia Social; para continuar luego una brillante carrera política como Senador, candidato presidencial y embajador de nuestro país.

Sin dudas, la salud pública chilena le debe mucho al doctor Eduardo Cruz-Coke, y el libro realizado por los profesionales de la Biblioteca del Congreso Nacional le hace entera justicia. Destaca en su Prólogo el entonces presidente de la Cámara de Diputados, Edmundo Eluchans:

> Su aporte a la medicina de nuestro país es indiscutible; es considerado uno de los maestros fundadores de las ciencias biomédicas chilenas, creador de la Sociedad de Biología de Santiago en el año 1928 y activo participante en la fundación de la Escuela de Medicina de la actual Pontificia Universidad Católica de Chile en el año 1930.

103 Jefe de Relaciones Públicas de la Cámara de Diputados de Chile y director de la revista de estudios parlamentarios Hemiciclo de la Academia Parlamentaria.

Pero la inspiración de Cruz-Coke tenía, también, raíces en lo que en su época se llamaba la "cuestión social". Nos recuerda el diputado Eluchans:

> Su preocupación por lo social, fue el principal propulsor de su quehacer político y médico, en orden a enfrentar la pobreza y auxiliar a las familias más desfavorecidas de Chile. Ello explica su participación en la Asociación Nacional de Estudiantes Católicos (ANEC), inspirada en la doctrina social de la Iglesia Católica. Esas inquietudes y sus convicciones socialcristianas lo llevaron a incorporarse al Partido Conservador el año 1920.

Actuando como político, ministro primero y Senador después, ambas inspiraciones de Cruz-Coke materializaron en "la aprobación de leyes que impactaron favorablemente en la salud pública, como la Ley de Madre e Hijo y la Ley de Medicina Preventiva".

De las *Breves Notas Biográficas,* que aporta David Vásquez, emerge con nitidez la fortaleza y perseverancia con que se manifestaron en la vida de Cruz-Coke las motivaciones por la medicina y la "cuestión social"; llevándolo literalmente "del laboratorio al Gabinete" y a actuar a la vez como un político y como un científico, sin perder los atributos más característicos de cada una de estas vocaciones. Cabría, quizás -mirando el texto de la BCN con los ojos del presente-, agregar una tercera vocación, la de comunicador de las políticas públicas: "El ministro se propuso informar personalmente a conjuntos de trabajadores, pobladores, ancianos y beneficiarios del proyecto, de los detalles y alcances de esta legislación, visitando ciudades por todo el país" (p. 13).

En un acto que hoy resulta difícil siquiera imaginar, siendo electo Senador por la cuarta agrupación provincial "Santiago" en 1941, al año siguiente publicó en editorial Nascimento su libro *La Corteza Suprarrenal,* su más importante obra científica y uno de los primeros tratados sobre el tema en la literatura mundial.

El dinamismo propio de la actividad política se manifestó rápidamente para él: "La candidatura presidencial de 1946 fue algo natural dada la fulminante trayectoria que Cruz-Coke exhibía, el carisma y la fascinación que provocaban sus discursos y la urgencia de la derecha por recuperar el gobierno". Derrotado por González Videla, mantuvo domicilio político en el Partido Conservador y no apoyó la tristemente célebre "Ley Maldita", que pocos años más tarde propiciaría el gobernante. Reelecto como Senador en 1949, no interrumpió nunca su actividad científica, entre la que cabe destacar su proyecto de fundación de una Comisión Nacional de Energía Atómica.

Durante los primeros años de la década del setenta, Cruz-Coke fue objeto de múltiples reconocimientos públicos, considerándosele "uno de los impulsores intelectuales del Estado Bienestar en Chile". Falleció en marzo de 1974.

En su mirada sobre *Eduardo Cruz-Coke Lassabe: el político*, Fernando Arrau nos ofrece un recorrido detallado por la trayectoria política y parlamentaria del doctor Cruz-Coke, desde su nombramiento como Ministro de Salubridad en el segundo gobierno de Arturo Alessandri (1937), sus dos períodos como Senador por Santiago, entre 1941 y 1957, y su fallida candidatura presidencial (1946), respecto de la cual analiza su "contenido doctrinario", tanto en relación con su visión de la política como de lo nacional y su muy particular visión de "la aproximación a lo popular". El conservador Cruz-Coke, criticaba fuertemente "el mal uso del que había sido víctima el pueblo durante los gobiernos radicales" y proclamaba su convicción de que "un gobernante debe ser un padre para el pueblo y adivinar lo que va a necesitar más tarde". Arrau concluye este recorrido formulándose la pregunta acerca de si Eduardo Cruz-Coke representa el populismo social cristiano en Chile.

Eduardo Cruz-Coke Lassabe: académico y científico es la mirada que nos aporta Edmundo Serani, quien rescata la impronta de su hogar en Valparaíso; su formación en la Universidad de Chile, como académico y como médico; sus años de formación en Europa; su actuación como "Maestro" para sus pares y cercanos, con algo de esa universalidad propia del hombre del Renacimiento; que llevan a Serani a definirlo sin la menor vacilación como "un hombre excepcional", al cual "su vocación, interés y responsabilidad ante sus semejantes le llevó a ejercer el cargo de Senador, incluso ser candidato a la Presidencia de la República (…) le restó la posibilidad de hacer mayores aportes a la ciencia, incluso, dadas sus notables facultades intelectuales, haber alcanzado un Premio Nobel".

Las fotografías, documentos y manuscritos del doctor Cruz-Coke que acompañan esta obra, seleccionadas y editadas por Felipe Rivera, merecen una mención separada, toda vez que transforman al texto, más que en un libro, en un objeto de arte, que más que retrotraernos al pasado traen al personaje al presente y le dan vida y vigencia frente a un Chile que, una vez más, enfrenta las ineludibles preguntas que vienen de la mano de toda catástrofe natural o calamidad humana y nos recuerdan cuán frágiles somos nosotros, simples seres humanos, ante el universo, el infinito, ¿ante Dios…?

CONVOCATORIA

HEMICICLO es una revista publicada por la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Chile que ofrece material para el análisis y la discusión del quehacer parlamentario, en lo que concierne a legislación, fiscalización y representación; además de las experiencias, reflexiones e investigaciones sobre el acontecer nacional e internacional que constituyan un aporte al debate económico y político.

Los trabajos considerados para publicar deben ser inéditos, no publicados en otras revistas o libros anteriormente. Excepcionalmente, el Consejo Editorial podrá aceptar artículos que no cumplan con este requisito. Las colaboraciones serán examinadas por el Consejo Editorial de la revista en cuanto a su interés académico, pero los contenidos serán de responsabilidad de sus respectivos autores.

Los artículos deberán cumplir con las siguientes exigencias formales:

1. El título debe ser descriptivo y no exceder, en lo posible, de quince palabras. Los subtítulos deben presentarse debidamente numerados hasta 1.1.1; la extensión del original debe ser entre 5.000 y 7.500 palabras para los artículos (excluyendo las notas), y de 1.500 a 2.500 palabras para los comentarios de libros.

2. Los artículos deben incluir un resumen en castellano y en inglés, que describa sus aspectos principales en 100 palabras. El resumen en inglés, a solicitud del autor, podrá ser elaborado por la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

3. Deben incluirse tres palabras claves, que en lo posible no se encuentren en el título del trabajo, para efectos de indización bibliográfica.

4. En la primera página, en una nota al pie, debe incluirse una breve reseña del autor que señale sus estudios y la institución en que los cursó, además de la actividad que desarrolla actualmente.
5. Se sugiere incluir correo electrónico para posibles comunicaciones de los lectores.

6. La bibliografía debe presentarse siguiendo el formato ISO 690. Se encuentra disponible en internet: http://www.academiaparlamentaria.cl.

7. La tipografía debe ser calibri, tamaño 11, con un interlineado de 1,5 y sin saltos de línea entre los párrafos.

8. Las contribuciones deben ser remitidas en formato Word al correo electrónico: academiaparlamentaria@congreso.cl.

9. Los originales serán editados en cuanto a precisión, organización, claridad o consistencia con el estilo y formato de la revista.

Para la edición número 22 de HEMICICLO, correspondiente al segundo semestre de 2020, los temas a priorizar serán los relacionados con el Plebiscito Constitucional convocado para el 25 de octubre de 2020 y el subsecuente Proceso Constituyente, incluidas todas sus etapas, procedimientos y contenidos.

La fecha de Cierre para la presentación de artículos es el jueves 31 de diciembre de 2020 a las 24:00 hrs.

1. MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL CONGRESO NACIONAL DE CHILE.
Claudia Rodríguez Andrade

2. LA RECONSIDERACIÓN EN EL PROCESO LEGISLATIVO.
Pablo Urquízar Muñoz

3. DEMOCRACIA DIRECTA EN CHILE. TRAYECTORIA Y NUEVOS DESAFÍOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA COYUNTURA CONSTITUYENTE CHILENA.
Gonzalo Delamaza Escobar

4. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LAS TRAYECTORIAS DE EXCLUSIÓN LABORAL.
Ricardo Délano Gaete y Alejandro Hermosilla Jerez

5. LOS ROSTROS DE LA TIERRA: ENSAYO LITERARIO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS.
Vicente Fonseca Guerrero

6. LOS PUEBLOS ORIGINARIOS EN CHILE: INFLUENCIA, APORTES DESAFÍOS PENDIENTES EN CUANTO A SU DESARROLLO E INTEGRACIÓN.
Vandie A. Dumaboc

7. PUEBLOS ORIGINARIOS Y GLOBALIZACIÓN: LA PÉRDIDA IDENTITARIA DE UNA NACIÓN.
Tomas Agustín Valencia Rojas

8. LA ACADEMIA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS A ONCE AÑOS DE SU CREACIÓN.
Gonzalo Vicente Molina

9. RESEÑA DEL LIBRO EDUARDO CRUZ-COKE LASSABE: POLÍTICA, CIENCIA Y ESPÍRITU DE LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL.
Juan Veglia Quintana

ACADEMIA PARLAMENTARIA
CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE