



Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados.
Nº 11 - Segundo Semestre 2014

CAMARA DE DIPUTADOS



CHILE



Año 6. Número 11. Segundo semestre de 2014

DIRECTOR ACADEMIA PARLAMENTARIA

Gonzalo Vicente Molina

DIRECTOR REVISTA HEMICICLO

Juan Veglia Quintana

CONSEJO EDITORIAL

Rodrigo Obrador Castro

Patricio Olivares Herrera

Cristián Ortiz Moreno

Osvaldo Fernández Fernández

EDICIÓN

David Duque Schick

SECRETARÍA

Carolina González Holmes

TRADUCCIÓN

Alan Steele

DISEÑO E IMPRESIÓN

Unidad de Diseño y Publicaciones de la Cámara de Diputados

Edición de 750 ejemplares

ISSN 0718-8463

ÍNDICE

I	Iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República en materias de gasto público: antecedentes históricos y derecho comparado Esteban Szmulewicz Ramírez	5
II	TIC en el Senado Roberto Bustos Latorre Lidia Fuentes Méndez	15
III	El uso de las Tecnologías de Información en las funciones de la Biblioteca del Congreso Nacional que apoyan el proceso legislativo Álvaro Sandoval Pizarro	35
IV	El proceso administrativo público en México. Fundamento constitucional Eduardo de Jesús Castellanos Hernández	45
V	Educación cívica: límites y horizontes de un país Macarena Muñoz Álvarez	65
VI	Democracia inadaptada Ariel Nicolás Soriano Saldías	75
VII	Enriquecerse tampoco es gratis. Reseña Claudio Barahona Gallardo	85
VIII	Creando puentes fraternos con América Latina Luis Winter Igualt	91
IX	Asia Pacífico, nuevas oportunidades para la integración de zonas fronterizas Chile-Perú. Visión estratégica Rodolfo Codina Díaz	97

INICIATIVA LEGISLATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MATERIAS DE GASTO PÚBLICO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y DERECHO COMPARADO

Esteban Szmulewicz Ramírez*

SUMARIO

1 INTRODUCCIÓN – 2 HISTORIA DEL GASTO PÚBLICO EN CHILE – 3 ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO – 4 CONCLUSIONES

RESUMEN

El sistema político chileno actual está marcado por un fuerte presidencialismo, siendo uno de los principales instrumentos la iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República en materias de gasto público. Este informe busca hacer un análisis crítico de esta atribución, tanto a la luz de su evolución histórica en Chile, como en el contexto del derecho constitucional comparado latinoamericano.

Palabras clave: sistema presidencialista, iniciativa legislativa, gasto público, ley de Presupuestos.

ABSTRACT

The current Chilean political system is marked by a strong bias towards the executive branch. All legislative initiatives involving public spending are the exclusive domain of the President of the Republic. This report seeks to undertake a critical analysis of this delegated power, both in light of its historical evolution in

* Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad Austral de Chile). Magíster en Ciencia Política (Universidad Autónoma de Barcelona) y Magíster en Política Comparada (London School of Economics and Political Science). Director del Centro de Estudios Constitucionales y Administrativos de la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor. Profesor de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad Mayor.

1 INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1980 se encargó de crear una forma de gobierno hiper-presidencialista, con claro predominio del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo, al concentrar significativas cuotas de poder en el Presidente de la República en áreas que escapan de la mera ejecución de las leyes. De esta forma, el Jefe de Estado y de Gobierno se convierte en el principal motor potencial de la legislación, toda vez que la Constitución reserva un amplio número de materias a la iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República. Estas materias se han ido extendiendo con el lapso del tiempo, desde los albores de la República, hasta encontrándose completamente entregado al impulso del Presidente cualquier asunto que implique aumentos del gasto público, proscribiéndose la iniciativa de los parlamentarios en estas materias.

Este informe propone una nueva lectura de esta atribución. En primer lugar, a pesar de reconocer el peso de la historia en el sentido que efectivamente este instrumento no constituye una completa novedad del constituyente autoritario de 1980, sí cabe reconocer que la extensión y alcance de la iniciativa presidencial exclusiva han sido amplificadas en exceso por la actual Carta Fundamental. Por otro lado, se argumentará que, a pesar de encontrarse en similares condiciones en términos de la región latinoamericana, el Presidente de la República chileno es particularmente fuerte en materias presupuestarias y de gasto público, lo que lleva a la necesidad de revisar la coherencia de esta regulación a la luz del actual escenario social y económico de nuestro país.

2 HISTORIA DEL GASTO PÚBLICO EN CHILE

Desde los orígenes de nuestra nación los temas relacionados al gasto público, y en general relativos a las finanzas y administración del Estado, tienen un sistema en que las decisiones son jerarquizadas, lo que responde a la lógica institucional que se desarrolla desde los cimientos de la República de Chile. Es así como, según la Constitución de 1823, entre las facultades del Director Supremo se encuentra “determinar la inversión de los caudales destinados legalmente a los ramos de administración pública” (artículo 18, N° 7), correspondiéndole sancionar al Senado “el presupuesto de gastos públicos y fiscales que consulta el Ejecutivo” (artículo 39, N° 5). La Carta de 1828 fija entre los deberes del Poder Ejecutivo el “presentar cada año al Congreso el presupuesto de los gastos necesarios, y dar cuenta instruida de la inversión del presupuesto anterior” (artículo 84, N° 3), correspondiéndole al Congreso Nacional el “aprobar o reprobado, aumentar o disminuir los presupuestos de gastos que el Gobierno presente” (artículo 46, N° 3).

Por otro lado, cabe recordar que la Constitución de 1833 procuraba la creación de un “Ejecutivo fuerte e impersonal”, en que los principios del gobierno sean la autoridad y el respeto a la ley. De este modo es fácil entender que el Poder Ejecutivo tuviera predominio en ciertas materias como lo es el gasto público. Entre otros aspectos, la Constitución de 1833 señalaba como materia de reserva legal el “fijar anualmente los gastos de la administración pública”, otorgándole al Presidente de la República la atribución de “cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley” (artículo 84, N° 12), correspondiéndole al Congreso Nacional el “aprobar o reprobado anualmente la cuenta de la inversión de los fondos destinados para los gastos de la administración

pública que debe presentar el Gobierno” (artículo 36, N° 1)¹. De esta forma, la Constitución portaliana perseguía formar “un gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean modelos de virtud y patriotismo y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes”².

Este periodo culmina con la Guerra Civil de 1891, que constituye la primera manifestación del conflicto entre el Poder Ejecutivo y Legislativo sobre presupuesto, con motivo de la aprobación de la ley de Presupuestos que desencadenó –al menos formalmente– la guerra civil de 1891.

De esta manera, a pesar de las pretensiones portalianas, la Carta de 1833 dibujó un sistema de administración financiera del Estado en que el desarrollo de estas funciones se vio obstaculizado por las pugnas entre el Ejecutivo y el Legislativo, quién contaba con facultad para “bloquear leyes”- al negar la ley de Presupuestos -, lo que motivó incorporar, en la redacción de la Constitución de 1925, un modelo que permitiera la administración “normal”, dificultando el bloqueo del Parlamento. La Constitución de 1925 modificó sustancialmente el régimen presupuestario, fijando un plazo para la aprobación del proyecto de ley respectivo, y limitando el actuar del Congreso. De hecho, en el texto primitivo se estableció una regulación detallada de la tramitación presupuestaria. En particular, el artículo 44 de dicha carta señalaba que correspondía al Congreso Nacional: “Aprobar anualmente el cálculo de entradas y fijar en la misma ley los gastos de la administración pública. La ley de Presupuestos no podrá alterar los gastos o contribuciones acordados en leyes generales o especiales. Solo los gastos variables pueden ser modificados por ella; pero la iniciativa para su aumento o para alterar el cálculo de entradas corresponde exclusivamente al Presidente de la República. El proyecto de ley de presupuestos debe ser presentado al Congreso con cuatro meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si, a la expiración de este plazo, no se hubiere aprobado, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República. En caso de no haberse presentado el proyecto oportunamente, el plazo de cuatro meses empezará a contarse desde la fecha de presentación. No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación, sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a dicho gasto”.

Del mismo modo, se señaló que “los suplementos a partidas o ítem de la ley General de Presupuestos, solo podrán proponerse por el Presidente de la República” (artículo 45, inciso 2°). Sabido es que el Presidente Alessandri había propuesto que todas las leyes que importaran gastos para el erario fiscal fueran de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, lo que en definitiva no obtuvo consenso entre los constituyentes.

A fin de fundamentar la razón de ser de la limitación de la iniciativa legislativa respecto de suplementos a partidas o ítems de la ley General de Presupuestos en la Constitución de 1925, que quedó reservada al Presidente de la República, la doctrina señalaba: “A poco andar el sistema legislativo diseñado por el constituyente de 1925, se advirtió que los parlamentarios no eran capaces de sustentar o apoyar una conducción económica pública unitaria. En efecto, los intereses de cada congresal movían a promover iniciativas legales con impacto económico siguiendo las necesidades particulares de cada clientela política. Para un Poder Ejecutivo deseoso de invertir recursos fiscales en programas de desarrollo técnicamente planificados, este casuismo económico representaba el creciente alejamiento de la posibilidad de llevar adelante una gestión de gobierno exitosa. De allí que ya a mediados de los años

1 Según la doctrina de la época “cuando el Congreso ejerce esta atribución, funciona no como Poder Legislativo, sino como Autoridad llamada a inspeccionar y a juzgar los actos del Ejecutivo” (Jorge Huneeus, *La Constitución ante el Congreso*, Tomo I, p. 173).

2 SILVA CASTRO, R. *Ideas y Confesiones de Portales*. Santiago, Editorial de Pacífico, 1954, p. 15.

treinta el Presidente comience a reclamar la aprobación de una reforma constitucional que acabe con la iniciativa económica de los parlamentarios”³.

Este sistema de mayor potestad para el Presidente se profundizó. En primer lugar, en 1943 se dicta la ley de reforma constitucional N° 7.727, impulsada por el Presidente Juan Antonio Ríos, por medio de la cual se buscaba restringir la injerencia del Congreso en los gastos públicos. Lo anterior por cuanto se entendió que “*privando de derecho de iniciativa a los representantes populares en los órdenes administrativo y financiero, se daría un gran paso para su fortalecimiento*”⁴. Luego, en virtud del DFL N° 106 de 1960, se creó la Dirección de Presupuestos, encargada de realizar el presupuesto público y vigilar la aplicación de la política presupuestaria.

El Ejecutivo, en este sistema, era el encargado del gobierno presupuestario de la Nación, y el Congreso es solo un colaborador que debe aprobar la iniciativa del Presidente, pero no tiene iniciativa ni posibilidad de dilatar su acción. Estas restricciones al Parlamento se pueden resumir en lo siguiente: (i) la aprobación de la ley requiere mayoría simple o la alternativa por defecto es que rija el proyecto presentado por el Jefe de Estado; (ii) la posibilidad de veto presidencial; y (iii) aquellos gastos aprobados corresponden a una autorización con elementos que quedan a la discreción del Presidente.⁵

Durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva, y en lo que constituye el fundamento directo de la disposición consagrada en el actual artículo 65 de la Constitución, se presentaron dos proyectos de reforma constitucional.⁶ El segundo, que data de 17 de enero de 1969, es el que finalmente se concretará como la ley de Reforma Constitucional N° 17.284, y que viene a establecer las bases que en materia de iniciativa sobre gasto público contempla actualmente nuestra Carta Fundamental. Se lee en la exposición de motivos presentada por el ex Presidente Frei que el fortalecimiento de la iniciativa presidencial en materia de administración financiera y presupuestaria era necesaria desde el momento en que: “La autoridad del Ejecutivo debe ser reafirmada en lo que concierne a la planificación del desarrollo y del control del proceso económico y, para este efecto, es necesario extender los proyectos de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, a todas las materias que incidan en gastos fiscales y en el régimen de remuneraciones y de previsión del sector privado. La idea tiene ya un lugar en la Constitución vigente, donde la llevó una reforma que patrocinó el Presidente Ríos. Pero su texto, la interpretación que de ella se ha dado y la experiencia recogida, hacen impostergable ampliarla en la forma que se propugna. Es imperioso porque la eficacia de la gestión económica del Estado, hace inevitable radicar esta responsabilidad en el Poder Ejecutivo, el que, por su estructura y la asistencia técnica de que dispone, está en situación de actuar con la coherencia y la continuidad que el Congreso Nacional no puede dar y que son esenciales en todos los países, pero especialmente, en los que están en desarrollo como el nuestro”⁷.

En virtud de la anterior reforma Constitucional, que incorpora la ley N° 17.284, las atribuciones exclusivas del Presidente siguieron en ascenso, llegando a poder: “*Suprimir, reducir o condonar*

3 ALDUNATE L., Eduardo; Bronfman V., Alan, Cordero Q., E. Informe Final del Estudio “Actualización de Normas y Prácticas Parlamentarias, encargado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, 2009.

4 SILVA BASCUÑÁN, A. La Reforma Constitucional de 1970. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1970, p. 107

5 Op. cit., pp. 91-92.

6 Para un mayor desarrollo de este punto, véase Fermandois, Arturo y García, José (2009), “Origen del Presidencialismo Chileno: Reforma Constitucional de 1970, Ideas Matrices e Iniciativa Legislativa Exclusiva”, en Revista Chilena de Derecho. Vol. 36, N° 2, p. 297.

7 CUMPLIDO, F. La reforma constitucional. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1970, pp. 168-9.

impuestos y contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago y establecer exenciones tributarias totales o parciales; fijar los sueldos y salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos, establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social; conceder o aumentar, por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios, y para condonar las sumas percibidas indebidamente por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia”.

Finalmente, cabe mencionar que la Constitución de 1980 no queda ajena a la discusión acerca de la potestad exclusiva del Presidente en temas presupuestarios. Durante las sesiones de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución se debatió ampliamente el tema, registrándose opiniones de todos los comisionados de la época. En particular, cabe recordar las afirmaciones de la comisionada Romo, que tuvieron una mayoritaria acogida entre los demás comisionados, quien señaló “que en los análisis sobre la materia realizados con los personeros del sector económico, se llegó a la conclusión de que era conveniente prohibir terminantemente al Congreso todo tipo de iniciativa en materia económica, porque este tiende, de manera inevitable, a crear seudofinanciamientos y los consiguientes problemas posteriores al gobierno”. Finalmente, el pensamiento mayoritario en la Comisión Ortúzar también fue compartido por el Consejo de Estado, llegando a sostener la necesidad de la iniciativa presidencial exclusiva en amplios términos en materias de gasto público “*para desterrar de nuestra política otro mal gravísimo [...] la irresponsabilidad parlamentaria [...] agravada (pese a las esforzadas y laudables iniciativas en contraria desplegadas por algunos Presidentes de la República) por las facilidades que la distorsión de los textos constitucionales vigentes hasta ayer les brindaban, en sus pretensiones de coadministrar el Estado, de intervenir en el manejo de la hacienda pública y de entrometerse en los mecanismos financieros*”⁸.

En la actualidad, el artículo 65 de la Constitución de 1980, que no ha sido objeto de reforma alguna durante el período de vigencia de la Carta Fundamental, preceptúa, en lo pertinente, lo siguiente: “Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la ley de Presupuestos”. El inciso cuarto agrega: “Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para: 2º.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones; [...] 4º.- Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos”. Finalmente, el último inciso del precepto constitucional mencionado dispone: “El Congreso Nacional solo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República”. En otras palabras, el constituyente quiso, en caso de que quedara cualquier duda interpretativa sobre el alcance de las materias propias de iniciativa exclusiva presidencial que involucran presupuestos públicos, clausurar toda posibilidad de que los parlamentarios propusieran dichas normas mediante este inciso.

8 SILVA BASCUÑÁN, A. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo V. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2000, p. 202.

Todo lo anterior, además, ha sido abordado en diversos cuerpos, como el decreto ley orgánico de Administración Financiera del Estado N° 1.263, de 1975, que establece las funciones de las entidades involucradas en el proceso, como el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuesto, la Tesorería General de la República y la Contraloría General de la República; el DFL N° 106 de 1960, del Ministerio de Hacienda; y, más recientemente, la ley N° 20.128 de 2006, sobre responsabilidad fiscal, entre otras. Además, a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 254, de 1997, se autoriza el traspaso, por decreto, de fondos entre partidas o ítems de la ley de Presupuestos.

Ahora bien, como se señaló en la introducción y se desarrollará en el siguiente apartado, al interpretar y aplicar las normas constitucionales relativas a la iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República no se puede perder de vista la forma de gobierno configurada por la Constitución, en particular a partir de lo dispuesto en los artículos 24 y 32 de la Carta Fundamental, en cuanto se ha establecido un régimen hiperpresidencialista o neopresidencialista, en el que se exacerban las atribuciones del Jefe de Estado y de Gobierno, sobre todo en su relación con el Congreso Nacional, el cual ha quedado en una posición clara y abiertamente desmedrada, con serio perjuicio a la calidad de la democracia, al menos desde una perspectiva de la teoría deliberativa de la democracia. Por otra parte, de esta breve reseña histórica, cabe también concluir que, a pesar de la progresiva concentración de funciones presupuestarias y de gasto público en el Presidente de la República, ello no necesariamente se tradujo en una mayor responsabilidad fiscal. Es plausible sostener, en consecuencia, que ciertas variables de contexto tales como la polarización política de la época, el analfabetismo y la menor educación del electorado, la inexistencia de una cultura de responsabilidad presupuestaria, el incremento excesivo e incontrolado de las presiones sociales por gasto público, entre otras, influyeron, más que las variables institucionales (o la falta de ellas), en los déficit e ineficiencias fiscales observadas durante el período final de vigencia de la Constitución de 1925.

3 ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

Dicho lo anterior, en este apartado, y a fin de proveer un cuadro de contexto lo más completo posible a la hora de evaluar la institución en comento, nos haremos cargo de la regulación de la iniciativa legislativa exclusiva del Presidente en materias de gasto público en derecho comparado, con particular énfasis en lo relativo a la elaboración de la denominada ley de Presupuestos, donde se plasma la estimación y balance entre los ingresos públicos y los gastos públicos. Para este análisis de derecho comparado hemos optado por contrastar ciertos países del ámbito latinoamericano, seleccionados en cuanto todos tienen en común una cierta tradición constitucional vinculada al derecho continental y además comparten la forma presidencial de gobierno importada desde la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, aunque adaptándola a las particularidades de la subregión, sobre todo en cuanto a incrementar sustancialmente las atribuciones del Presidente de la República, en lo relativo a la tramitación legislativa, con claro perjuicio de los parlamentarios en cuanto representantes plurales y diversos del pueblo.

3.1 Uruguay

En el caso de este país, el Presidente de la República tiene amplias atribuciones en cuanto a la redacción de la ley de Presupuestos. Entre otras atribuciones del Ejecutivo tiene: a) iniciativa para la creación de empleos, de dotaciones o retiros, o sus aumentos; b) la asignación o aumento de pensiones o recompensas pecuniarias, establecimiento o modificación de causales, cómputos o beneficios jubilatorios; y c) todo proyecto de ley que determine exoneraciones tributarias o que fije salarios mínimos o precios de adquisición a los productos o bienes de la actividad pública o privada.

A su vez, el Presidente tiene la iniciativa respecto a la ley de Presupuestos, y el Poder Legislativo solo tiene la posibilidad de cambiar el monto asignado a los diferentes rubros del presupuesto, pero no puede elevar el monto total de los gastos.

A través de la ley de Presupuestos se establece la creación y supresión de empleos y servicios públicos; la fijación y modificación de dotaciones, así como la autorización para los gastos. Al igual que bajo la actual Constitución chilena de 1980, en Uruguay si no se aprueba el nuevo presupuesto, se mantiene vigente el del año anterior por todo el año fiscal.

Al presentar la ley de Presupuestos en este país, en primer lugar, se plantean los ingresos del sector público para el quinquenio, en base al contexto macroeconómico proyectado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En segundo lugar, se proponen metas en términos de resultado fiscal y evolución de la Deuda Pública, que procuran seguir un criterio de responsabilidad fiscal. A partir de esta estimación de ingresos y metas fiscales, se estima el denominado “Espacio Fiscal”. El concepto de “Espacio Fiscal” refiere al volumen de expansión del gasto público compatible con el cumplimiento de las metas fiscales planteadas, teniendo en cuenta las proyecciones de ingresos. La estimación del Espacio Fiscal considera adicionalmente las expansiones del gasto comprometidas a partir de normas legales y compromisos contractuales vigentes (jubilaciones, reforma de la salud, transferencias del Gobierno Central). Finalmente, una vez estimado el volumen en el que sería posible incrementar el Gasto Público dentro de las metas fiscales establecidas, el proyecto de presupuesto procede a establecer a qué rubros se adjudicará dicho espacio fiscal. Los rubros de vivienda, educación y seguridad, constituyen los principales destinos de los mayores recursos.⁹

3.2 Colombia

En el caso del Estado colombiano, la iniciativa legislativa del Presidente también se extiende a lo relativo a redactar la ley de Presupuestos, lo cual, de acuerdo a lo previsto por la Constitución se relaciona también con las siguientes materias que recaen en la iniciativa exclusiva presidencial: 1) aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos; 2) determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; 3) reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; asimismo, crear o autorizar la constitución

⁹ En: http://www.oered.org/index.php?option=com_content&view=article&id=121%3Aapresu&catid=1%3Aarticulos&Itemid=3&lang=es. En Uruguay, las normas relevantes a este respecto se consignan en los artículos 214 a 219 de la Constitución nacional.

de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta; 4) conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales, debiendo el Gobierno rendir periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones; 5) organizar el crédito público; y 6) fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública. Sin embargo, a diferencia de nuestro país, en Colombia las Cámaras pueden introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los principios del gasto público están contenidos en los artículos 95, 150, 345 a 355 de la Constitución y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decretos 111 y 115 de 1996). De lo dispuesto en los preceptos legales pertinentes, se pueden extraer los siguientes principios: (i) La proposición de los gastos públicos corresponde al Gobierno, pues la rama del poder público que gasta es precisamente esta, el Ejecutivo; (ii) Los gastos propuestos por el Gobierno deben pasar por la aprobación del Congreso, esto tiene explicación en que este órgano representa al pueblo. Esta participación indirecta del pueblo en relación con el gasto público constituye una de las aplicaciones de la democracia como principio genérico; (iii) Los gastos no pueden aprobarse de manera global, deben discriminarse; (iv) Las modificaciones al gasto público tienen límites y restricciones, entre ellos el principal límite deviene del principio del equilibrio presupuestal según el cual los gastos no pueden superar los ingresos; (v) El gasto público está sujeto a diversos controles: los principales son el control político a cargo del Congreso; control administrativo ejercido por el Ejecutivo, concretamente por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación; y control fiscal y numérico legal, que corresponde a la Contraloría.¹⁰

Finalmente, cabe mencionar que el Congreso no está autorizado para aumentar los montos asignados a los rubros presupuestarios que presenta el Ejecutivo, como así tampoco a incrementar el monto del total de los gastos. Y si el Congreso no lo aprueba en el tiempo determinado, pasa a ser ley automáticamente.

3.3 Brasil

En el país carioca, la iniciativa legislativa del Presidente es también bastante amplia en materias de gasto público. Brasil es un país que se caracteriza por la inequidad espacial entre sus regiones, estados y municipios, la que se mantiene y, en algunos casos se agudiza debido a la disímil capacidad fiscal de los entes de la federación y la consecuente diferencia de egreso público subnacional.

Respecto a la ley de Presupuestos, el Congreso no está autorizado a aumentar los montos asignados a los rubros presupuestarios que presenta el Ejecutivo, como así tampoco a incrementar el monto del total de los gastos.

En Brasil, la responsabilidad a nivel nacional en materia de presupuesto está centrada en la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República, después de la transformación del antiguo Ministerio de Planeamiento en mayo de 1974. El Subsecretario de Presupuesto y Finanzas de la SEPLAN es la cabeza responsable en esa área con un rango similar al de un vice-ministro en materia presupuestaria.

El 29 de enero de 1974 el Ministro de Planeamiento dictó un decreto que determinó la unificación del lenguaje presupuestario para todos los niveles institucionales del país. Este decreto complementó

¹⁰ En:http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/gasto_publico.html.

la ley N° 4.320 del 17 de marzo de 1964 con otra clasificación para los gastos públicos: la «funcional-programática», que trajo una nueva disciplina para la elaboración y ejecución de los planes y presupuestos, con el sentido de facilitar el seguimiento y evaluación de los resultados de la acción gubernamental. Los gastos presupuestarios se clasificaron por funciones, divididas para la mejor comprensión y operabilidad en programas y subprogramas, responsables de la ligazón entre los planes de largo y mediano plazo y los presupuestos. Esos programas y subprogramas se dividen a su vez en proyectos y actividades. La ley N° 4.320 dio mayor énfasis a la clasificación económica, una forma de agregación de la clasificación presupuestaria tradicional (personal, material, etc.). La nueva clasificación reúne funciones, programas, subprogramas, proyectos y actividades, introduciendo una flexibilidad que posibilita la representación de planes complejos en un lenguaje presupuestario unificado.

3.4 Argentina

Finalmente, en la nación trasandina, la iniciativa legislativa del Presidente es más reducida, en términos comparados, que la de los países ya mencionados, ya que el Congreso puede introducir todo tipo de modificaciones a la ley de Presupuestos elaborada por el Presidente. En otras palabras, el Presidente se encuentra sumamente limitado en la elaboración de la ley de Presupuestos ya que el Congreso puede modificarlo durante la tramitación legislativa.

De acuerdo a la Constitución, las materias de gasto público se encuentran reservadas a una ley que deberá ser aprobada por el Congreso de la Nación, señalándose entre sus competencias: *“Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”*¹¹, agregando a su vez que *“el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo”*¹².

El Congreso si bien discute en forma exclusiva las materias de gasto público en virtud de lo antes dicho, debe, al momento de señalar el presupuesto, considerar el programa del gobierno y el plan de inversiones públicas. Además, es asesorado por la Auditoría General de la Nación, que tiene por objeto contribuir para que se adopten decisiones eficientes en materias de gasto público e ingreso público.

El Presidente de la Nación solo tiene la tarea de supervigilar al Jefe del Gabinete de Ministros que es quien, en virtud de lo establecido por la Constitución, ejerce la administración general del país. En lo referido a la administración presupuestaria, el Jefe del Gabinete de Ministros tiene la tarea de enviar al Congreso el proyecto de ley de Presupuesto Nacional, previo acuerdo de Gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo, y también es quien ejecuta dicha ley presupuestaria.

La gestión financiera realizada por las distintas jurisdicciones del Sector Público Nacional se caracteriza por desarrollarse a través de sectores de la Administración cuya denominación de por sí define la función de cada uno ellos: presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad, control interno y control externo. Estos sectores, por su propia naturaleza, conforman sistemas diferenciados que interactúan dentro de un sistema mayor denominado Sistema de Administración Financiera. La

11 ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina, artículo 75, número 8, de la segunda parte, Capítulo cuarto de la sección primera.

12 ____ Artículo 85, de la segunda parte, Capítulo sexto de la sección primera.

estructura del sistema mayor, es decir, aquello que le confiere el rasgo distintivo, define su propia forma de funcionar y le da coherencia al conjunto; en la actualidad está normado por el Título I de la ley N° 24.156.

Para finalizar esta sección, se estima pertinente reproducir, de forma adaptada al presente informe, una tabla elaborada por el Informe sobre el Estado de la Democracia en América Latina del año 2004, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el cual se normalizan y cuantifican las diferentes atribuciones presidenciales para los países seleccionados en el presente informe. Queda en evidencia, de la lectura de esta tabla, que el Presidente chileno se sitúa entre los Jefes de Estado con mayores atribuciones, particularmente en lo relativo a la tramitación de la ley de Presupuestos y en cuanto a la extensión de materias que abarca la iniciativa exclusiva del Jefe de Estado y de Gobierno.

Tabla 1: Poderes legislativos del Presidente

PAIS	DECRETO	PRESUPUESTO	VETO	VETO PARCIAL	INICIATIVA EXCLUSIVA	PLEBISCITOS
Argentina	0,33	0,45	0,85	0,85	0,00	0,50
Brasil	1,00	0,91	0,15	0,15	0,67	0,00
Colombia	0,67	0,64	0,31	0,1	0,67	1,00
Uruguay	0,17	0,64	0,54	0,54	0,33	0,00
Chile	0,33	0,73	0,85	0,85	0,67	1,00

Fuente: Programas de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), 2004.

Los valores se normalizan en una escala de 0 a 1 basada en los rangos mínimos y máximos de cada índice.

4 CONCLUSIONES

Al finalizar este informe, no se puede perder de vista el peso de la tradición nacional y el arraigo del presidencialismo con sus múltiples expresiones en nuestro país. Sin embargo, un debate informado y racional sobre este asunto, una de cuyas más influyentes expresiones la constituye el mecanismo de la iniciativa legislativa exclusiva del Primer Mandatario en materias de gasto público, debe tener presente que, a pesar de la paulatina y progresiva concentración de funciones presupuestarias y económicas en el Presidente, ello no se tradujo necesariamente en una mayor responsabilidad fiscal durante el segundo tercio del siglo XX. Por otra parte, también cabe considerar que nuestro país se sitúa al frente de las naciones con mayor concentración de poderes legislativos en el Presidente de la República, aun limitando la comparación a las naciones latinoamericanas que se articulan a través de un sustancial incremento en las atribuciones del Jefe de Estado, a diferencia del modelo original de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

De esta forma, es plausible sostener que, en su efecto conjunto con otros elementos contra mayoritarios del sistema político, también el hiperpresidencialismo –una de cuyas principales expresiones es precisamente la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materias de gasto público–, ha coadyuvado a la pérdida de legitimidad de las instituciones representativas. Una revisión y reforma a este mecanismo es, en consecuencia, una auténtica necesidad de relegitimación del sistema político representativo.

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES: EL CASO DEL SENADO DE CHILE II

Roberto Bustos Latorre*

Lidia Fuentes Méndez**

SUMARIO

1 INTRODUCCIÓN – 2 DESAFÍO Y OPORTUNIDAD – 3 EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL SENADO DE CHILE – 4 INTEGRACIÓN Y TRANSMEDIA – 5 ANEXO – BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

El desarrollo tecnológico de los medios de comunicación social durante los siglos XX y XXI es una gran oportunidad para disponer de información de manera más rápida, eficiente y diferente. Este avance exige elaborar dicha información siguiendo los códigos de estas tecnologías.

Así lo ha entendido el Senado de Chile cuya dirección de TI y de Comunicación ha desarrollado una serie de productos para facilitar el trabajo de los senadores y permitir la presencia y participación de la ciudadanía en esta labor parlamentaria.

Palabras clave: TIC, Senado, transparencia.

ABSTRACT

The technological development of the mass media during the 20th and 21st centuries has made information available more quickly, more efficiently and in different forms. This advance requires the information to be configured in accordance with the coding of the various technologies. Given this context, the

* Director de Tecnología y Comunicaciones del Senado. Licenciado en Ciencias Jurídicas. Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Máster en Dirección de Informática.

** Jefa de prensa del Senado.

ICT Department of the Senate of Chile has developed a series of products to facilitate the work of the senators and allow citizens to have input and participate in the parliamentary work.

Key words: *ICT (Information and Communications Technology), Senate, transparency.*

1 INTRODUCCIÓN

El científico Albert Einstein definía la locura como “hacer la misma cosa una y otra vez, esperando obtener diferentes resultados”, la observación del autor de la Teoría de la Relatividad no deja de ser atinada cuando nos referimos a tecnologías de la información, comunicaciones y procesos de gestión del conocimiento legislativo.

La premisa de nuestro trabajo es cómo usar las tecnologías del siglo XXI en una labor del Estado de Chile, cuyos procedimientos y tradiciones datan del siglo XIX.

Aquí la pregunta clave es: ¿Seguimos haciendo lo mismo pero, con el computador, el tablet y el smartphone, para enfrentarse al cambio?

Según el profesor Ricardo Baeza Yates, profesor titular del Departamento de Ciencias de la Computación de la Universidad de Chile, estamos en presencia de algo que no se puede ignorar: “Las tecnologías digitales en mi opinión son las más eficientes desde el punto de vista de costo/beneficio sin contar que en muchos casos son la única alternativa”¹.

Y como se trata no solo de tecnología, sino que también de información, debemos clarificar para qué queremos su uso y cómo difundirla (específicamente en el caso de los Parlamentos) a los ciudadanos. Coincidimos con el profesor Rafa Rubio en el sentido que “en esta labor de difusión, no basta con el anuncio y la reproducción íntegra de lo que ocurre en las Cámaras, labor que desarrolla desde hace siglos el diario de sesiones”², ni tampoco limitarse a ser fuente de los ciudadanos (agrupados o no) y de los medios de comunicación.

Como señala el profesor Rubio: “Paradójicamente, a pesar de que las webs parlamentarias han puesto a disposición de la sociedad más información que nunca (lo que para algunos debería solucionar el problema), la preocupación por la política aumenta y la educación política de la gente sigue siendo escasa. Ni una cosa ni la otra se consiguen por la acumulación de información. Asomarse a las webs parlamentarias, garantiza encontrarse con gran cantidad de información sobre los procedimientos (especialmente los legislativos), información amontonada, contradictoria, pero con escaso atractivo y de la que resulta muy difícil obtener una idea precisa de la situación”³.

De ahí la importancia estratégica que asignamos a la gestión de la información en los Congresos, y eso significa no una sola mirada a la historia de ley, a los diarios de sesiones, al procedimiento legislativo, sino que también impulsar los medios de comunicación que posee cada Cámara, gestionar el conocimiento y, además, alinear los medios tecnológicos y los procesos asociados a ella, para integrar no solo las bases de datos escritas, sino que también potenciar la captura de las sesiones y de lo que opinan los parlamentarios a través de medios visuales, potenciando también los elementos de

1 Ricardo BAEZA YATES, R. Profesor Titular del Departamento de Ciencias de la Computación de la Universidad de Chile. NUSSBAUM, M. The Information Architect: A Missing Link, DCC, Univ. de Chile, Technical Report, 1999.

2 “La comunicación online de los Parlamentos”. Rafa Rubio, profesor titular de la Universidad Complutense de Madrid. Febrero 2013. En: <http://compolitica.com/la-comunicacion-online-de-los-parlamentos/>.

3 Ibid.

video y de media que pueden darse en las comisiones y en plenario, a fin de capturarlos e integrarlos y producir una verdadera “transmedia”⁴ con la información que se procesa en el Parlamento.

2 DESAFÍO Y OPORTUNIDAD

El informe elaborado por la Comisión Presidencial “Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación”, constituida por decreto supremo el 1 de julio de 1999, hace más de 15 años, señalaba: “Al finalizar el siglo XX, Chile está en condiciones de iniciar el despegue definitivo hacia la sociedad de la información. Los avances obtenidos en el sector público y en el sector privado durante los últimos cinco años, evidencian que ha madurado una masa crítica de profesionales, empresarios y de líderes capaces de imprimir un nuevo impulso al desarrollo de las tecnologías y redes digitales de información”⁵.

Efectivamente, Chile también ha sido atravesado por los fenómenos de la globalización y por el cúmulo de informaciones que cada día nos golpea y que las tenemos disponibles a través de internet, y que apropiadamente podemos decir que es una verdadera enciclopedia mundial que incrementa la información que contiene segundo a segundo, lo que sin duda es beneficioso, pero también trae aparejadas complejidades no abordadas aún por nuestra sociedad y nuestras instituciones.

Del tratamiento de estas ideas en la literatura científica, se han desarrollado los conceptos de “Sociedad de la Información” y “Sociedad del Conocimiento”, en los cuales se ha puesto el acento en uno de ellos en los procesos tecnológicos (sociedad de la información), y en el otro en los procesos sociales asociados a los cambios tecnológicos (sociedad del conocimiento).

En esta perspectiva de vincular los procesos sociales al cambio tecnológico nos hace mirar con mucha atención los fenómenos de red, con ello nos referimos al desarrollo de trabajo en red o colaborativo y el fenómeno de las redes sociales que no solo ha inundado las relaciones entre las personas, sus medios de información, sino que incluso ha penetrado las esferas de las empresas y de la economía, que podemos ejemplificar en fenómenos tales como la introducción a la bolsa de la red social Facebook y de la publicidad asociada a redes como Twitter, LinkedIn y la propia Facebook.

En este sentido, los dos aspectos mencionados anteriormente, conocimiento e información, son y han sido relevantes en el cambio que ha experimentado el proceso productivo. Cuando se hace referencia al conocimiento como materia prima, se apunta a la dimensión cognitiva, y la diferencia con la información, es que esta consiste en datos que permanecen pasivos, hasta que son utilizados por aquellos con el conocimiento necesario para procesarlo.

Esta diferencia es relevante, porque reproducir información no implica mayor costo, pero reproducir conocimiento sí, porque requiere habilidades cognitivas y conocimiento tácito que se obtiene de la enseñanza y la experiencia. Una vez que este es procesado, se puede sumar al conocimiento explícito que circula en la red global y se convierte en punto de partida para la generación de nuevo conocimiento. Los medios tecnológicos ayudan a acelerar estos procesos.⁶

4 Convergencia de medios. Nuevos desafíos para una comunicación global. Mario Alcudia Borreguero, José María Legorburu Hortelano, Teresa Barceló Ugarte. CEU Ediciones, 2012.

5 Informe final de la Comisión Presidencial de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación: Chile hacia la sociedad de la información. (1999).
En: http://www.guiadigital.gob.cl/sites/default/files/chile_hacia_sociedad_informacion.pdf.

6 ARÓSTICA FERNÁNDEZ, P. China en transición a la sociedad del conocimiento: implicaciones para América Latina, CEPAL, 2014.

3 EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL SENADO DE CHILE

El fenómeno es global y las instituciones lo sienten o resienten con intensidad.

-En 2010, **el Parlamento europeo** elaboró un informe donde da cuenta de los procesos que ha experimentado para responder a la creciente demanda de información ciudadana en un modelo de democracia representativa.

A fin de que los parlamentarios asuman su rol legislativo, supervisor y representativo, deben desarrollar procesos parlamentarios efectivos, más abiertos y responsables para los ciudadanos. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) proveen herramientas críticas para instituir asambleas parlamentarias fuertes e independientes, capaces de cumplir, exitosamente, el rol de guardianes de los principios democráticos, promotores de las reglas de la ley y protectores de los derechos humanos. Las TIC también les permiten ser participantes activos en el logro de soluciones comunes a apremiantes problemas globales y, aprender de la experiencia de otros cuerpos legislativos.

El crecimiento de documentos y de bases de datos en línea, combinado con la difusión de internet, ha expandido, vastamente, el acceso a una creciente gama de recursos informativos que proveen experta y oportunamente información valiosa a los parlamentarios mientras lidian con asuntos políticos complejos, enfrentando a sus países y al mundo. La tecnología de red, que apoya el fácil acceso a internet y a la información disponible en la red, es una herramienta esencial para los legisladores, tanto para su capacidad legislativa como supervisora. La habilidad de aprovechar esta vasta tienda de conocimiento, dondequiera que esté, contribuye a que los miembros estén mejor informados acerca de los temas que se abordan. Este recurso podría impulsarse más con una librería de conocimientos y equipos con aptitudes de búsqueda en el uso de las TIC para localizar, organizar y extraer estos recursos en formas, particularmente, valiosas para los parlamentarios.

Eso permite a los ciudadanos mantener a sus representantes más responsables durante la sesión y también, posteriormente, a través del acceso a un archivo del procedimiento. Al tener la información disponible por medio de varios enfoques como audio, video, webcasting y bases de datos, los usuarios tienen la opción de elegir la forma de seguir las acciones del Parlamento y de sus miembros. Teniendo esta multiplicidad de vías de comunicación entre los parlamentarios y los ciudadanos, podrán mejorar el compromiso con el público y asegurar que no exista dependencia en un solo enfoque tecnológico.⁷

El documento sobre comunicación, información y tecnología del Parlamento Europeo aborda aspectos claves del aporte de las Tecnologías de la Información y la Comunicación a la labor legislativa y a la función pública en general, incluye además los aspectos relacionados con las nuevas políticas de acceso a la información y su rol en la transparencia activa, la concentración de datos en una única plataforma parlamentaria (web), la gestión de la documentación oficial online y ejemplos de instrumentos que facilitan el intercambio de datos, tales como, difusión de debates en tiempo real y el uso de plataformas integradas (videos, audios, textos y animaciones).

7 Information and Communication Technologies in Parliament: tools for democracy". OPPD – Office for Promotion of Parliamentary Democracy. 2010.

-En abril de 2012 conocimos el **Informe Parlamentario Global, de la UIP- PNUD**.

El documento analiza los cambios en las relaciones entre los parlamentos y los ciudadanos, y sugiere mejoras en las estrategias parlamentarias para cumplir con las expectativas del público.

Se identifican tres mensajes claves:

a) La confianza pública en el Parlamento es muy baja en muchos países. Los parlamentarios están obligados a rendir cuentas de sus acciones con más frecuencia que nunca antes. La confianza en el parlamento se sitúa en menos de un tercio en la Unión Europea, mientras que en los EEUU, la confianza en el Congreso llegó a su punto más bajo en noviembre de 2011, al 9 por ciento (en Chile la situación es similar y los niveles de aprobación en distintas encuestas en la última década registran una baja sostenida).

b) Los parlamentos son flexibles y deben adaptarse a las necesidades de la sociedad (resiliencia). El cambio en el Parlamento debe ser constante y evolutivo en lugar de actuar frente a la crisis impulsada. En los últimos 10 años, todos los Parlamentos han tomado medidas para encontrar nuevas maneras de llegar a los votantes. Los Parlamentos están proporcionando más información sobre la actividad parlamentaria y participación de los ciudadanos más directamente en el proceso parlamentario.

c) Para que las estrategias de reforma sean eficaces, los Parlamentos necesitan entender cómo el papel del parlamentario individual está cambiando. Ellos son el único punto de contacto más importante con el Parlamento para la gran mayoría de los ciudadanos.⁸

- **Lecciones de los disturbios de agosto de 2011**

Informe de la Comisión de Gobierno del Parlamento inglés con motivo de estos disturbios más conocidos como London's Riots. Es un análisis de los eventos de saqueos, manifestaciones y quemas que ocurrieron en distintas ciudades del Reino Unido, entre el 6 y el 10 de ese mes. El Parlamento reflexionó sobre un hecho que puso a prueba y en inédita tensión a la policía, al gobierno, a las organizaciones locales, a los medios de comunicación y las redes sociales.

Una de las conclusiones fue que “la prioridad debe ser asegurar que la policía sea capaz de responder inteligentemente y que tengan FLEXIBILIDAD Y RESILIENCIA para responder ante cualquier circunstancia que aparezca en el futuro”. Un concepto similar al del informe de UIP y PNUD.⁹

- **Reading the Riots, Tim Newburn y Paul Lewis**

El estudio del profesor de la London School of Economics junto al periodista del The Guardian, Paul Lewis, entre otros, sirvió de fuente para el informe del Parlamento inglés.

El análisis de la comisión definió medios sociales como aquellos que principalmente se basan en sitios de internet, donde la gente u organizaciones son capaces de intercambiar mensajes con un gran número de otras personas. Este aspecto puede ser esclarecedor al momento de evaluar una política

8 Primer Informe Parlamentario Mundial publicado por la UIP y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en abril 2012.

9 Policing Large Scale Disorder: Lessons from the disturbances of August 2011. House of Commons Home Affairs Committee (HC 1456-I) UK.

editorial que considere la adopción de herramientas de percepción ciudadana para las instituciones públicas.

Otro aspecto interesante es que muchos de estos medios sociales usan métodos de comunicación encriptada, y fueron aprovechados en forma intensiva durante los disturbios del Reino Unido (y en otros alrededor del mundo) para bien o para mal. El informe establece que «algunos de quienes tomaron parte en los disturbios indudablemente usaron los medios sociales para comunicarse. Sin embargo, otras formas antiguas de comunicación más tradicionales también jugaron un rol en la expansión del desorden y en la sensación de falta de control en las calles».

Concluye que “estamos dentro de un juego totalmente nuevo y un nuevo mundo de rápidas dinámicas». ¹⁰

- Encuesta Nacional de Opinión Pública, Imagen del Congreso Nacional elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional y Datavoz en marzo de 2006

Es el único estudio de opinión específico sobre la labor del Congreso chileno. En líneas generales revela un alto desconocimiento de la actividad legislativa, baja valoración de la actividad política y de la importancia del proceso legislativo. ¹¹

DIAGNÓSTICO

Las distintas fuentes analizadas arrojaron como conclusión que los cambios experimentados por la sociedad, sumados a las nuevas tecnologías, generan un macroentorno donde ejercen una fuerte presión sobre las instituciones, incluyendo las de nuestro Congreso. Podríamos decir que actúa como un centro de baja presión que impulsa un «efecto huracán» sobre todas aquellas entidades que conforman el Estado y las sociedades.



¹⁰ Ibid.

¹¹ Encuesta Nacional de Opinión Pública. Imagen del Congreso Nacional. Biblioteca del Congreso y Datavoz. Marzo 2006. Link: http://www.datavoz.cl/datos/DATA_VOZ_Informe_Final_Estudio_Congreso_Marzo_2006.pdf.

Por lo tanto, cualquier plan de acción debe incluir una integración de los recursos en Tecnologías de la Información y la Comunicación de modo de no atomizar o dispersar.

En 2013, se reforzó el análisis de convergencia tecnológica con los informes:

- Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los Parlamentos (UIP), Andy Williamson

En el documento se exponen directrices y consejos para los parlamentarios y el personal de los parlamentos que deseen utilizar los medios sociales de comunicación para difundir información, intercambiar ideas e interactuar con el público. No es de carácter prescriptivo, y se reconoce que:

- a) Los medios sociales de comunicación constituyen un canal nuevo y eficaz para que los parlamentos (la institución y los parlamentarios) se relacionen con el público, en particular con los jóvenes;
- b) Los medios sociales no existen en un vacío, y su uso está sujeto a códigos de práctica vigentes en la esfera de la comunicación y al uso debido de los medios de comunicación digitales;
- c) No existen las respuestas correctas; la forma de utilizar los medios sociales de comunicación se verá condicionada por un abanico de variables virtuales y no virtuales.¹²

- Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria (*Opening Parliament*)

Es una iniciativa colaborativa que ayuda a conectar a diversas organizaciones civiles alrededor del mundo que participan en el seguimiento de los Parlamentos de sus países, así como de las instituciones legislativas. El documento sobre transparencia es un llamado a los Parlamentos nacionales y a los órganos legislativos subnacionales y transnacionales, por las organizaciones de la sociedad civil de monitoreo parlamentario (PMO, por sus siglas en inglés) para generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario.

El documento establece que “la información parlamentaria será publicada en línea en formatos abiertos y estructurados que permitan a los ciudadanos analizar y reutilizar esta información usando todas las herramientas tecnológicas posibles. La información parlamentaria deberá ser vinculada a la información relacionada a la temática y ser fácil de buscar, así como capaz de descargarla en grandes cantidades para fomentar el desarrollo de nuevas tecnologías para su exploración” (Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, agosto de 2012)¹³.

Por lo anterior, en el Senado decidimos avanzar en la creación de una estructura que se hiciera cargo de todo lo anteriormente planteado y pudiera responder a los desafíos que plantea el siglo XXI. En suma, si queremos resultados distintos no podemos hacer lo mismo, sino responder a un mundo nuevo.

12 Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los parlamentos (UIP), Andy Williamson. Marzo de 2013.

13 Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria (Opening Parliament.org). Agosto de 2012. Link: <http://www.openingparliament.org>.

Es así como tras un acuerdo, adoptado unánimemente por la Comisión de Régimen Interior, el 8 de septiembre de 2011, en resolución interna N° P-115/2011 del Secretario General, don Mario Labbé Araneda, se crea la Dirección de las Tecnologías de la Información (TI) y Comunicaciones.

Esto significó un importante cambio de paradigma en el tratamiento de las Comunicaciones y las Tecnologías de la Información en el Senado a través de una dirección común que integra los Departamentos de Prensa, Informática e Informaciones.

Por primera vez, se libera al Departamento de Informática de las labores de administración y elaboración de software de finanzas para conseguir una sinergia y un nuevo paradigma que integra conceptos de: información, conocimiento y convergencia tecnológicas, también se introduce un modelo de trabajo colaborativo al cual se integran los departamentos de Prensa e Informaciones, como una manera de llevar al proceso las Comunicaciones y la Información, y más bien dicho efectuar una sinergia entre tecnología, comunicaciones e informaciones y su gestión.

Más aún, la integración de los servicios se ha seguido produciendo y es así como en el presente año, como es de público conocimiento, la Comisión de Régimen Interior del Senado acordó no efectuar licitación de los servicios de televisión y proceder a la internalización de TV Senado.

Tras el “Análisis Estratégico del Modelo de Comunicaciones para el Senado” (mayo de 2012) y el “Plan de Acción Estratégica de Comunicaciones para el Senado” (junio de 2012), ambos presentados y aprobados por la Comisión de Régimen Interno, la Dirección de TI y Comunicaciones incorporó el concepto de convergencia tecnológica y transmedia, en los procesos de la dirección, generando un accionar basado, entre otros antecedentes, en los diversos estudios y experiencias de Parlamentos y Congresos en el mundo citados más arriba.

Dicho accionar también ha tenido presente las siguientes consideraciones:

- Para todos los desafíos que se generan: es indispensable tener presente que la información es un conocimiento traspasable por diferentes medios y, además, reviste las características de recurso estratégico, en nuestra organización.
- Que las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) poseen un rol y son también herramientas fundamentales de la actual situación de cambio permanente y acelerado. Son en consecuencia algo más que informática y computadores, pues no funcionan como sistemas aislados, sino que en conexión con otros mediante una red.
- Que las comunicaciones y la gestión del conocimiento constituyen elementos claves en el accionar de la dirección y deben unirse y potenciarse con el uso de las herramientas que la tecnología pone a nuestra disposición.
- Que las personas a través del conocimiento, de la capacitación permanente y del uso de las herramientas que proporcionan las TIC, agregan valor a los productos y servicios y pueden alinear la acción de la organización con sus objetivos.
- Que tenemos que avanzar en la implementación de gestión por procesos. Un sistema integral de procesos, en el que estos son la base para los cambios estratégicos en la organización.
- Que se debe estimular y motivar la gestión del cambio como base de adecuación organizacional a la gestión que se hace necesaria efectuar en la Sociedad de la Información.

- Que debemos considerar los principios rectores de la gestión del conocimiento y aplicarlos en lo que sea posible a la gestión de la información en el Senado.

Teniendo presente nuestra pertenencia a un entorno globalizado, inmersos en la sociedad del conocimiento y el trabajo en red que se construye en estos entornos, creemos que nuestra organización debe asimilar los principios de construcción de una organización-red. De todos los principios aplicables destacamos seis que creemos debemos asumir en nuestro rol administrativo, a saber:

- 1) Descentralización
- 2) Flexibilidad en la organización y actuación de la administración.
- 3) Coordinación
- 4) Participación
- 5) Transparencia administrativa
- 6) Modernización tecnológica

Además, en todo lo relativo a las actividades de comunicación es preciso analizar el entorno en que nos desenvolvemos y las actividades, servicios y/o procesos que requerimos comunicar. En el gráfico destacamos esta dimensión:



4 INTEGRACIÓN Y TRANSMEDIA

Varios de los problemas que enfrentan las instituciones en materia de comunicación tienen que ver con que siguen pensando analógicamente, ligando sus contenidos mediáticos a una sola forma de transmisión: una estructura para el texto impreso, otra para la web, una específica para la televisión y una distinta para la radio.

“Esa relación fija entre contenido y soporte técnico ha quedado superada por la economía de medios digitales, la digitalización de los procesos noticiosos y la convergencia en la industria mediática” (Klaus Meier, decano para Periodismo Multimediático y Convergencia de Medios del Instituto de Periodismo de la Universidad Tecnológica de Dortmund).

“Antes, por motivos técnicos, los procesos eran estrictamente lineales y monomediales, hoy estos se encadenan con las tareas, mediante la técnica digital”, dice Meier. ¹⁴

De este modo ya no basta con abrir un nuevo proyecto de comunicaciones, hay que pensar en Transmedia (multiplataformas) y eso no implica tener un diario, un canal de TV y una radio, sino sistemas integrales de gestión de contenidos para impresos, audio, video e internet.

Algunos autores incluso hablan del fin de los medios de comunicación masivos, tal como los conocemos. La obra de Mario Carlón y Carlos A. Scolari afronta de “forma transversal la crisis de los medios masivos y los cambios que afectan al ecosistema de la comunicación desde la posible extinción de algunas de sus especies”.¹⁵

Todo lo anterior es preciso efectuar para que, como decíamos al principio de este documento no sigamos haciendo lo mismo que antes (ahora con un computador/tablet/smartphone), sino que podamos pensar en cómo utilizar las nuevas TIC para modificar y crear nuevos procesos de gestión legislativa, y no quedarse pensando en cómo utilizar las nuevas tecnologías para implementar los procesos antiguos, ya que lo interesante y desafiante es pensar cómo las nuevas tecnologías pueden influir en la definición del proceso de gestión, es decir, cómo definir el proceso dado que disponemos de nuevas tecnologías, ya que esto puede abrir un mundo de opciones inesperadas e interesantes.

5 ANEXO

PRODUCTOS Y SERVICIOS DE LA DIRECCION DE TI Y COMUNICACIONES

Considerando los desafíos mencionados, la Dirección de TI y Comunicaciones ha elaborado un catálogo de servicios y productos dirigidos a públicos internos y externos.

El documento se divide en distintas áreas:

- 5.1 Difusión de la actividad legislativa
- 5.2 Sistemas de datos legislativos
- 5.3 Herramientas de participación
- 5.4 Información a senadores
- 5.5 Transparencia
- 5.6 Servicios técnicos TI

5.1 Difusión de la actividad legislativa

¿Dónde y cómo se difunde la información institucional?

1) Notas de prensa informativas en el portal web: <http://www.senado.cl/>

Diariamente se publican en la página de inicio del sitio de internet del Senado, notas de prensa sobre el trabajo de Sala, comisiones, seminarios y otras actividades relevantes del Senado.

Las notas de prensa correspondientes a proyectos de ley que se han tratado en la Sala, tienen

¹⁴ “Das Internet als Drehscheibe. Crossmediales Arbeiten in der Newsdesk-Redaktion, en: Journalistik Journal, Heft 1,S, 20f. 2007.

¹⁵ El Fin de los medios. Mario Carlón y Carlos A. Scolari. La Crujía, 2009.

asociadas las intervenciones de los senadores en video y en audio, las que son descargables. Además, en estos casos se indica el número del boletín del proyecto a que se hace referencia, el cual se encuentra vinculado a la correspondiente ficha de tramitación del Sistema de Información Legislativa. Su objetivo es permitir a los medios de comunicación, público en general, así como a los asesores de los parlamentarios, utilizar el material en forma instantánea para diversos formatos y plataformas.

Además se publica, semanalmente, la columna de opinión del Presidente de la Corporación.

Clientes externos e internos

Medios de Comunicación.- El Departamento de Prensa remite toda la información vía correo electrónico a los usuarios, correspondientes a corresponsales nacionales y extranjeros, a medios de prensa regionales, medios digitales de comunicación, etc. Su objetivo es orientar sobre el trabajo legislativo a los periodistas, profesionales y organizaciones respecto de diversas materias.

Asesores de senadores y de Comités.- Semanalmente se envía material audiovisual a los asesores de los senadores y a los periodistas de los Comités.

A su vez, el personal que asesora comunicacionalmente a los senadores remite material para que el Departamento de Prensa lo publique en el sitio web.

Además, se invita a los senadores, a través de sus respectivos equipos de prensa, a participar con columnas sobre determinadas materias o proyectos de ley. Estos se publican en la portada del sitio web como “Puntos de Opinión”.

Medios sociales y medios cívicos.- En los últimos años ha crecido en forma considerable no solo el uso de plataformas sociales (YouTube, Twitter, Facebook y Flickr) sino también la aparición de diversas organizaciones de monitoreo parlamentario que son usuarios tanto del material de prensa como legislativo.

2) Notas de contexto e históricas:

http://www.senado.cl/prontus_senado/site/tax/port/fid_general/taxport_17__1.html

Se realizan periódicamente trabajos de investigación y reportajes que corresponden a documentos en los que se analiza una determinada materia en profundidad y en lenguaje simple. Asimismo se elaboran reportajes históricos sobre diversos tópicos y materias, con el fin de aportar material de contexto y educación cívica legislativa. Por ejemplo, la evolución de las reformas electorales, el voto de la mujer y el avance de la institucionalidad de las finanzas públicas.

Este material se difunde a través de las redes y es utilizado, por ejemplo, en las transmisiones en vivo de TV Senado, los medios de comunicación y los medios sociales.

3) Twitter institucional: @Senado_Chile

Se utiliza esta red social como un medio de difusión de la actividad del Senado, es decir, a través de ella se permite a los usuarios conocer las actividades más relevantes del Senado mediante post sobre actividades de la Sala de Sesiones (proyectos tratados, asuntos debatidos, homenajes, etc.), enlaces con las notas de prensa del Senado y del periódico electrónico, e invitación a seguir las transmisiones de TV Senado y a participar en el Senador Virtual. Cada uno de estos *tweets se encuentra vinculado a la ampliación de la información contenida en nuestro portal web.*

4) Material audiovisual sobre las sesiones de Sala y comisiones (<http://multimedia.senado.cl>)

Una de las áreas que genera mayores insumos para los senadores, es la Unidad Audiovisual. Los senadores y sus equipos comunicacionales pueden acceder a los videos de sus respectivas intervenciones en Sala, a través del link que se despliega en formatos mp4 y mp3.

-Las transmisiones de las sesiones, tanto de Sala como de comisiones, efectuadas por TV Senado, son traspasadas por la Unidad Audiovisual a un formato que permite subirlas a un sitio multimedia, desde donde pueden ser descargadas directamente por los medios de comunicación, asesores de los parlamentarios y ciudadanos en general.

-“Senado Multimedia”: en la página web del Senado existe una portada en la cual es posible acceder a los videos, galerías fotográficas y audios. Esta plataforma es compatible con los dispositivos móviles.

-Edición de sesiones de Sala. En forma simultánea con la transmisión de las sesiones, la Unidad Audiovisual efectúa un marcaje y edición de las mismas, separando las intervenciones de cada Senador, lo que es enviado de inmediato al Departamento de Prensa para ser insertadas, como elementos de apoyo, a las notas de prensa del portal

-Audios: este mismo material se convierte al formato de audio mp3.

-Material fotográfico: todas las fotografías de sesiones de Sala, de comisiones y de otras actividades de los senadores son procesadas por la Unidad Audiovisual, las que son subidas al portal web institucional, agrupadas en galerías, desde donde pueden ser descargadas directamente.

Todo este material constituye un archivo audiovisual que se encuentra a disposición de los senadores, y de la ciudadanía en general.

5) Sistema de transmisión y acceso a videos: <http://janus.senado.cl/>

La Dirección de TI y Comunicaciones, tiene a disposición de los senadores, asesores y funcionarios de los parlamentarios, medios de comunicación y del público en general, una herramienta multimedia que permite acceder en tiempo real y en formato web a las grabaciones de los videos de las sesiones de Sala.

La particularidad de este sistema es que cada usuario puede elegir no solo la sesión que desea seguir, sino además buscar en la línea de tiempo, el momento exacto donde aparece la intervención buscada. Asimismo cada intervención está asociada a una ficha de información general del senador, sus datos de contacto e información de la respectiva sesión y trámite del proyecto.

Las sesiones de Sala están cargadas en este sistema desde el 10 de julio de 2013.

6) Periódico Electrónico

El Periódico Electrónico es elaborado por el Departamento de Prensa semanalmente. Se publica en la página web del Senado y además se envía a casi 35.000 usuarios inscritos. En este, se sistematiza y actualiza el trabajo de la Sala, de comisiones y otras actividades relevantes de los parlamentarios de la semana que termina. El periódico incluye, además, la columna de opinión del Presidente del Senado; los “Puntos de Opinión” de dos senadores y el resumen de las sesiones celebradas durante la semana.

7) Resúmenes de las sesiones de Sala

De cada sesión de Sala que celebra el Senado, el Departamento de Informaciones elabora un documento que contiene, en un lenguaje de fácil comprensión y en forma sucinta, los principales antecedentes de los asuntos tratados en dicha sesión.

Estos resúmenes se ponen a disposición de toda la ciudadanía mediante su publicación en el portal web institucional. Además, se incorpora en el Periódico Electrónico del Senado que semanalmente elabora el Departamento de Prensa.

8) Síntesis Legislativa

Anualmente, el Departamento de Informaciones del Senado, efectúa una Síntesis Legislativa de todos los asuntos tratados por el Senado durante el año calendario, las que se encuentran en formato PDF, pudiendo ser descargadas directamente desde el sitio web institucional.

Además, en dicho sitio existe la posibilidad de consultar los proyectos o asuntos tratados por la Sala del Senado, o por las comisiones, dentro del período de búsqueda que se defina por el usuario.

La consulta puede efectuarse acotada a una legislatura específica, un año en particular, o bien dentro de un determinado período de tiempo; y referirse al trabajo de Sala (incluidos incidentes y homenajes rendidos), de comisiones o a las mociones presentadas (admisibles e inadmisibles).

9) Coordinación con TV Senado

En el Senado, el canal de televisión es una productora contratada por la Corporación en un proceso de licitación pública para prestar los servicios de dirección y producción del canal de televisión por cable y cuyo contrato finaliza en febrero 2015.

La empresa se relaciona con el Senado a través de la Dirección de TI y Comunicaciones encargada de fijar los parámetros editoriales generales y realizar un seguimiento del cumplimiento y ejecución del contrato.

5.2 Sistemas de datos legislativos

¿Cómo acceder a la información legislativa que se genera en Sala y comisiones?

Desarrolladas y mantenidas por el Departamento de Informática del Senado, su poblamiento es de responsabilidad de cada instancia que genera la información que se ingresa.

1) Trámite de proyectos

La página de “Tramitación de proyectos”, constituye una completa herramienta para la búsqueda de antecedentes de tramitación de los proyectos de ley y de acuerdos internacionales, generados tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, vinculada a la base de datos bicameral del Sistema de Información Legislativa (SIL).

En su primera interfaz es posible visualizar la información sobre el número de proyectos iniciados en el año en curso, los proyectos de ley despachados y las sesiones celebradas.

La búsqueda se puede efectuar con los siguientes parámetros: proyectos, materias, comisiones, autores y consulta avanzada que permite la búsqueda de proyectos mediante el cruce de datos.

Número de Boletín. Información dirigida tanto a usuarios externos como internos. Dentro de los externos se tiene a la ciudadanía, medios de comunicación e instituciones en general y, de los usuarios internos destacan los señoras y señores Senadores, personal de Senadores y distintas unidades de la Corporación.

2) Trámite de asuntos exclusivos del Senado (Boletines S)

Permite el acceso a la página de búsqueda de los antecedentes de todos aquellos asuntos que constituyen atribuciones exclusivas del Senado (Boletines S), por lo que solo son tramitadas en esta Corporación.

Dentro de este grupo se encuentran el pronunciamiento sobre las acusaciones constitucionales entabladas por la Cámara de Diputados; consentimiento a actos del Presidente de la República para efectuar nombramientos o autorizar el ingreso o salida de tropas; proyectos de acuerdos de la Sala; declaraciones de Estado de sitio; modificaciones a los reglamentos internos de la Corporación, entre otros; todos los cuales son identificados con un número antecedido de la letra S, por lo que se les conoce como “boletines S”.

Por defecto, el ingreso a esta página muestra el listado de los asuntos “S” ordenados por el número de boletín, el cual se encuentra vinculado a la ficha de tramitación del mismo, que permite el conocimiento de toda la tramitación del asunto y el acceso a los documentos generados.

Esta página también permite una consulta avanzada, mediante una búsqueda cruzada de datos relativos a fecha de ingreso, senadores que han intervenido, título y materia.

Tal como en el punto anterior esta información está dirigida tanto a usuarios externos como internos de la Institución.

3) Oficios solicitados por senadores

Corresponde a consulta de antecedentes solicitada por los senadores a diferentes entidades. La información se encuentra disponible en el sitio web del Senado a partir de enero de 2011. Existe una consulta simple y una más avanzada que permite filtrar la información con mayor precisión.

4) Leyes

Consulta de las leyes que están actualmente vigentes, esta información se encuentra disponible en el sitio web del Senado, y se puede consultar bajo distintos criterios.

5.3 Herramientas de participación

¿Con qué instancias de participación ciudadana cuenta el Senado?

1) Senador Virtual: <http://senadorvirtual.cl>

Administrado por el Departamento de Informaciones. La decisión de los proyectos que se subirán a la plataforma virtual, y las respectivas preguntas que se formularán se encuentra a cargo de un equipo multidisciplinario en que participan los Departamentos de Informaciones y de Prensa, y Comisiones.

Constituye un sistema de participación ciudadana que permite a las personas, junto con conocer algunos de los principales proyectos de ley que se encuentran en estudio en el Senado, informándose de su contenido, realizar un ejercicio legislativo virtual, entregándosele la posibilidad de votar sobre la iniciativa puesta en debate, y manifestar sus observaciones y aportes sobre los puntos específicos que se les plantean.

Esta herramienta, que cuenta con una inscripción de más de 75.000 personas, no solo permite acercar el Senado a los ciudadanos, en cuanto a dar a conocer el esquema de la tramitación legislativa, sino que constituye una importante fuente de información sobre las diferentes opiniones que parte de la ciudadanía tiene respecto del tema puesto en discusión, lo que se ve reflejado en el informe final que el Departamento de Informaciones elabora, una vez vencido el período durante el cual el proyecto se encontraba en discusión en el Senador Virtual, el cual es remitido a cada senador integrante de la Comisión respectiva, a los Comités y a los senadores autores de las mociones.

También, Senador Virtual mantiene contacto permanente con los usuarios por medio del correo electrónico, de modo de informarles de la recepción de su aporte, del avance registrado en la tramitación del proyecto de ley acerca del cual se pronunció; de la incorporación de nuevos proyectos a Senador Virtual, y para recibir cuantos comentarios sean de interés.

Este sistema contiene un link al SIL de modo de permitir a los usuarios conocer la ficha completa de tramitación de la iniciativa.

Para participar es necesario encontrarse inscrito y contar con una clave.

2) Central de Respuestas del Senado

Todos los correos electrónicos que ingresan al Senado, a través de los distintos formularios de consultas implementados tanto en el sitio de internet de la Corporación como en Senador Virtual, son centralizados en el Departamento de Informaciones, en donde se da respuesta a las consultas que se formulen, se aclaran las observaciones que se planteen, se entrega la información que se pide y se da orientación cuando lo solicitado sea competencia de otros organismos.

Cuando las consultas u observaciones corresponden a temas de interés general y se encuentren planteadas en términos adecuados, son publicadas en la sección “Cartas al Director” de nuestra página web.

También existe la posibilidad que todos los correos electrónicos que lleguen directamente a los correos de los senadores, y que contengan consultas de carácter general sobre la actividad legislativa, puedan ser derivados a esta Central de Correos, para su debida respuesta.

3) Datos abiertos legislativos:

La Dirección de TI y Comunicaciones del Senado, en su afán de dar cumplimiento a los requerimientos de distintas entidades como así también entregar un servicio satisfactorio a la ciudadanía y público en general ha dispuesto, por intermedio del Departamento de Informática, una herramienta que permite obtener datos de los proyectos tramitados en el Congreso Nacional en formato XML.

En esta sección, el ciudadano tiene la posibilidad de acceder a la diversidad de los antecedentes que se producen con ocasión de la tramitación de un proyecto de ley, o de cualquiera de las actividades que le son propias conforme lo mandata la Constitución y las leyes, en un formato que permite su

utilización libre de trabas o restricciones como lo pueden ser los derechos de autor, licencias u otros mecanismos de control, de forma que ellos puedan ser utilizados libremente por los ciudadanos, con los cuales podrán generar sus propias aplicaciones, como producto del cruce de los datos que se requieran.

También se encuentra disponible en esta misma modalidad, el listado de proyectos que han tenido movimiento a partir de una fecha. Este listado devolverá la información de todos los proyectos que han tenido movimiento desde la fecha indicada. Esta fecha no puede exceder de un mes hacia atrás.

5.4 Información a los senadores

¿Cuáles son los mecanismos para requerir información?

1) Respuesta a requerimientos de Información

La Dirección de TI y Comunicaciones por intermedio del Departamento de Informaciones realiza la tarea de recopilar y procesar los antecedentes necesarios para dar respuestas a los requerimientos de información que, sobre diversos temas, les formulen los senadores, sus asesores y autoridades de la Corporación.

2) Acceso directo a la información Legislativa de los senadores

La Dirección de TI y Comunicaciones, ha puesto a disposición de los sitios web de los senadores, una herramienta que facilita el acceso a la información que se encuentra alojada en el sitio del Senado y que tiene relación con el quehacer legislativo de cada legislador. Elaborado en un formato estándar, es posible acceder a la información y actividades que realiza el parlamentario en la Corporación, incorporando un enlace en el propio sitio web, con ciertas características, lo que permite visualizar las mociones (admisibles e inadmisibles), asuntos S, oficios, intervenciones y comisiones que integra. Los enlaces a incrustar son los siguientes: mociones, asuntos S, oficios, intervenciones, comisiones.

5.5 Transparencia

¿Cuáles son las herramientas de transparencia con que cuenta la Dirección?

1) Solicitud de Información (Transparencia pasiva)

Con la finalidad de dar cumplimiento a la Ley de Transparencia, se encuentra a disposición de la ciudadanía y público en general, el formulario de solicitud de información en el sitio web del Senado. Conforme lo dispone el artículo 1° de la Resolución SG-04/2009, que contiene el Reglamento del Senado para la tramitación de las solicitudes de información a que se refiere la Ley de Transparencia, corresponde al Departamento de Informaciones del Senado la responsabilidad respecto de la tramitación de las consultas que, sobre Transparencia Pasiva, formule la ciudadanía a través del formulario que existe en nuestro portal de internet.

Así, habiéndose pronunciado el Secretario General del Senado sobre la procedencia de una consulta, corresponde al Departamento de Informaciones recabar de los órganos internos de la Corporación toda la información que sea requerida, entregándosela al solicitante.

2) Sitio web institucional (Transparencia activa)

El Departamento de Informática del Senado está encargado del desarrollo y mantención del sitio web institucional, el cual constituye una herramienta fundamental en la difusión, publicidad y transparencia de toda la actividad legislativa y parlamentaria del Senado.

En esta página de internet se pone a disposición de los Senadores, sus asesores y de la ciudadanía en general, gran parte de los antecedentes e información relativa a la tramitación de los asuntos que son de competencia del Senado, permitiendo no solamente su consulta, sino también su descarga directa.

Así, es posible consultar en este sitio la siguiente información:

a) GUÍA CIUDADANA

Permite un acceso rápido a la información y documentos relevantes a la actividad legislativa inmediata, tales como: tabla, cuenta, plazo de indicaciones, resultado de las comisiones, votaciones, citaciones a comisiones, Senador Virtual, trámite de proyectos (Base SIL), leyes.

b) SENADORES

- Ficha base de cada senador: La página web institucional proporciona los antecedentes generales de cada Senador, tales como la circunscripción senatorial que representa, el partido o movimiento político al que adhiere; datos para contacto (teléfonos y correos electrónicos); currículo personal y los enlaces a las redes sociales en las que participan (tales como Twitter, Facebook o a su página web personal). Además, permite el acceso directo a las últimas declaraciones de intereses y patrimonio presentadas por cada Senador.

Desde la misma ficha base de cada senador se puede acceder a su labor parlamentaria, que permite el acceso a toda la información relativa al ejercicio de la función legislativa desarrollada por cada senador (mociones; proyectos de acuerdos; oficios solicitados; intervenciones en la Sala del Senado, y comisiones que integra o ha integrado).

- Mesas del Senado: Se encuentra publicada en la web un listado, de todos los senadores que han ejercido la Presidencia y la Vicepresidencia del Senado, desde el año 1990 a la fecha, con indicación del período durante el cual ocuparon el respectivo cargo.

- Dieta de cada senador: Contiene el listado de los senadores con el detalle exacto de la dieta percibida por cada uno de ellos en un mes determinado. Permite visualizar la remuneración de cada senador, desglosada en monto de la dieta, descuentos legales (impuestos, salud y previsión) y saldo final disponible. Además, la búsqueda se puede efectuar acotando mes y año.

- Asignaciones parlamentarias: Contiene la información de todas las asignaciones a que tienen derecho los Senadores con el detalle de cada una de ellas, desagregada por mes y año.

c) SALA DE SESIONES

-Listado de sesiones

-Intervenciones de los senadores

-Asistencia a sesiones de Sala

Justificación de inasistencia a sesiones de Sala:

Las inasistencias a sesiones de Sala pueden justificarse en el sitio web por los siguientes motivos: desafuero, enfermedad, fallecimiento de un hijo o del cónyuge, invitación oficial y misión oficial. Para ello, se debe enviar una comunicación a la Jefa del Departamento de Informaciones solicitando se justifique su inasistencia, señalando el motivo para ello.

d) COMISIONES

-Trabajo de Comisiones: Cuadro sinóptico que de manera clara y resumida entrega información sobre el trabajo de Comisiones desarrollado durante el año seleccionado.

La búsqueda se puede acotar señalando el año y el tipo de Comisión cuyo trabajo se desea consultar (permanentes, especial, mixta, Presupuesto o unidas). Efectuada la selección se despliega el listado de las Comisiones requeridas, indicándose numéricamente, en cada caso, la siguiente información: proyectos o temas tratados; número de sesiones celebradas; informes emitidos y otras actividades desarrolladas por la Comisión.

3) Seminarios

En el sitio web del Senado, además, se encuentra toda la información relativa a los seminarios, conferencias y encuentros que se desarrollan en el marco de las actividades que generan no solo los senadores o Comisiones especializadas, sino que en forma permanente las siguientes organizaciones:

- a) Consejo de Futuro: asesora a la Comisión de Futuro
- b) Centro de Extensión “Pablo Neruda”
- c) Mesas temáticas con la Sociedad Civil

5.6 Servicios técnicos TI

¿Con qué soporte técnico cuenta el Senado?

La Dirección de TI y de Comunicaciones, a través del Departamento de Informática, provee a los Senadores de infraestructura tecnológica y servicios con la finalidad de apoyar sus labores legislativas y parlamentarias.

A través de la jefatura del Departamento, se gestionan los recursos y servicios de Tecnologías de la Información (TI) del Senado, esto incluye el estudio de prefactibilidad de los proyectos TI.

1) Servicio de red y navegación

Los senadores tienen asignada una cuenta, por cada computador concedido, que le permite conectarse a la red interna del Senado. Asimismo, se provee conexión Wi-Fi, en distintas localidades del edificio tanto en Valparaíso como en Santiago.

2) Servicio de Correo Institucional

A cada senador se le asignan cuentas de correo electrónico personales necesarias para su labor parlamentaria.

Al correo se puede acceder desde la red interna del Senado o vía web desde cualquier parte del mundo donde exista acceso a internet.

3) Servicio de telefonía

Se otorga el Servicio de Telefonía, el cual incluye la instalación, configuración y soporte de anexos telefónicos del Senado. Así como también, el servicio de telefonía interna y de comunicación nacional e internacional a través de la Central telefónica.

Además, las operadoras telefónicas, prestan el servicio de contacto, recepción y atención de llamadas.

4) Soporte Tecnológico y Mesa de Ayuda

El Departamento de Informática ofrece el servicio de Soporte tecnológico, a través de la Unidad Técnica.

La idea es otorgar el soporte técnico que requieran los senadores, sus asesores y secretarías, así como el necesario para todos los equipos asignados, el cual se prestará únicamente en las dependencias de los edificios del Senado en Santiago y Valparaíso, sin que pueda recabarse la presencia del técnico en otros lugares. El soporte computacional fuera de estas dependencias, se deberá realizar por una empresa externa y será de cargo de los senadores que lo requieran.

Las solicitudes de atención deben dirigirse a la Mesa de Ayuda o directamente ingresarlas en la intranet en la opción correspondiente.

5) Servicios Audio

La Unidad de Audio del Departamento de Informática, cuenta en el piso 12 de la Corporación, con un estudio de grabación y edición de programas radiales el cual está disponible para los senadores que deseen hacer uso de este servicio.

6) Sala de Sesiones: <http://sala.senado.cl/>

En la Sala de Sesiones, los legisladores cuentan con una infraestructura apropiada para las labores que realizan. Esto incluye un computador personalizado con su perfil, conectado a la red de la Sala de Sesiones, que le permite interactuar durante una sesión con el sistema de asistencia, votaciones, micrófonos (Control Debate), así como con todos los servicios de la Corporación como correo personal y navegación por Internet.

A través del portal de la Sala de Sesiones, los senadores pueden acceder, durante el transcurso de una sesión, a toda la información de la sesión en curso, la Tabla, Cuenta, informes, entre otra información relevante sobre la materia.

7) Servicios varios

Se prestan otros servicios que se encuentran disponibles en la intranet del Senado, a la cual se accede directamente con la dirección: servicios.senado.cl

-Guía Silber. Por medio de la identificación del usuario, es posible acceder a un directorio nacional completo y actualizado de instituciones y organizaciones, con información detallada de cada una de ellas.

-Bases de Datos Jurídicas. Códigos de la República, Diario Oficial.

-Agenda Telefónica. Listado completo de los anexos de la Corporación.

6 BIBLIOGRAFÍA

- ALCUDIA BORREGUERO M; LEGORBURU HORTELANO J.M; BARCELÓ UGARTE T. Convergencia de medios. Nuevos desafíos para una comunicación global. España: CEU, 2012.
- BELL, D. El advenimiento de la sociedad post-industrial. Un intento de prognosis social. Madrid Alianza Editorial, 2001.
- CASTELLS, M. La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. Vol.1: La Sociedad Red, 1996; Vol.2: El poder de la identidad; Vol.3: Fin de Milenio, 1998. Madrid: Alianza.
- CARLÓN M. y SCOLARI C. El fin de los medios. El Comienzo de un debate. Buenos Aires: La Crujía, 2009.
- MEIER, K. Newsroom, Newsdesk, crossmediales Arbeiten. Neue Modelle der Redaktionsorganisation und ihre Auswirkung auf die journalistische Qualität, Siegfried Weischenberg/Wiebke. Loosen/Michael. Beuhner. Konstanz UVK, 2006.____ Journalistik . Konstanz und München UVK. 2013.

EL USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN LAS FUNCIONES DE LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL QUE APOYAN EL PROCESO LEGISLATIVO

III

Álvaro Sandoval Pizarro*

SUMARIO

1 INTRODUCCIÓN – 2 LAS FUNCIONES DE LA BCN – 3 LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN QUE APOYAN LAS FUNCIONES DE LA BCN – 4 CONCLUSIONES – 5 BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

El presente artículo tiene por objeto describir la manera en que las tecnologías de información fortalecen las funciones realizadas por la Biblioteca del Congreso Nacional que apoyan directa o indirectamente el proceso legislativo.

Para tal efecto, se muestra a la Biblioteca desde diversos enfoques, así como sus principales funciones, todas ellas apoyadas por sistemas informáticos.

Posteriormente se explican tales sistemas informáticos, incluidos un par de ejemplos de sistemas próximos a liberar y que están relacionados con el proceso legislativo.

Palabras clave: TIC, Poder Legislativo, BCN.

ABSTRACT

This paper's purpose is to describe how information technologies have been used by Biblioteca del Congreso Nacional to strengthen its functions that directly or indirectly support the legislative process.

* Ingeniero civil informático de la Universidad Técnica Federico Santa María (USM), jefe del Departamento de Sistemas y Servicios de Información en Red de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

For that reason, Biblioteca del Congreso Nacional is shown through several points of view, along with its main functions, all of them supported by computer systems.

Subsequently, those computer systems are explained, including two new systems not yet deployed, both of them related with the legislative process.

Key words: *ICT, legislature, BCN.*

1 INTRODUCCIÓN

La Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, BCN, es una institución del Congreso Nacional. Fue fundada en 1883 y cuenta con 130 años de historia. Su vocación ha estado ligada siempre al servicio del Congreso Nacional y a los valores republicanos y democráticos que representa.

La llegada de las Tecnologías de Información, TI, ha transformado sus procesos y mejorado sus servicios. De igual manera, ha generado nuevos procesos y servicios, para responder a las nuevas exigencias y requerimientos de la comunidad parlamentaria, así como de la ciudadanía.

En el entendido que el Proceso Legislativo se lleva a cabo en la Cámara de Diputados y el Senado, y que la Biblioteca presta apoyo a ambas corporaciones, a continuación se describe brevemente la manera en que las TI son utilizadas por la BCN en las áreas que tienen relación directa o indirecta con el mencionado proceso.

2 LAS FUNCIONES DE LA BCN

Para facilitar la comprensión del apoyo que realiza la BCN, lo primero es entender qué es la BCN y a qué se dedica.

La BCN es una biblioteca parlamentaria, es decir, se orienta a ofrecer servicios y prestar apoyo a la comunidad parlamentaria. Por cierto que orienta sus políticas de gestión de colecciones a satisfacer las necesidades de esta comunidad. Pero es más que eso. El apoyo a la comunidad parlamentaria se traduce en asesorías especializadas; en ofrecer, cuando se requiere, una opinión técnica e imparcial en las diversas comisiones tanto de la Cámara de Diputados, como del Senado, que muchas veces se traduce en un documento técnico.

La BCN también es una biblioteca jurídica, y ofrece entre otros servicios, la base de datos de normativa positiva chilena actualizada en línea y gratuita más completa de Chile, con más de 270.000 normas legales, desde 1810 a la fecha.¹

La BCN también es una biblioteca en un sentido clásico. Como tal presta libros, revistas y ofrece acceso a publicaciones digitales especializadas. Además, opera como una biblioteca con acceso a público, puesto que atiende a personas en sus salas de lectura, donde ofrece servicios gratuitos de Internet, junto con la posibilidad de leer libros, diarios, revistas, y consultar su catálogo en línea.²

Asimismo, la BCN posee una dimensión ciudadana y una vocación inclusiva, y entrega un servicio en línea y gratuito llamado Ley Fácil, que busca hacer llegar a un público no especializado, en un lenguaje sencillo, pero sin perder rigurosidad, las leyes más consultadas, a través de múltiples formatos, tales como guías legales, guías en audio, radioteatros y fichas básicas. Junto a lo anterior,

1 <http://www.leychile.cl>.

2 <http://catalogo.bcn.cl>.

hay una selección de leyes fáciles en lenguas originarias, a saber, mapudungun, aymara, quechua y rapa nui, así como leyes fáciles para personas con discapacidad visual o discapacidad auditiva.³

Otra de las misiones que tiene la BCN es la de preservar la memoria política y legislativa del país, razón por la que dedica especial atención en la digitalización y preservación de múltiples documentos históricos en múltiples formatos, de políticos y parlamentarios chilenos, junto a su biografía⁴, y los diarios de sesiones desde 1810 a la fecha.⁵

Finalmente, la BCN se reinventa como una biblioteca semántica, entendida ella como una biblioteca digital que utiliza tecnologías de web semántica, para mejorar la búsqueda y recuperación de sus contenidos digitales, así como facilitar la interoperabilidad, integración y uso libre y gratuito de sus contenidos por otras organizaciones, tanto nacionales como internacionales.⁶ En particular, los Diarios de Sesiones de 1965 a 1973, además se encuentran marcados con información semántica.

Las tecnologías de Web Semántica, permiten a la BCN ofrecer acceso libre y gratuito a un conjunto de contenidos a través de datos abiertos enlazados.⁷ Dentro de los contenidos disponibles se encuentran:

- Las normas legales de Ley Chile⁸
- Las reseñas biográficas de parlamentarios⁹
- Información de transparencia¹⁰ activa¹¹ de la BCN

3 <http://www.bcn.cl/leyfacil>.

4 Sitio de reseñas biográficas: http://historiapolitica.bcn.cl/resenas_parlamentarias.

5 http://historiapolitica.bcn.cl/historia_legislativa.

6 Sitio de aplicaciones de interoperabilidad de la BCN: <http://llevatelo.bcn.cl>.

7 Sitio de datos abiertos enlazados de la BCN: <http://datos.bcn.cl>.

8 Modelo de normas legales: <http://datos.bcn.cl/es/ontologias/modelo-de-normas>.

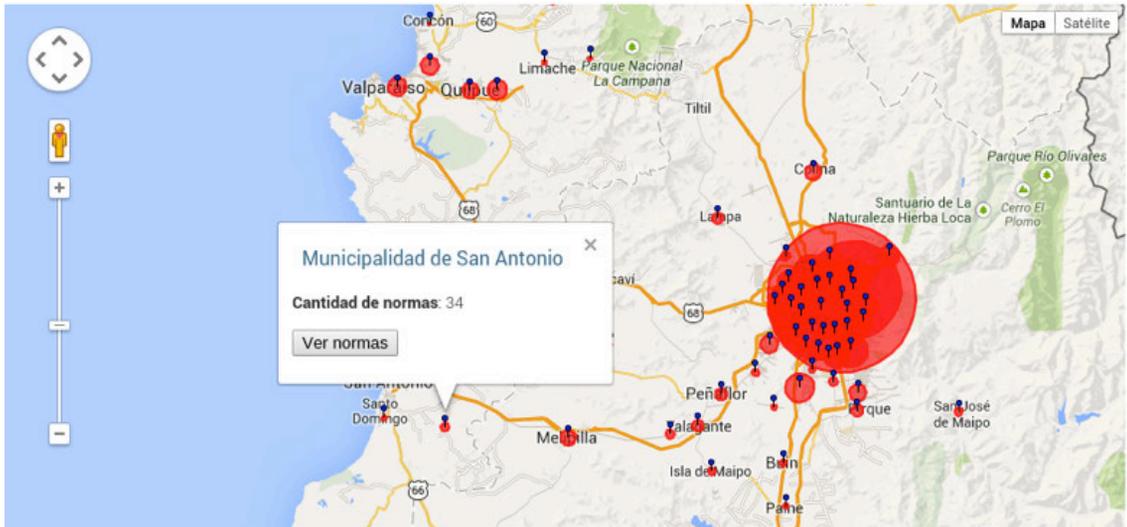
9 Modelo de reseñas biográficas de parlamentarios: <http://datos.bcn.cl/es/ontologias/modelo-de-biografias>.

10 Sitio de transparencia BCN: <http://transparencia.bcn.cl/>.

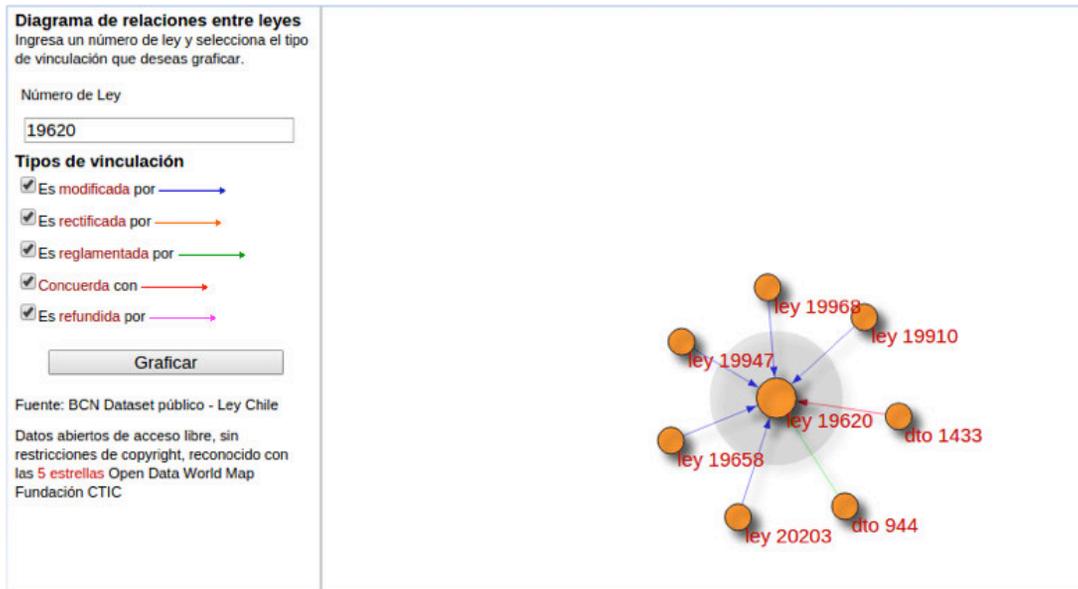
11 Modelo de transparencia BCN: <http://datos.bcn.cl/es/ontologias/modelo-de-transparencia>.

Como una manera de incentivar el uso de los datos ofrecidos, la BCN ha desarrollado visualizaciones de datos, que grafican el potencial de las tecnologías de Web Semántica aplicadas en los contenidos de la BCN:

- Mapa de ordenanzas municipales. Esta aplicación utiliza Google Maps para visualizar las normas georeferenciadas, asociadas a cada municipalidad de Chile.¹²



- Vinculación entre normas. Esta aplicación muestra en forma de grafo las relaciones entre normas, destacando cuál modifica, cuál rectifica, cuál es reglamentada por, cuál concuerda con y/o cuál es refundida por.¹³



12 Normas por comuna: <http://datos.bcn.cl/es/visualizacion/normas-por-comuna/>.

13 Gráfico de relaciones entre normas: http://www.leychile.cl/Consulta/Consulta/visualizacion_vinculaciones

3 LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN QUE APOYAN LAS FUNCIONES DE LA BCN

Las TI son utilizadas para apoyar las funciones de la BCN de manera transversal, es decir, ofrecen sus productos y servicios a toda la organización y de manera indirecta a todos sus clientes: la comunidad parlamentaria y los ciudadanos. Esto incluye, por lo demás, el apoyo a aquellas funciones administrativas necesarias para la operación y gestión de la institución.

A continuación se describirán de manera general los principales servicios apoyados por TI en la BCN y que tienen relación con el proceso legislativo.

El Sistema de seguimiento de pedidos y el repositorio digital

La labor de Asesoría Parlamentaria es apoyado por TI con dos herramientas disponibles en la Web: el sistema de seguimiento de pedidos y el Repositorio Digital.

El **sistema de seguimiento de pedidos** es una aplicación web, basada en un sistema de gestión de flujos de trabajo (*Workflow Management System*), adquirida por la BCN, y personalizada según sus necesidades, que permite hacer seguimiento de los pedidos o solicitudes de Asesoría Parlamentaria, que normalmente culminan en la elaboración de algún documento especializado, aunque en algunas ocasiones es suficiente una respuesta telefónica. Integra diversos flujos de trabajo, que representan el modo de trabajo de los diferentes equipos que elaboran estos trabajos, tanto los solicitados por parlamentarios o sus asesores, como aquellos ofrecidos como oferta por la BCN a la comunidad parlamentaria.

La aplicación permite registrar los pedidos, asignarlos para su elaboración; maneja múltiples versiones del documento en elaboración, incorpora tareas de control de calidad, también permite enviarlo por correo como documento adjunto, y una vez terminado, lo envía de manera automática al Repositorio Digital, sistema que almacena todos los documentos digitales elaborados, junto con metadatos descriptivos y de control.

Cada investigador o elaborador recibe notificaciones sobre su carga de trabajo, así como notificaciones por correo electrónico que le informan sobre la recepción de un nuevo pedido.

Actualmente está en operación la versión 1.0 del sistema y estamos en marcha blanca para liberar la versión 2.0. En un futuro, se prevé una mejora en la aplicación, para que permita integrar la búsqueda en el Repositorio Digital, para facilitar la labor de evitar que se duplique un trabajo. Otra futura mejora es la integración de un editor de documentos en ambiente web, que permitirá almacenar versiones de manera automática, que integrará comentarios, facilitando así el trabajo colaborativo y el control de calidad entre pares.

El **Repositorio Digital** es una herramienta de código abierto utilizada en la BCN para almacenar y estructurar sus contenidos digitales, los que incluyen documentos de texto, planillas de datos, archivos de imágenes, sonido, video y mapas, y son tanto de elaboración propia, como de elaboración externa. A través del uso de metadatos, utilizando un esquema estandarizado, es posible mejorar la descripción de tales contenidos, beneficiando la búsqueda y recuperación de dichos contenidos.

El Repositorio Digital es de uso interno, es decir, solo para sus funcionarios desde la red interna de la BCN. Sin embargo, sus contenidos se ofrecen a través de los diversos sitios web de la BCN, siguiendo reglas de negocio que establecen su visibilidad o acceso. A modo de ejemplo, todos los documentos del

producto Ley Fácil, mencionados anteriormente, se encuentran físicamente en una colección del Repositorio Digital, el que no es accesible desde Internet. Sin embargo, son accesibles a través de la web BCN, donde se pueden descargar y utilizar libremente.

Particularmente los documentos generados para Asesoría Parlamentaria están disponibles en el Portal Parlamentario¹⁴, sitio web de la BCN con contenido para la comunidad parlamentaria, a la que tienen acceso solo mediante contraseña.

3.2 El Sistema Ley Chile

La aplicación web Ley Chile es un sistema que ofrece las normas legales chilenas actualizadas en línea y gratuitas publicadas por el Diario Oficial. Ofrece texto completo, texto actualizado, versiones y vinculaciones de normas legales, como también permite entre otras funciones, la opción de comparar versiones. También ofrece los Códigos de la República, Tratados Internacionales y la Constitución Política de Chile. Adicionalmente, integra otras fuentes de datos que enriquecen de contenido la norma, tales como:

- La Historia de Ley
- Los proyectos de Ley
- La ley Fácil
- Jurisprudencia asociada
- Trámites de Chile Atiende

La **Historia de Ley** es un producto generado por la BCN. Actualmente es construida manualmente a partir de los Diarios de Sesiones, y se encuentra disponible en formato PDF. No todas las Normas tienen Historia de Ley disponible. Se ofrecen también Historias de Ley por artículo, en algunos casos.

Los **Proyectos de Ley** son enlaces a los trámites disponibles en Senado, tanto del proyecto original, como de los proyectos modificatorios.

La **Ley Fácil** es uno o varios enlaces al producto Ley Fácil generado por la BCN y explicado anteriormente. Sólo aquellas normas de mayor uso están asociadas a una Ley Fácil.

La **Jurisprudencia** ofrece los dictámenes de la Contraloría General de la República, integrados a la aplicación Ley Chile. Se nutre de un servicio web en línea y gratuito que ofrece la Contraloría.

Los trámites de **Chile Atiende** son enlaces a las fichas de trámites contenidas en el sitio web externo Chile Atiende, y que están asociados a la norma seleccionada. La actualización de esta información es manual.

En un futuro cercano, se incluirán los fallos de la Corte Suprema, los que serán integrados dentro de la aplicación de Ley Chile, pero serán obtenidos desde un servicio web en línea y gratuito provisto por la misma Corte Suprema.

14 <http://parlamentario.bcn.cl>.

3.2.1 La arquitectura de Ley Chile

El sistema de Ley Chile está basado en una arquitectura orientada a servicios (SOA)¹⁵ y está conformado básicamente por 3 componentes o elementos:

- El sitio web público de Ley Chile, llamado también “delivery de Ley Chile”, pues atiende a los múltiples usuarios que requieren información de las normas disponibles. Su dirección es <http://www.leychile.cl>.
- La aplicación web de uso interno de Ley Chile, llamada “manager de Ley Chile”, la que permite el ingreso y actualización de normas, descripción con metadatos, control de calidad e integración de información jurídica, a través de un sistema de workflow con roles y actividades, las que culminan con la publicación de la norma a través del “delivery”.
- La base de datos, donde se almacenan físicamente las normas en formato XML. Cada norma está asociada a un único documento XML, que contiene información de identificación de la norma, metadatos y todas sus versiones.

El módulo “manager de Ley Chile” no sólo puede ser utilizado por la BCN. También puede ser utilizado por otras instituciones en convenio para almacenar en Ley Chile sus propias normas, utilizando así la infraestructura de la BCN, y el workflow que agrega un segundo nivel de control de calidad para estos casos. Actualmente la BCN ha establecido un convenio con la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras¹⁶, quienes utilizan Ley Chile para subir sus propias normas, las que siguen el flujo de cualquier norma publicada en Ley Chile.

La base de datos de Ley Chile no solo contiene normas generadas en el Congreso, sino también normas provenientes de organismos del Poder Ejecutivo, dentro de los que se cuentan ministerios y municipalidades, publicados en el Diario Oficial, o ingresados directamente en el manager de Ley Chile. Cuando se libere la integración de los fallos de la Corte Suprema, incluirá también al Poder Judicial.

3.2.2 Interoperabilidad de Ley Chile

Como una manera de facilitar la integración e interoperación con otros sistemas, Ley Chile ofrece servicios web, los que pueden ser utilizados de manera gratuita, y son ofrecidos a través de la plataforma <http://llevatelo.bcn.cl>, desarrollada por la BCN. Este mismo servicio se encuentra integrado en el sitio web de Datos Abiertos del Congreso Nacional.¹⁷

Junto con quedar disponibles las normas en formato HTML, XML, RTF y PDF, Ley Chile está trabajando para ofrecer en un futuro cercano, las normas en formato Akoma Ntoso¹⁸, un estándar en XML para representar documentos legales, utilizado a lo largo del proceso legislativo en múltiples países. El esquema Akoma Ntoso permite ser extendido, lo que fue aprovechado por la BCN para describir de mejor manera las normas chilenas.

15 Definición SOA en Wikipedia: http://es.wikipedia.org/wiki/Arquitectura_orientada_a_servicios.

16 <http://www.sbif.cl>.

17 <http://opendata.congreso.cl/>.

18 Sitio oficial de Akoma Ntoso: <http://www.akomantoso.org/>.

Ejemplo de salida Akoma Ntoso de la Ley de Adopción 19.620: <http://www.leychile.cl/Consulta/obtxml?opt=256;idNorma=140084>

El uso de un estándar como Akoma Ntoso representa una gran oportunidad para representar documentos legislativos de manera estándar, apoyando así el proceso legislativo y fomentando la integración entre distintos organismos nacionales e internacionales.

3.3 Los nuevos productos de Labor Parlamentaria e Historia de Ley

A fin del año en curso, la BCN entregará para uso libre y gratuito dos nuevos productos: Labor Parlamentaria e Historia de Ley, proyectos desarrollados con software de código abierto, utilizando tecnologías de web semántica y marcaje con estándar Akoma Ntoso, utilizando datos de legislaturas comprendidas entre los años 1965 y 1973.

3.3.1 Labor Parlamentaria

El proyecto Labor Parlamentaria, desde ahora LP, tiene por objeto el suministrar toda la información disponible de la actividad legislativa de cada parlamentario, recopilada durante toda su carrera parlamentaria. Para ello, se nutre de diversos documentos tales como diarios de sesiones, informes de comisión, oficios, etc. Los documentos son procesados de manera semiautomática y se obtiene así un documento en línea que integra todas las intervenciones del parlamentario, sin perder el contexto.

3.3.2 Historia de la Ley

El proyecto Historia de La Ley, HL, tiene por objeto suministrar toda la información disponible de la actividad legislativa realizada en el Congreso y de cada ley en particular. Se nutre de los mismos documentos de Labor Parlamentaria, son procesados de la misma manera, pero genera como resultado un dossier con la discusión y evolución de la norma, desde que ingresa como proyecto de ley hasta que es publicada oficialmente. Al igual que LP, HL se ofrece en contexto, pudiendo llegar tanto a la norma publicada, como al documento legislativo de origen. Una funcionalidad particular de este producto, es que ofrece la posibilidad de comparar versiones, destacando cómo ha evolucionado en los distintos trámites.

3.3.3 El procesamiento de documentos legislativos

Para obtener tanto la LP como la HL, se procesaron los documentos legislativos, desde el papel hasta la construcción del documento en formato Akoma Ntoso, pasando por las siguientes fases:

- Digitalización
- Marcaje automático
- Procesamiento manual

- Publicación y extracción de información

La **digitalización** comprende lo siguiente:

- Escaneo
- Reconocimiento de texto usando OCR
- Mejoramiento manual

El **marcaje automático** comprende lo siguiente:

- Reconocimiento de entidades de manera automática (personas, roles, lugares, organismos y fechas)
- Asignación de URI a cada entidad reconocida
- Marcaje estructural
- Traducción a Akoma Ntoso

Para el **procesamiento manual**, un analista utiliza herramientas provistas por la aplicación de Workflow para:

- Revisar y corregir el marcaje automático
- Agregar información semántica
- Enlazar dos versiones de un proyecto de ley
- Agregar referencias a un proyecto de ley

La **publicación y extracción de información** representa la última etapa del proceso, y realiza lo siguiente:

- Publicar el documento enriquecido en formato Akoma Ntoso en el sitio de datos abiertos enlazados de la BCN
- Extraer la información necesaria para los sistemas de Labor Parlamentaria e Historia de la Ley

4 CONCLUSIONES

La Biblioteca del Congreso Nacional ha levantado una infraestructura de TI, explorando permanentemente las nuevas tecnologías y orientando su utilización al aporte de valor agregado y al mejoramiento de las labores institucionales.

Entre los resultados más importantes logrados gracias al uso de las TI, podemos mencionar los siguientes:

- Facilitar el trabajo de investigadores y abogados en la BCN, ayudando de esta manera en la calidad de los mismos.
- Acercar la ley al ciudadano, mejorando la vinculación con el Congreso
- Facilitar la transparencia, empoderando a los ciudadanos con la información disponible.

- Entregar información confiable a los legisladores.
- Ser un canal que facilita la integración de los 3 poderes del estado chileno, así como de colaboración entre parlamentos y estados de Latinoamérica y el mundo.

Es labor de la BCN, tanto actual como futura, el continuar mejorando la experiencia de sus usuarios, entregar nuevos y mejores servicios y mantener los más altos estándares de calidad, siempre con la idea presente de contribuir cada día más desde el Congreso Nacional al desarrollo del país.

5 BIBLIOGRAFÍA

- CIFUENTES SILVA, F. Service-Oriented Architecture for automatic markup of documents. An use case for legal documents. IFLA 2014. Disponible en Internet: <http://library.ifla.org/1048/>.
- PALMIRANI, M. XML Legislativo: Principios e Instrumentos Técnicos. Primera Edición: Octubre 2012. Roma. ARACNE editrice S.r.l.

EL PROCESO ADMINISTRATIVO PÚBLICO EN MÉXICO. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL IV

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández*

SUMARIO

1 INTRODUCCIÓN – 2 EL PROCESO ADMINISTRATIVO EN LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS – 3 ¿QUÉ ES LO PÚBLICO? – 4 ¿QUIÉN GOBIERNA Y CÓMO GOBIERNA? – 5 ORGANISMOS INTERMEDIOS O INTERMEDIARIOS ENTRE LA SOCIEDAD Y EL ESTADO – 5 LA DECISIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA PÚBLICA – 6 PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES EN EL ÁMBITO PÚBLICO – 7 EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL – 8 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PODERES PÚBLICOS EN EL SISTEMA FEDERAL DE GOBIERNO – 9 PODERES FEDERALES Y ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS – 10 EL PROCESO ADMINISTRATIVO PÚBLICO – 11 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL – 12 ESTRATEGIAS NECESARIAS AUNQUE NO DOMINANTES EN EL SECTOR PÚBLICO – 13 ETAPAS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO PÚBLICO – 14 DESCRIPCIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO PÚBLICO – 15 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PROCESO ADMINISTRATIVO PÚBLICO – 16 REGULACIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA DEL PROCESO ADMINISTRATIVO PÚBLICO – 17 ORGANIZACIONES PÚBLICAS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO PÚBLICO – 18 MEDIOS DE CONTROL – 19 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE REGULAN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA PÚBLICA – 20 CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS – 21 EPÍLOGO – 22 BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

Metodología de estudio del proceso administrativo público que simultáneamente implica el análisis de las bases constitucionales y legales del sistema federal de

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

gobierno de México y del ejercicio administrativo público.

Palabras clave: control, proceso administrativo, administración pública.

ABSTRACT

Research methodology of a study of the public administrative process that simultaneously entails the analysis of the constitutional and legal bases of the federal system of government of Mexico and the exercise of public administration.

key words: control, administrative process, public administration.

1 INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, las facultades y escuelas de Ciencia Política y Administración Pública descuidan la enseñanza del derecho y, por su parte, las facultades y escuelas de Derecho descuidan la enseñanza del proceso administrativo que está siempre presente en las organizaciones públicas y privadas, donde habrán de prestar sus servicios los egresados de una y otra formación profesional. Sucede entonces que al llegar al mercado de trabajo y a la práctica profesional, a unos les falta formación e información jurídica y, a los otros, formación e información sobre la administración y gestión cotidiana de recursos humanos, financieros y materiales. Sin embargo, muy pronto unos y otros egresados resienten la necesidad urgente de cubrir esas deficiencias.

En las escuelas de administración de empresas y de administración pública la piedra angular de sus enseñanzas es el proceso administrativo, de la misma manera que en las escuelas y facultades de Derecho la base de sus enseñanzas es el estudio de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Ahora bien, modificar el programa de estudios de una u otra carrera para dar mayor importancia, en una, al derecho y, en la otra, a la administración y gestión, resulta una empresa difícil de lograr. De ahí mi propuesta para que ese puente de comunicación se logre de manera inmediata o automática con un texto que vincule y sintetice ambos enfoques.

Planteada de la manera más breve y directa esta problemática que he observado en mi práctica docente y en mi ejercicio profesional de servidor público, presento de una parte el desarrollo explicativo de mi propuesta al tiempo que para facilitar el trabajo docente de mis colegas presento algunas de las láminas con las que apoyo mis explicaciones en el salón de clases; en varios casos, el contenido de las mismas es enunciativo, más no aclarativo habida cuenta que su mención es para vincularlas al contexto explicativo del fundamento constitucional del proceso administrativo público, de tal forma que detenerse en definiciones específicas nos desviaría del propósito inicial de este artículo.

2 EL PROCESO ADMINISTRATIVO EN LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS

Cuando hace poco más de treinta años cursé la maestría en Administración de Empresas en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma del Estado de México, la primera asignatura del programa era *Administración*, y los primeros capítulos de los libros de texto de la misma estaban dedicados a conceptualizar y describir el proceso administrativo, como continúa sucediendo actualmente en los nuevos libros de texto de dicha asignatura.

Para Agustín Reyes Ponce¹ el proceso administrativo se compone de: previsión, planeación, organización, integración, dirección y control, en tanto que para Francisco Javier Laris Casillas² el proceso administrativo consta de: planeación, organización, integración, dirección y control, además de que para este autor los atributos generales en la administración son: autoridad, responsabilidad, división del trabajo, especialización, estandarización, simplificación, diversificación, centralización y descentralización, coordinación y cooperación.

Laris Casillas³ inicia su libro recordando que “la tarea de organizar y administrar los esfuerzos de los individuos para lograr un fin común, es tan antigua como la civilización”, para en seguida enunciar las siguientes definiciones de administración:

-“Técnica por medio de la cual los propósitos y objetivos de un grupo humano cualquiera, son determinados, clasificados y efectuados” (Petersen).

-“Guía, encauzamiento y control de los esfuerzos de un grupo de individuos para lograr un objetivo común” (William Newman).

-“Conjunto sistemático de reglas (que sirven), para lograr la máxima eficiencia de las formas de estructurar y de operar un organismo social” (Agustín Reyes Ponce).

Para Henry L. Sisk⁴ las funciones que integran la administración son: planeación, organización, liderazgo y control.

Ahora bien, la ciencia y técnica de la administración no es enseñada a los abogados, nunca aparece en los planes y programas de estudio de la licenciatura en Derecho; tampoco existen en la licenciatura en Derecho cursos de planeación estratégica, control de gestión o de método del camino crítico. Sin embargo, como sucede con cualquier directivo de organizaciones públicas y privadas cualquiera que sea su objeto y campo de acción, conforme cada uno avanza y asciende en la pirámide organizacional, la necesidad de habilidades administrativas es cada vez mayor.

Esto significa que el titular de una dirección general jurídica, pública o privada, incluido el despacho particular con numerosos abogados y pasantes, conforme es mayor el número de asuntos que atiende su dirección general jurídica o su despacho es cada vez más administrador y menos abogado, es decir, sus responsabilidades son de gestión eficaz y eficiente de los asuntos jurídicos y cada vez menos de dominio técnico de las diferentes especialidades jurídicas a cargo de sus colaboradores, sin que esto lo exima de conocer y dominar alguno o algunos campos específicos del derecho (constitucional, amparo, procesal, administrativo, civil, laboral o cualquier otro). Pues de la misma manera que ningún médico es al mismo tiempo cardiólogo, oftalmólogo o pediatra eminente, tampoco un abogado es simultáneamente un experto laboralista, constitucionalista, fiscalista, etc.

Sucede entonces que el abogado convertido *de facto* en administrador público o privado, carece de las herramientas profesionales para integrar y dirigir equipos de trabajo multi e interdisciplinarios, que aseguren una colaboración y coordinación eficaz y eficiente con el resto de la organización pública o privada y su entorno. Pero, como ya lo he señalado, lo mismo le sucede al administrador público respecto de las implicaciones jurídicas de su actividad administrativa cotidiana. El ejecutivo de una organización pública o privada que puede ser un excelente planificador estratégico, experto en

1 Administración de Empresas. Teoría y Práctica. Editorial Limusa-Wiley, S. A. México, 1970. Tercera reimpresión, 1970.

2 Administración Integral. Ediciones Oasis. México. Cuarta edición, 1973.

3 Ob. cit., p. 13.

4 Management and Organization. South-Western Publishing Co. USA. Cincinnati, Ohio, 1973.

control de gestión o en relaciones laborales, advierte muy pronto la necesidad de conocer y dominar la vertiente jurídica de su acción administrativa, o por lo menos de acudir frecuentemente al departamento jurídico de la empresa privada u organismo público.

Es cuando el abogado se reprocha a sí mismo ¿por qué no estudié Administración?, y cuando el administrador se reclama ¿por qué no estudie Derecho?

3 ¿QUÉ ES LO PÚBLICO?

El Diccionario de la Lengua Española⁵ define lo público como “notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos [...]. Aplícase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado”. La primera acepción entiende lo público como ámbito o espacio social, en tanto que la segunda como estructura de gobierno.

Pero es posible también entender lo público como imperativo constitucional y legal en virtud de lo establecido en el artículo 6º de la Constitución, como derecho ciudadano y obligación estatal de transparencia y acceso a la información gubernamental, en los términos regulados por la ley de la materia⁶.

Dicho artículo 6º de la Constitución establece las siguientes disposiciones y principios:

- Toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo público es pública.
- El principio de máxima publicidad.
- La protección de la vida privada y los datos personales.
- Acceso gratuito a la información pública sin necesidad de acreditar interés alguno (jurídico, económico u otro).
- Mecanismos y procedimientos de acceso a la información a cargo de órganos especializados, imparciales y autónomos.
- Obligación de los sujetos obligados de preservar y organizar la información pública.
- Regulación legal de las formas de acceso a la información pública y de las sanciones por su inobservancia.

Finalmente, lo público puede ser entendido también como forma de legitimación gubernamental y administrativa, es decir de justificación de las acciones de gobierno para la aceptación y cumplimiento de estas por parte de la sociedad en su conjunto y los ciudadanos en lo individual. Pues no hay que olvidar que en una sociedad democrática la legitimación social de las acciones de gobierno y administración pública se traducen necesariamente en un voto a favor o en un voto en contra del partido político del cual provengan los autores de dichas acciones. Lo mismo sucede con aquellos organismos autónomos cuyos titulares de sus órganos de dirección –individuales o colegiados-, son de elección indirecta, pues la necesidad de legitimación social permanece, al igual que en el caso de los servidores públicos de designación directa o nombramiento.

5 Vigésima primera edición, 1992. Tomo II, p. 1687.

6 Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 2002.

4 ¿QUIÉN GOBIERNA Y CÓMO GOBIERNA?

Norberto Bobbio, en su libro *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*⁷, señala que a lo largo de la historia siempre ha surgido la pregunta sobre quién gobierna y cómo gobierna; pueden gobernar uno, varios o muchos y pueden hacerlo bien o mal. Siguiendo la clasificación de Polibio pero también de otros autores clásicos, Bobbio propone lo siguiente:⁸

		¿Cómo?	
		Bien	Mal
¿Quién?	Uno	Monarquía	Tiranía
	Pocos	Aristocracia	Oligarquía
	Muchos	Democracia	Oclocracia

En las sociedades democráticas contemporáneas existe una combinación pues, por ejemplo, en México, el Poder Ejecutivo Federal lo ejerce un titular, el Poder Legislativo Federal lo ejercen 500 diputados y 128 senadores, y del Poder Judicial de la Federación son titulares los 11 ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito y los jueces de distrito, además de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por su parte, el voto popular para decidir la renovación de los cargos públicos de elección directa corresponde a todos los ciudadanos mexicanos.

5 ORGANISMOS INTERMEDIOS O INTERMEDIARIOS ENTRE LA SOCIEDAD Y EL ESTADO

Si bien es cierto que hay mecanismos, como el voto popular o las sanciones administrativas, que materializan una relación directa entre la sociedad y el Estado a través de sus diferentes niveles u órdenes y órganos de gobierno y administración, también es cierto que hay organismos intermedios o intermediarios entre la sociedad y el Estado, entre los cuales destacan los siguientes:

- Partidos políticos (en transición)
- Sindicatos (en transición)
- Organismos empresariales (en transición)
- Medios de comunicación social (en transición)
- Todas las demás organizaciones corporativas
- Iglesias de las diferentes confesiones religiosas
- Organizaciones sociales

⁷ Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

⁸ Ob. cit., p. 18.

Cada uno de estos organismos tiene una función social identificable que además en todos los casos está regulada por la ley, es decir, por alguna disposición u ordenamiento normativo, sea constitucional, legal, reglamentario o todos.

Esto significa que tanto las acciones de gobierno como las acciones administrativas públicas tienen que tomar en cuenta la actividad de estos organismos intermediarios que, por lo tanto, se convierten en sí mismos en objeto de la acción pública para mejor cumplir su función de servicio público.

El señalamiento entre paréntesis “en transición” para algunos de esos organismos intermediarios tiene como explicación el hecho de una regulación legal creciente de sus actividades, sea que ya exista o que se tienda a ella. Por ejemplo, los partidos políticos, en tanto entidades de interés público, tienen un control administrativo por parte de los institutos electorales y jurisdiccional por los tribunales electorales; existe una demanda creciente de transparencia, democracia interna y acceso a la información sindical; y la nueva ley de Amparo⁹ permite la protección judicial en contra de organismos no públicos que por su tamaño o importancia pueden vulnerar los derechos humanos de los gobernados. Las reformas constitucionales derivadas del *Pacto por México*¹⁰ en materia de comunicaciones, energía, educación, competencia económica y político-electoral, confirman nuestra afirmación al respecto.

5 LA DECISIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA PÚBLICA

En cualquier librería o tienda de autoservicio encuentra una gran cantidad y variedad de libros sobre la forma como los ejecutivos de las empresas privadas pueden optimizar sus procesos de tomas de decisiones y afirmar su liderazgo. No sucede lo mismo en el caso de la decisión política y administrativa pública. Sin embargo, el gobernante y el administrador público diariamente toman decisiones, entonces es necesario que exploremos la forma en que cada uno de nosotros toma decisiones en el ámbito individual también todos los días, y quienes gobiernan y administran los asuntos públicos.

Este proceso ha sido analizado por Lucien Sfez en su libro *Critique de la décision*¹¹, donde en primer lugar se refiere a la concepción de Renato Descartes sobre la decisión, a la cual atribuye las siguientes etapas: discusión, decisión, ejecución. Sfez destaca entonces los tres elementos de la decisión cartesiana: linealidad, racionalidad y libertad, a los cuales opone una visión sistémica, la multiracionalidad y la falta de libertad de quien decide, particularmente en el ámbito público, por la forma en que están acotadas las decisiones que adopta, lo que le aporta una multifinalidad.

En el ámbito del gobierno y la administración pública es muy fácil identificar tres procesos de tomas de decisiones: en el ámbito legislativo, en el ámbito jurisdiccional judicial y, desde luego, el proceso administrativo público. Propongo en consecuencia analizar los tres procesos de decisión característicos de cada uno de los poderes públicos: el proceso legislativo, el proceso judicial y el proceso administrativo público, cada uno de los cuales entraña un modelo de toma de decisiones regulado por la Constitución y las leyes.

9 Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de abril de 2013.

10 Publicado en el DOF del 2 de diciembre de 2012.

11 Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. Paris, 1981.

6 PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES EN EL ÁMBITO PÚBLICO

Los dos primeros procesos de toma de decisiones a que nos hemos referido, en los ámbitos legislativo y judicial, pueden ser presentados de manera esquemática, aunque no exhaustiva, de la siguiente forma:

Proceso legislativo federal

- Iniciativa
- Dictamen
- Debate
- Votación
- Minuta
- Dictamen de la Cámara revisora
- Dictamen
- Debate
- Votación
- Minuta
- Promulgación
- Publicación
- Inicio de vigencia

Proceso jurisdiccional judicial

- Demanda
- Contestación de la demanda
- Ofrecimiento de pruebas
- Desahogo de pruebas
- Alegatos
- Sentencia
- Impugnación y desahogo de la misma en segunda instancia
- Impugnación de la sentencia de segunda instancia y su desahogo vía amparo
- Impugnación de la sentencia de amparo vía revisión

Antes de entrar al proceso administrativo público es conveniente referirnos al orden jurídico nacional e identificar los niveles u órdenes de la acción de gobierno administrativa pública en el Estado federal mexicano.

7 EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL

Existe el principio de que la autoridad pública solo puede hacer aquello que expresamente le autoriza la ley, en tanto que los particulares pueden hacer todo con excepción de aquello que les prohíbe la ley. Esto significa que el gobernante y el administrador público deben tener un conocimiento preciso del

marco jurídico que regula su actuación, pues de otra forma pueden incurrir en violaciones a la ley que vulneren derechos de los gobernados y administrados, y que además acarreen responsabilidades administrativas o de otro tipo constitucional y legal para los propios servidores públicos.

Norberto Bobbio, en la *Teoría General del Derecho*¹² señala que esta se integra por la teoría de la norma y por la teoría del ordenamiento jurídico. En el caso de la norma destaca tres criterios de valoración: justicia, validez y eficacia. En el caso de los ordenamientos destaca: unidad, coherencia y plenitud. Señala también que “En realidad los ordenamientos se componen de una mirada de normas que, como las estrellas en el firmamento, son imposibles de contar”¹³.

Por fortuna, en México existen diversas páginas web con la compilación jurídica nacional, entre las que destacan las compilaciones realizadas por la Secretaría de Gobernación, la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

La norma jurídica positiva es toda disposición de carácter general y obligatorio que la autoridad pública emite con base a sus atribuciones y conforme a un procedimiento de creación normativa regulado por las leyes. Consecuentemente, las normas jurídicas positivas pueden ser constitucionales, legales, reglamentarias y administrativas, las cuales pueden tener diferentes denominaciones: tratado, ley, código, estatuto, reglamento, norma oficial mexicana, etc. En el orden federal son las siguientes:

ORDENAMIENTOS	
Constitución	1
Leyes Federales	288
Reglamentos Federales	548
Tratados Internacionales	1.372
Normas Oficiales Mexicanas	768
Normas Mexicanas	4.553

El cuadro anterior es de elaboración propia a partir de las fuentes siguientes: ordenjuridico.gob.mx y sre.gob.mx/tratados.

8 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PODERES PÚBLICOS EN EL SISTEMA FEDERAL DE GOBIERNO

Los ámbitos u órdenes de gobierno en el Estado Mexicano y, consecuentemente, de administración de los asuntos públicos son los siguientes con las características que se indican para cada uno, aun cuando no se encuentren expresamente identificados como tales en el texto constitucional:

Orden internacional. Estados soberanos, organismos internacionales y tribunales internacionales. Cooperación y coordinación; en el caso de los tribunales, vinculación.

Orden federal. División de poderes y organismos constitucionales autónomos. Colaboración y coordinación.

12 Editorial Temis. Bogotá, Colombia.

13 Ob. cit, p. 155.

Orden intergubernamental a nivel nacional. Colaboración y coordinación.

Orden local (32 entidades federativas: 31 estados de la República y un Distrito Federal). División de poderes y organismos constitucionales autónomos en los órdenes federal y local (Estados y Distrito Federal). Colaboración y coordinación.

Orden intergubernamental a nivel local. Colaboración y coordinación.

Orden municipal (2.446 municipios).

Orden intergubernamental a nivel municipal.

Orden submunicipal.

Es conveniente destacar que en sus orígenes y como consecuencia de la magnitud del territorio nacional, la dificultad de comunicación terrestre o marítima entre los distintos puntos del territorio y la inexistencia de los medios de comunicación actuales (teléfono, telégrafo, radio, televisión, Internet, etc.), el sistema federal de gobierno fue entendido como una agrupación de entes autónomos entre sí, incluidos incluso los tres poderes públicos tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). De tal forma que los conceptos de colaboración y coordinación intergubernamental son relativamente recientes, pues los convenios respectivos datan apenas de las convenciones fiscales y de la ley de Planeación.

9 PODERES FEDERALES Y ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

El sistema político se compone de tres elementos: sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno. El sistema electoral se sustenta en dos principios o claves para la decisión del triunfador: el principio de mayoría y el principio de representación proporcional, los cuales pueden ser combinados en diferentes variantes. El sistema de partidos puede ser clasificado por el número de estos en: sistemas de partido único, bipartidismo, pluralismo moderado, pluralismo polarizado y atomización.¹⁴

El sistema de gobierno, a su vez, puede ser presidencial, semipresidencial y parlamentario. El presidencialismo, por su parte, ha sido clasificado en los siguientes tipos: puro, autoritario, atenuado, reforzado y parlamentarizado.¹⁵ En el sistema presidencial, tradicionalmente, como ya se ha dicho, la división de poderes fue tripartita, pero en las décadas recientes varios países de la democracia occidental han incluido organismos constitucionales autónomos con facultades expresas y exclusivas que anteriormente pertenecieron a alguno de los poderes tradicionales. En México, los primeros organismos constitucionales autónomos fueron las universidades públicas cuyas leyes orgánicas les otorgaban autonomía misma que posteriormente estuvo regulada en la propia Constitución General.¹⁶ Más tarde, en 1993, el Banco de México obtuvo su autonomía constitucional¹⁷ y poco después el Instituto Federal Electoral¹⁸, hoy Instituto Nacional Electoral¹⁹. Posteriormente hubo nuevos entes públicos constitucionalmente autónomos y, recientemente, como consecuencia del ya mencionado *Pacto por México*, han surgido seis más (considerando que el Instituto Federal Electoral ya era autónomo), para

14 Cfr.: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*. Editorial Trillas. Segunda edición. México, 2014. Pág. 89.

15 Cfr.: Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales en su contexto*. UNAM. SCJN. BUAP. México, 2008. Pág. 98.

16 DOF del 9 de junio de 1980.

17 DOF del 20 de agosto de 1993.

18 DOF del 22 de agosto de 1996.

19 DOF del 10 de febrero de 2014.

quedar como sigue:

Poder Legislativo
Poder Ejecutivo
Poder Judicial
Universidad Nacional Autónoma de México
Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma de Chapingo
Banco de México
Comisión Nacional de Derechos Humanos
Tribunal Superior Agrario
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Comisión Federal de Competencia Económica
Instituto Federal de Telecomunicaciones
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Instituto Nacional Electoral
Fiscalía General de la República

En el caso de la Fiscalía General existen dos Fiscalías Especializadas –Anticorrupción y Delitos Electorales-, que a su vez tienen su propia autonomía. La actual Procuraduría General de la República se transformará en Fiscalía General hasta que la legislación secundaria pertinente entre en vigor, como lo disponen los artículos sexto y séptimo transitorios del decreto de reforma correspondiente; los fiscales especializados deberán ser nombrados por el Senado de la República en los términos previstos por el artículo décimo octavo transitorio del decreto referido. Respecto de los órganos u organismos autónomos como son llamados indistintamente en diversos ordenamientos, su autonomía es señalada en la Constitución y, en ocasiones, regulada en el propio texto constitucional o bien en la legislación secundaria.

10 EL PROCESO ADMINISTRATIVO PÚBLICO

En una primera aproximación del proceso administrativo público es posible identificarlo exactamente igual que como ya hemos mencionado lo hace la doctrina administrativa para el ámbito de las organizaciones en abstracto, en los términos siguientes:

Planeación. Determinación de lo que va a hacerse, incluye establecer políticas, objetivos, programas, métodos específicos, procedimientos y células diarias de trabajo.

Organización. Agrupamiento de las actividades necesarias para llevar a cabo los planes a

través de unidades administrativas, con relaciones jerárquicas definidas y comunicaciones vertical y horizontal.

Integración. Obtención del capital y demás elementos materiales y humanos necesarios para llevar a cabo los planes.

Dirección. Comunicación de órdenes y relaciones personales jerárquicas, así como toma de decisiones.

Control. Medir la operación para que resulte conforme a los planes o lo más cerca posible de ellos; incluye establecer estándares, medición de ejecución, interpretación y acciones correctivas.

Desde luego que, como lo veremos más adelante, en el caso específico del sector público, puede haber una subdivisión con nuevas etapas.

11 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (APF)

Cada año se publica en el Diario Oficial de la Federación la composición de la Administración Pública Federal, entendida como el conjunto de dependencias y entidades al interior del Poder Ejecutivo Federal. Sin embargo, es oportuno precisar que la administración pública se ejerce igualmente en el ámbito de los otros dos poderes públicos y de los organismos constitucionales autónomos.

El siguiente cuadro es de elaboración propia y sus datos tienen como fuentes el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (reforma publicada en el DOF del 2 de enero de 2013 al inicio del actual Ejecutivo Federal y cuya reforma más reciente apareció publicada en el DOF del 20 de mayo de 2014), así como la publicación en el DOF del 15 de agosto de 2013, de la “Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento”.

PODER EJUTIVO	
Presidencia de la República	1
Secretarías de Estado	16
Consejería jurídica del Gobierno	1
Procuraduría General de la República	1
Organismos descentralizados	104
Empresas de participación estatal mayoritaria	75
Fideicomisos públicos	13
Fideicomisos públicos que forman parte del sistema financiero mexicano	6
Total	217

Para una mayor precisión en el estudio de la APF habría que incluir también las comisiones intersecretariales (33) y los órganos des-concentrados (88); datos que están en frecuente modificación.

12 ESTRATEGIAS NECESARIAS AUNQUE NO DOMINANTES EN EL SECTOR PÚBLICO

- Colaboración y coordinación
- Trabajo en equipos multi e interdisciplinarios
- Participación social
- Planeación democrática y deliberativa
- Transparencia, rendición de cuentas y máxima publicidad
- Legitimación administrativa pública vía la eficacia y la eficiencia

13 ETAPAS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO PÚBLICO



14 DESCRIPCIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO PÚBLICO

Previsión. Derechos humanos (Tratados internacionales en la materia) y derechos fundamentales (Constitución). Documentos básicos de los partidos políticos, procesos electorales, plataformas y compromisos políticos.

Planeación. Foros de consulta. Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales.

Programación. Atención de prioridades en tiempos previstos.

Presupuestación. Asignación de recursos en función de los ingresos.

Organización. Estructura de la administración pública federal.

Integración. Formación y reclutamiento de cuadros políticos y administrativos, así como obtención de recursos materiales.

Dirección, ejecución y gasto. Función de liderazgo de los mandos superiores y medios, y ejercicio del gasto.

Coordinación. Colaboración y coordinación intergubernamental e interinstitucional.

Concertación. Convenios y ajustes con los sectores privado y social.

Control, evaluación y sanción. Control, auditoría y evaluación, internos y externos; responsabilidades administrativas y delitos cometidos por servidores públicos; control jurisdiccional nacional e internacional.

Prospectiva. Construcción de escenarios futuros sin referencias al pasado inmediato ni a las tendencias previsibles.

15 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PROCESO ADMINISTRATIVO PÚBLICO

Previsión. Artículos 35, fracciones I, II y III; 41 y 99 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Planeación. Artículos 25, 26, apartados A y B y 73, fracción XXIX-D.

Programación. Artículos 25, 26, 27, fracción XX; 28, párrafos segundo, tercero, quinto, décimo, undécimo y duodécimo, y 73, fracción XXIX-E.

Presupuestación. Artículos 31, fracción IV; 73, fracciones VII, VIII y XXIX; 74, fracción IV, 75 y 131.

Organización. Artículos 28, 39, 40, 49, 73, fracción XXIII; 80, 89 y 90.

Integración. Artículos 73, fracciones XI y XX, 75 y 127.

Dirección, ejecución y gasto. Artículos 26, apartado A; 90 y 134.

Coordinación. Artículos 26, apartado A, párrafo tercero; 73, fracciones XXI, párrafos segundo y tercero, XXIII, XXV, XXVIII, XXIX-C, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-L, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-P; 115, fracción VI; 116, fracción VII y 122, párrafo segundo y apartado G.

Concertación. Artículos 25, 26, 27, 28, 73, fracciones XXIX-E, XXIX-K y XXIX-N; 123 y 134, párrafos tercero y cuarto.

Control, Evaluación y Sanción. Artículos 73, fracciones XXI, XXIV, XXVIII y XXIX-H; 74, fracciones V y VI; 76 fracción VII; 90, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114 y 134.

Prospectiva. Artículos 25, 26, 27, 28, 73, 74, fracción IV; 76, fracción I, 123, 124 y 135.

(Entre otros artículos constitucionales. Es importante hacer notar también desde ahora, para evitar confusiones, que un mismo artículo constitucional u ordenamiento legal secundario puede regular varias etapas o momentos del proceso administrativo público, al igual que una misma dependencia o entidad puede intervenir en distintas etapas).

16 REGULACIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA DEL PROCESO ADMINISTRATIVO PÚBLICO

Previsión. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ley General de Partidos Políticos, ley General de Delitos Electorales, ley General del Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Planeación. Ley de Planeación. Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

Programación. Ley de Planeación. Presupuesto de Egresos de la Federación.

Presupuestación. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Ley General de Deuda Pública. Ley de Ingresos. Presupuesto de Egresos de la Federación.

Organización. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Integración. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Ley General de Bienes Nacionales. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

Dirección, ejecución y gasto. Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales. Presupuesto de Egresos.

Coordinación. Ley de Planeación, Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Concertación. Ley de Planeación.

Control, evaluación y sanción. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Ley General de Contabilidad Gubernamental. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Leyes de responsabilidades, Código Penal.

Prospectiva. *Pacto por México* con sus reformas constitucionales y legislativas.

17 ORGANIZACIONES PÚBLICAS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO PÚBLICO

Previsión. Partidos Políticos y Asociaciones Políticas. Instituto Nacional Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Planeación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Programación. Ídem.

Presupuestación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados.

Organización. Consejería Jurídica del Gobierno. Secretaría de Gobernación. Secretaría de Economía. Congreso de la Unión.

Integración. Secretaría de la Función Pública. Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Dirección, ejecución y gasto. Secretaría de Gobernación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Secretaría de la Función Pública.

Coordinación. Poderes, Órganos Autónomos, Dependencias y Entidades de los tres Órdenes de Gobierno.

Concertación. Dependencias y entidades vía convenios.

Control, evaluación y sanción. Secretaría de la Función Pública. Auditoría Superior de la Federación. Procuraduría General de la República (posteriormente, Fiscalía General de la República).

Prospectiva. Presidencia de la República. Partidos Políticos Nacionales. Secretaría de Gobernación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Congreso de la Unión.

18 MEDIOS DE CONTROL

18.1 Medios de control de las administraciones públicas y de sus respectivos procesos administrativos públicos y de toma de decisiones

Control constitucional

Control jurisdiccional judicial u otro (jurisdiccional administrativo)

Control político

Control no jurisdiccional o ante el Ombudsman

Control jurisdiccional internacional

18.2 Medios de control constitucional

La doctrina jurídica y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no habían coincidido respecto del control difuso de la constitucionalidad en México, de cuya procedencia fueron partidarios Gabino Fraga y Antonio Martínez Báez, así como Héctor Fix Zamudio. Sin embargo, la reforma constitucional más reciente en materia de derechos humanos²⁰, estableció la obligación de todas las autoridades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, sin señalar la obligación de acudir previamente a los procedimientos tradicionales de control constitucional. Por su parte, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos

20 DOF del 10 de junio de 2011.

Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco *versus* México²¹, estableció la obligación de las autoridades mexicanas de ejercer un control difuso de la convencionalidad.

Al efecto, en cumplimiento de dicha sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó en el expediente varios 912/2010 un modelo de control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad que, dada nuestra tradición jurídica, en mucho coincide con los medios tradicionales jurisdiccionales judiciales de control de la constitucionalidad que en seguida se señalan, pero que deja abiertos nuevos caminos de defensa de los derechos humanos; modelo que se define poco a poco en sus contornos mediante diversos criterios jurisprudenciales obligatorios, particularmente la resolución de la contradicción de tesis 293/2011. Sin duda que el diálogo jurisprudencial entre ambas Cortes, la interamericana y la nacional, permitirá ampliar cada vez más el ámbito de actividad de todas las autoridades públicas en materia de control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad.

- Juicio de amparo
- Acción de inconstitucionalidad
- Controversia constitucional
- Medios de impugnación en materia electoral que implican control constitucional

18.3 Medios de control jurisdiccional

- Procedimientos de revisión o revocación que resuelve el superior jerárquico de la autoridad administrativa impugnada.
- Procedimientos ante las diferentes comisiones reguladoras de servicios públicos.
- Juicios civiles, mercantiles, administrativos y penales ante juzgados y tribunales del Poder Judicial de la Federación.
- Procedimientos laborales ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Procedimientos de responsabilidades administrativas ante la Secretaría de la Función Pública.
- Procedimientos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Procedimientos ante el Tribunal Superior Agrario.

18.4 Control político

El juicio político y la declaración de procedencia son dos procedimientos constitucionales en los que participan determinados servidores públicos del más alto nivel y los poderes legislativos federal y locales, según el caso.

El juicio político procede cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; no procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

21 Dictada el 23 de noviembre de 2009. Fragmentos de la sentencia fueron publicados en el DOF del 9 de febrero de 2010.

Para proceder penalmente contra altos funcionarios de la Federación y de las entidades federativas señalados en las constituciones respectivas, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado; solo en caso afirmativo el asunto pasará a las autoridades penales competentes habituales.

Ambos procedimientos están regulados por la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Juicio político
- Declaración de procedencia

18.5 Medios de control no jurisdiccional

Procedimientos ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o sus equivalentes en las entidades federativas.

18.6 Control jurisdiccional internacional

De conformidad con los procedimientos que en cada caso correspondan, es importante que el servidor público tenga conocimiento de que sus actos administrativos, eventualmente, pueden llegar a ser impugnados ante instancias internacionales. Dichos órganos y procedimientos son los siguientes:

- Corte Penal Internacional.
- Comisión Americana de Derechos Humanos
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Corte Internacional de Justicia.
- Corte Permanente de Arbitraje.
- Procedimientos ante paneles u órganos de solución de controversias previstos en tratados internacionales en los que México sea parte.
- Procedimientos ante tribunales de otros países que sean competentes con motivo de convenios, contratos o transacciones con personas jurídicas extranjeras, suscritos por dependencias o entidades de las administraciones públicas nacionales.

19 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE REGULAN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA PÚBLICA

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece al efecto que:

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.



Es importante distinguir al efecto entre la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos²² y la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos²³ ya mencionada; esta última sólo regula juicio político y declaración de procedencia.

20 CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS²⁴

La conducta de los servidores públicos, en principio, es regulada por la Constitución, los tratados internacionales, las leyes, los reglamentos y demás disposiciones administrativas, ordenamientos todos de carácter obligatorio. En el caso de los diferentes códigos de ética que existen para servidores públicos de diferentes ámbitos de gobierno, de empresas privadas y de actividades profesionales, se advierte que hay valores y principios que por su nivel de abstracción así como de aplicación e interpretación de casos concretos quedan en el campo de la apreciación o de la conciencia individual, sin una vinculación jurídica expresa. En el caso de la Administración Pública Federal, el código ético identifica los siguientes valores y principios:

- Bien Común
- Integridad
- Honradez
- Imparcialidad
- Justicia
- Transparencia
- Rendición de Cuentas
- Entorno Cultural y Ecológico
- Generosidad
- Igualdad
- Respeto
- Liderazgo

22 DOF del 13 de marzo de 2002.

23 DOF del 31 de diciembre de 1982.

24 OFICIO-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 31 de julio de 2002.

21 EPÍLOGO

Debo agregar a lo hasta aquí expuesto que en la teoría legislativa se conocen los enfoques del interés público, del interés de grupo, de la elección pública (*public choice*) y de políticas públicas²⁵. En este contexto, propongo que el estudio del proceso administrativo público constituya y sea adoptado como un nuevo enfoque de la teoría legislativa y como una metodología de las técnicas legislativas, a efecto de orientar y facilitar la vinculación del quehacer legislativo con el complejo entramado institucional de las administraciones públicas de los poderes ejecutivos, cuya normatividad está sujeta a una constante actualización.

22 BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, N. Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
___ Teoría General del Derecho. Temis: Bogotá, Colombia.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, E. La relación entre plan nacional y planes regionales de desarrollo. UABJO: México, 1991.
___ Para entender la democracia. Teoría política, formas de gobierno, sistemas electorales, sistemas de partidos y calidad de la democracia. Edición de autor: México, 2008.
___ Nuevo Derecho Electoral Mexicano. Trillas: México, 2014.
___ (Coordinador). Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación. Secretaría de Gobernación. México, septiembre 2005.
___ (Coordinador). Valores para una Cultura de la Legalidad. Secretaría de Gobernación. México, octubre 2009.
___ (Coordinador). La Ética Profesional. Secretaría de Gobernación. México, julio de 2009.
___ (Coordinador). Lineamientos para la redacción de textos normativos estatales. Secretaría de Gobernación. Segunda reimpresión. México, junio 2011.
___ (Coordinador). Lineamientos para la redacción de textos normativos municipales. Secretaría de Gobernación. México, junio 2011.
- CICERO FERNÁNDEZ, J. DOE v. Zedillo. El caso Acteal, el Alien Tort Statute y el Estado de Derecho Nacional e Internacional. Porrúa: México, 2013.
- CORZO SOSA, E. Impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Tirant Lo Blanch: México, 2013.
- Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima primera edición, 1992.
- JANTSCH, E. Prospective et Politique. Organisation de Cooperation et de Developpement Economiques. París, 1968.
- LARIS CASILLAS, F. Administración Integral. Oasis: México. Cuarta edición, 1973.
- MÉXICO. Gobernanza eficaz. La Administración Pública y la responsabilidad social en el México actual. Revista de Administración Pública 133. Volumen XLIX, No. 1 (enero-abril 2014). Instituto Nacional de Administración Pública.

25 Cfr.: Zapatero, Virgilio. El arte de legislar.

- ___ Publicaciones de la Secretaría de Gobernación citadas en: www.ordenjuridico.gob.mx.
- REYES PONCE, A. Administración de Empresas. Teoría y Práctica. Limusa-Wiley: México, 1970. Tercera reimpresión, 1970.
 - SFEZ, L. Critique de la decisión. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. París, 1981.
- ___ La Décision. Que sais-je? Presses Universitaires de France. Paris, 1984.
- ___ Decision et pouvoir dans la société française. Colloque dirigé par Lucien Sfez. Collection 10/18. París, 1979.
- ___ L'enfer et le paradis. Presses Universitaires de France. París, 1978.
- ___ L'Objet Local. Colloque dirigé par Lucien Sfez. Collection 10/18. París, 1977.
- ___ L'Administration Prospective. Librairie Armand Colin. París, 1970.
- SISK, H. Management and Organization. South-Western Publishing Co. USA. Cincinnati: Ohio, 1973.
 - ZAPATERO, V. El arte de legislar, Thomson: Aranzadi, España 2009.

EDUCACIÓN CÍVICA: LÍMITES Y HORIZONTES DE UN PAÍS



Macarena Muñoz Álvarez*

Aristóteles, filósofo griego, dijo: “El hombre aislado o es un bruto o es un dios”. Esto queda claramente expreso en nuestras vidas, ya que sin importar si estamos de acuerdo o no, somos parte de la sociedad. Este concepto se refiere a la convivencia, desarrollo de actividades y organización de un grupo de seres. Su definición más utilizada es la de un grupo de humanos que se agrupan y cooperan en conjunto. Ser un miembro capaz de contribuir e integrarse es fundamental para el desarrollo tanto intrapersonal como interpersonal, puesto que no es psicológicamente posible vivir aislado.

Cada sociedad tiene reglas o normas, según las cuales se rige y estructura; desde ahí surge el concepto de “aceptación” o “socialmente permitido”. La educación cívica se enfoca en la comprensión de estos aspectos y su utilidad para la convivencia y las comunidades. Según estas pautas, la educación cívica se trata, en esencia, del respeto a los derechos humanos y el rol social que cada individuo tiene.

Ciudadano se refiere a un individuo con edad y madurez mental suficiente para formar parte activa y realizar acciones responsables para la comunidad. Esta explicación se basa en la capacidad de discernir entre el bien y el mal, que se supone fue adquirida al alcanzar la mayoría de edad. Según este concepto, los niños y adolescentes no son considerados dentro de este grupo de la población, pues no poseen la suficiente experiencia para notar las diferencias entre uno y otro, siendo por esto incapaces de tomar decisiones o asumir la responsabilidad que estas traigan.

La educación cívica debe ser impartida para formar miembros sociales responsables, desde temprana edad (al igual que todos los contenidos que progresen en la vida del individuo). En 1998, fue eliminado el subsector de

* Alumna de tercero medio del Colegio Santa Cruz de Río Bueno. Ganadora del concurso de ensayos “Formación ciudadana, un desafío de la educación” de la Academia Parlamentaria, 2014, categoría estudiante.

“educación cívica y doméstica” del sistema de educación tradicional chileno, a partir de ahí surge la pregunta: ¿dónde se aprende a ser un buen ciudadano?

El hogar es el lugar en que iniciamos nuestro desarrollo, en todos los ámbitos: biológico, psicológico, social, etc. Es fundamental que desde pequeños se aprenda la importancia del respeto y de la sana convivencia, primeros pasos para la integración social. Los padres tienen el deber de educar a sus hijos para que sean individuos capaces de adaptarse en la comunidad, y a la vez, ser aptos para mantener sus características personales que los diferencian del resto. Además de poder expresar sus ideas y llevar a cabo metas. El ejemplo que los progenitores (o tutores) entregan a sus hijos es de gran importancia, ya que los infantes tienden a imitar lo que llama su atención. A medida que esto sucede, surge otra problemática: el criterio del bien y el mal. William Shakespeare, dramaturgo inglés, expresó su pensamiento sobre esto: “Nada es bueno ni malo, es el pensamiento humano que lo hace aparecer así”. Es decir, es totalmente subjetivo.

Mientras crecen, los niños van adquiriendo la capacidad de discernir entre lo que consideran adecuado y lo que no, en esta etapa los padres transmiten sus impresiones propias. Muchas veces se clasifican diversos hechos o situaciones según la creencia de la mayoría de la población, es decir, lo socialmente aceptado y considerado “normal”. Esta última palabra puede ahondar profundamente en la mente de los niños y hacerlos creer que pensar o ser diferente está errado, que no ser incluido en grupos sociales es nocivo y que por ello deben adaptarse de cualquier forma, incluso perdiendo su identidad. Las normas sociales pueden ser muy rígidas e inquebrantables, pero ¿qué sería de nuestro mundo sin ellas? Deben ser respetadas, mas no deben ser cadenas para la libre expresión.

La educación cívica debe ser primeramente impartida por los padres o adultos a cargo de un menor, quienes inician la educación de este. La comprensión de la sana convivencia a temprana edad es fundamental para que crezcan ciudadanos positivos y que aporten bienestar a la comunidad, incluso esto puede disminuir problemas comunes como el *bullying*. El ejemplo que los progenitores entregan a sus hijos les muestra sus primeras bases, a partir de las cuales desarrollan criterios e ideas. La violencia a temprana edad solo daña al pequeño y por ello al futuro ciudadano. En cierta forma, los juicios se heredan, es decir, los pensamientos que los padres transmiten a sus hijos van modelando su mente para recibir nuevas experiencias. La primera infancia es donde la mente humana asemeja a una esponja, absorbiendo lo que capta y almacenándolo para futuros días.

El hogar es la base de la educación, sin embargo, no alberga un nivel de diversidad característico de una sociedad y por ello no reemplaza la interacción que se da entre otros grupos u organizaciones humanas.

En la mayoría de los casos, a partir de los 3 a 5 años, los infantes inician su asistencia a centros educativos. Allí interactúan con otros individuos de su grupo etario, ampliando su desarrollo social, sin alcanzar un nivel de relevancia en la sociedad en general por supuesto. El sistema educacional chileno se puede representar como una línea vertical, en cuyo final están posicionados los estudiantes, bajo todo el equipo directivo y docente. Entonces, los niños ingresan a una sociedad y se desarrollan en un ambiente en el que ellos reciben órdenes que los llevarán al aprendizaje, aunque esto también puede resultar en que sean incapaces de pensar o decidir por sí mismos puesto que les resulta más sencillo esperar por un mandato que llevar a cabo una acción resultado de una idea propia. En estos casos, el proceso educativo no se cumple correctamente, ya que educación no es solo recibir conocimientos, sino adquirir la capacidad de razonar.

Siguiendo con su crecimiento y avance escolar, se inicia la educación básica. Aquí los niños aprenden

nuevos contenidos y aumentan su círculo de relaciones humanas. Se inician en temas como directivas de curso, entonces comprenden superficialmente lo que significa una organización jerárquica o algún tipo de gobierno. Siguen formando su criterio sobre lo correcto e incorrecto e inconscientemente se ven influenciados por las situaciones a las que son expuestos. De esta forma, llegan a alcanzar cierta madurez mental. Egresan de esta etapa e ingresan a la siguiente: la educación media.

No se puede negar que los estudiantes de esta etapa educacional han alcanzado un nivel de madurez importante y han formado casi en su totalidad el criterio, son capaces de desarrollar ideas y de ponerlas en marcha. Sus gobiernos estudiantiles ya son más organizados y cuentan con mayores propuestas. Muchos de los estudiantes ya tienen claro en qué área quieren desempeñarse y qué planes tienen para el futuro. Los jóvenes se identifican con algunas ideologías y reflexionan sobre diversos aspectos de los grupos humanos que los rodean. A pesar de todo esto, no han alcanzado un nivel de relevancia social y no tienen mayor impacto en la sociedad general. Sus planes e ideas no se consideran válidos por tratarse de gente de menor edad (fuera del rango de ciudadanos), por esto se supone que son totalmente inexpertos y que no conocen la forma en que realmente funciona el mundo, como si fueran niños encerrados en burbujas que no sobrevivirían en la jungla de cemento.

Los jóvenes son considerados como débiles mentales, sin la capacidad para razonar y tomar decisiones. Sus acciones son consideradas como hechos menores y cualquier idea o propuesta no es escuchada y muere en la indiferencia, ya que “no viene de los ciudadanos maduros”. En muchas ocasiones, las opiniones juveniles son ignoradas sin importar lo asertivas que resultan.

Se espera que los jóvenes sean integrantes respetuosos de la comunidad, que participen en actividades sanas como el deporte y que se diviertan responsablemente. Cualquier acción que sea indecorosa es juzgada por los mayores y castigada, puesto que ya no se trata de niños, sino de adultos que no han alcanzado la mayoría de edad. Entonces, para recibir una sanción tienen la madurez suficiente, pero ¿no para tomar sus propias decisiones ideológicas? O ¿para dirigir grupos y cumplir metas en conjunto?

La última pregunta nos lleva a otro punto importante: los gobiernos estudiantiles. Como ya fue dicho, su envergadura durante la educación preescolar y básica no es mayor, lo que es entendible pues la mayoría de los niños no se interesan en política. En la educación media, ya se notan líderes potenciales, que desean ampliar los horizontes y mejorar la condición en que se encuentran sus compañeros, a diferencia de padres y profesores, ellos realmente comprenden hechos que suceden de forma regular, puesto que también son parte de ellos. No son individuos ajenos que deben esforzarse por entender lo que sucede.

La mayor parte de los colegios y liceos cuentan con un centro de alumnos, que se supone es el organismo representante de todo el cuerpo estudiantil. Las funciones que estos desempeñan no son muchas, no van más allá de organizar eventos como aniversarios del establecimiento y las actividades que estos requieran, representar a sus compañeros en actos oficiales, entre otras de naturaleza similar. Entonces, se puede decir que son “gobiernos de cartón”, sin relevancia.

Los gobiernos estudiantiles, en la educación básica y media no tienen funciones reales, no son una representación a escala del gobierno adulto, sino que simple burocracia. No pueden poner en práctica la democracia ni presentar proyectos de trascendencia. No tienen la posibilidad de mejorar las condiciones ni reorganizar la estructura del colegio. Su función es decorativa, siendo que si fueran tomados en serio podrían ser de gran utilidad. Por supuesto, un gobierno formado por adolescentes no puede regir un establecimiento que alberga a gran cantidad de iguales, sin embargo, los miembros

del centro de alumnos están inmersos en el día a día junto con sus compañeros y pueden expresar el verdadero pensamiento de los alumnos, sus inquietudes y propuestas. Si el centro directivo prestara real atención y el gobierno estudiantil se enfocara en temas de trascendencia podrían, en conjunto, dar solución a muchas problemáticas escolares.

Por esto es fundamental que existan instancias para que aquellos jóvenes que realmente quieren participar y velar por el bien del resto, líderes potenciales, sean escuchados y puedan desarrollarse estas habilidades. Tal vez estos líderes en progreso se conviertan en dirigentes futuros.

La educación cívica va más allá del comportamiento correcto, es poder incidir en la sociedad, aportar y luchar por un presente y futuro mejor para todos. Si no existen oportunidades para que los jóvenes aprendan lo que es trabajar por una comunidad, ¿cómo sabrán y se enfrentarán a los problemas sociales cuando sea su turno?

Existen casos de líderes políticos que empezaron en esta labor como dirigentes estudiantiles, siendo aún adolescentes. Entre ellos están: Camilo Escalona, Andrés Allamand, Carolina Tohá y la misma Presidenta de la República Michelle Bachelet.

Claros ejemplos de que su interés desde jóvenes por la política y dirigir la comunidad escolar los llevaría a ser parte del gobierno estatal. Por esto, se hace necesario resaltar la creación de instancias para verdadera participación de los jóvenes.

En la universidad, el sistema de gobierno estudiantil es más profesional. Desde las elecciones hasta la conformación misma. En esta etapa los líderes se encargan de ver asuntos mucho más importantes, solucionar problemáticas, y en los últimos años, también deben tratar el tema de las movilizaciones y la opinión general del alumnado sobre la educación, el lucro, etc.

El gobierno estudiantil ya tiene funciones reales, sin embargo, aún no tienen relevancia social. Los universitarios son vistos como jóvenes ingenuos que quieren cambiar el mundo y hacerlo un paraíso, sin entender la realidad, simples idealistas. En algunas declaraciones, miembros del parlamento anterior y actual han denigrado el movimiento estudiantil, por tratarse de líderes de corta edad, que según se cree no son capaces de entender la situación del país. Como si todo se tratara de un “juego de niños”.

Se le pide a los jóvenes que se comporten de forma adecuada, respeten las tradiciones, sean miembros contribuyentes de forma positiva, sin embargo, no se les integra realmente hasta que tienen un sueldo y gastos, como si el dinero les diera autoridad y los hiciera entrar a la realidad social. La educación cívica es necesaria en las escuelas, colegios y liceos, pero no debe tratar solo de crear personas de bien, sino de que sean capaces de comprender el funcionamiento de la comunidad y de expresarse, ya sean ideas, inquietudes y luchar por cambiar situaciones que les parezcan injustas.

La integración de los jóvenes no debe ser una pantalla, debe ser real. Comprender temas de actualidad es fundamental para que en el futuro nuestro país no se desmorone. No podemos pensar que el gobierno y políticos actuales permanecerán en sus cargos por siempre, la juventud de hoy es el país de mañana.

Si los gobiernos estudiantiles son solo parte del decorado, ¿quién representa a la comunidad estudiantil? Es de vital importancia que se les otorguen funciones reales y que quiénes las cumplan estén a la altura y cuenten con el apoyo del cuerpo directivo y docente.

Dicho esto, el sistema educacional tradicional tiene una gran labor para la educación cívica. Debe entregar las herramientas para que no se trate a los niños como mentes inferiores, puesto que es cierto que su experiencia no es mucha, pero si nadie les enseña, ¿cómo aprenderán?

A partir de ahí, desarrollaremos ciudadanos conscientes y ellos podrán discernir entre lo que les parece adecuado y lo que no, entre quienes quieren ser sus líderes y quienes son aptos.

No se puede negar que los padres también implanten ideologías en la mente de sus hijos y que por esto tengan la obligación de explicar a sus hijos en qué consisten. No es positivo crear máquinas que sigan a un líder sin cuestionarse por qué hacerlo, que las masas no sean capaces de razonar y crean ciegamente en lo que alguien autoritario diga. Como prueba la historia, esto solo lleva a horribles crímenes que vulneran la integridad de grupos de personas, atentan contra los derechos humanos y manchan la conciencia de un país. Por consiguiente, rompen con la educación ciudadana.

Si los ciudadanos crecen con mentes pobremente educadas, dispuestos a seguir y apoyar a cualquiera que se alce, nuestra sociedad se verá enfrentada a autoritarismos y pérdida de democracia. Es cierto que el pueblo conforma una masa heterogénea que responde a patrones comunes y que se va altamente invadida por fenómenos como la publicidad, esta última puede generar ideas que se implantan en la mente de todos inconscientemente y llevarlos a actuar de forma predeterminada. Como Pablo Huneeus explica en su reconocido libro “La cultura huachaca”, la televisión y la publicidad no perforan profundamente en las mentes de los niños y los jóvenes de aquellos países en que la educación primaria es de un nivel académico alto. Por esta razón es crucial que se legisle sobre normas publicitarias, y evitar aquello que sea perjudicial para la salud mental de la población.

Campañas bien pensadas y elaboradas han disfrazado a lobos como ovejas. Falsa educación cívica que busca aislar a ciertos grupos humanos se han mostrado en el siglo pasado. Es imposible no recordar el nazismo en Alemania, y a su líder, quien pretendía crear ciudadanos según su modelo de perfección y que, a través de falsa educación ciudadana y publicidad engañosa, llevó a millones de seres humanos a odiar a grupos determinados. Disfrazó una amenaza social con discursos apasionados, movió a la sociedad de masas a un genocidio contra los derechos humanos y acabó marcando la historia de su país para siempre.

Una población educada e informada es capaz de cuestionar a sus líderes y expresar sus opiniones, las ideas son la mejor arma para defenderse contra la ignorancia y los gobiernos mediocres. La educación para todos debe ser una meta como país, tanto a lo que se refiere contenidos científicos, humanistas, matemáticos, como a la educación cívica, ya sea conocer las bases en que se asienta nuestra sociedad, derechos ciudadanos, etc.

La educación cívica debe ser impartida a la población, desde sus inicios, garantizada como un derecho. Conocer los deberes ciudadanos sirve para que todos entiendan su rol social, aunque cabe resaltar que no es bueno que se encierren en esto y se sientan presionados a cumplirlo según las normas, es decir, impedir la libertad individual.

Aquí aparece nuevamente el concepto de lo que es “socialmente aceptado”, en otros términos, aquello que es bien o mal visto por la mayor parte de la población. Los fenómenos que están dentro de esa clasificación están dentro de las normas sociales, en la estructura de la comunidad. Muchas veces se encierran ciertos aspectos sin notarlo, las bases se forman en la inconsciencia de la población y poco a poco se fijan, entonces algunos hechos son repudiados y otros permitidos.

Las bases de la educación ciudadana, oficialmente, incluyen la Constitución del país, la Carta de derechos humanos, las definiciones de conceptos claves como sociedad, comunidad, entre otros. Todos estos son la estructura arraigada en el centro de la sociedad, a partir de la cual se desarrolla el resto. Usando el ejemplo de un árbol, estos corresponden al tronco. Son el cimiento del desarrollo y progreso general.

Las ramas de este árbol la conforman la población y las reglas que la comunidad fija, muchas veces sin darse cuenta y sin medir lo cerradas que pueden resultar. Según algunas situaciones, se ejercen juicios y se clasifican en el criterio colectivo. Esto puede ser muy peligroso, ya que es el inicio de los temidos prejuicios y por consiguiente de la discriminación. Cada vez, las ramas del árbol que es la sociedad, se cierran y no permiten que florezcan otras plantas. Entonces, ¿es positivo que la sociedad tenga que aceptar lo que cada individuo hace?

No, esto delimita la independencia de acción, sin embargo, para entender esto es necesario recordar las libertades individuales expresadas en la Constitución chilena, según las cuales, cada individuo es libre de actuar según su criterio mientras no dañe a otro. Por esto, cada ciudadano puede obrar a su manera, pero no debe alterar la paz de terceros. Vive y deja vivir, como sugiere el dicho popular.

Lo socialmente permitido puede resultar ambiguo y dar espacio para debates, porque gran parte de estas bases fueron establecidas hace gran cantidad de años y están obsoletas en la actualidad, no dan respuesta adecuada a situaciones recurrentes de nuestros días, muchas de ellas son retrógradas y prejuiciosas. Pero, ¿por qué ciertos comportamientos se aceptan y otros se condenan?

Este fenómeno ocurre por la visión colectiva que se tiene sobre cada aspecto, lo que la mayoría piensa sobre el aspecto en cuestión. Influye lo que los padres dijeron durante la crianza y lo que el individuo creció viendo como algo natural. Entonces, lo socialmente aceptado varía mucho entre una sociedad y otra. Por ejemplo, en India no es consumida la carne de los animales vacunos, mientras en nuestro país es algo común y frecuente.

Lo que la sociedad acepta es subjetivo y los medios tienen mucha responsabilidad, al implantar sus ideas en las mentes. Además la censura hace que ciertos sucesos actuales sean vistos de una forma u otra.

Los efectos de que las normas sociales sean muy estrictas son nefastos, las persecuciones a grupos específicos y la discriminación por pertenecer a ellos han dañado mucho la conciencia colectiva en la historia mundial. Tal es el caso de ciertas etnias, homosexuales, etc. Grupos que son el más claro ejemplo del daño que causan las mentes cerradas e intransigentes.

Incluso tal grado de violencia hace dudar: ¿las normas sociales son positivas o negativas? Y por lo mismo, ¿la educación cívica es realmente útil?

Ciertamente lo es, nos estructura como comunidad general, pero la educación cívica no debe ser nociva para la salud mental del individuo, su objetivo es ser una guía para la sana convivencia, sinónimo de respeto.

Así todos podemos desarrollarnos en tranquilidad y plena libertad, no bajo la presión de una estructura obligatoria ni tener que renunciar a nuestras características personales. Ser un buen ciudadano es tener la suficiente empatía para comprender a quienes nos rodean y respetar las diferencias que se presentan. No es correcto albergarse en la educación cívica para atacar a minorías. La normalidad es totalmente subjetiva.

Si este aspecto social se transforma en algo dañino, nuestra realidad se desmorona. La educación cívica no debe ser perjudicial, sino apoyar a la sociedad y a sus miembros hacia un desarrollo positivo.

Un país en que sus habitantes crecen en conjunto es la clave para el desarrollo de una sociedad tolerante y justa. Un ser humano no puede vivir en buenas condiciones por sí solo, para esto se organiza en grupos o comunidades, de forma que junto a los otros miembros den respuesta a sus necesidades.

Si alguien es aislado por algún aspecto personal, lo que se hace es dañar a ese individuo y expandir este daño como una enfermedad. Lo “socialmente aceptado” puede ser nocivo, sobre todo en los niños, desde ahí es notoria la importancia de que los padres guíen a sus hijos por el camino de la aceptación y la tolerancia. Ser un buen ciudadano va mucho más allá de conocer lo que el concepto hace referencia, es saber ponerlo en práctica y defender los derechos propios y de quien no está en condiciones de hacerlo.

En palabras de Martin Luther King: “Los derechos humanos son sus derechos. Tómenlos. Defiéndanlos. Promuévanlos. Entiéndanlos e insistan en ellos. Nútranlos y enriquezcanlos. Son lo mejor de nosotros. Denles vida”.

El sistema educacional se inicia a corta edad, lo que significa un entorno social mayor, a partir de ahí el individuo debe tener claro la importancia del respeto. La educación básica tiene el deber de instruir a los alumnos a las primeras experiencias sociales. Considerando que la mayor parte del día se desarrolla en el establecimiento educacional, los profesores cumplen el rol de tutores que deben impartir la educación ciudadana y lo que esto trae consigo. A través de dinámicas que llamen la atención de los niños, se puede asegurar un entendimiento superficial de lo que es la sociedad general y ser un miembro de ella.

A medida que los niños crecen se les imponen más responsabilidades, pero no se les otorga el concepto de ciudadanos. Si se les ampliara su visión de lo que representa formar parte de la comunidad, ellos comprenderían de mejor forma lo importante que es conocer ciertas cosas como la Constitución y dejarían de verlo como material aburrido.

Aun alcanzando cierta madurez, no se les considera “ciudadanos”. ¿Cómo es posible hablar de respeto si no se respetan las ideas de los jóvenes? Resulta hasta ridículo que los adultos exijan ser escuchados si ellos no escuchan a los jóvenes por no tener un ingreso de dinero. Sin importar su interés en mejorar la condición de una comunidad, no se les toma en cuenta, sino que se marginan, son excluidas a un plano inferior por no tener un puesto de trabajo o mantener un hogar.

Muchos de los políticos actuales fueron líderes desde jóvenes, sin embargo, parecen olvidar lo difícil que es mostrar las ideas propias en una sociedad que se encierra en sus normas y que lo único que la hace cambiar de perspectiva es la publicidad, los medios y el dinero. Ser un buen ciudadano es responsabilidad de cada uno y lo transmitimos a nuestra decencia.

La adolescencia es una etapa difícil pues implica muchos cambios psicológicos y físicos. La constante reflexión puede traer ideas brillantes y no contaminadas por el estrés del trabajo remunerado. Pueden surgir pensamientos que ayudarían a resolver muchos de los problemas que aquejan a nuestra sociedad, mas no se revisan pues sus autores no tienen validez como ciudadanos.

¿Por qué no ampliar el concepto de ciudadano? ¿Por qué excluir a niños y adolescentes? Es cierto que estos grupos etarios no tienen la experiencia de los adultos, pero, ¿qué sucede si invertimos la situación? Supongamos que los jóvenes excluyeran a los adultos, basados en que sus mentes están contaminadas por el desgaste de ser parte de la rutina y los trabajos con sueldo, las responsabilidades de un hogar y a todo lo que se enfrentan, por estas razones todo lo que digan no tiene fundamento. ¿No resulta esto un disparate?

Si se excluyen a grupos etarios, la tercera edad también quedaría fuera de las decisiones colectivas, sin aprovechar la experiencia de aquellas personas que han vivido más, lo cual es una estupidez además de una ofensa discriminativa.

No todos los jóvenes están interesados en ser parte de la sociedad adulta, sin embargo, existe un gran número que desea ser escuchado. ¿Por qué no aprovechar la frescura de las mentes que ingresan a la sociedad?

¿Por qué se les otorgan funciones decorativas, en vez de dejarlos desarrollar la educación cívica? Ser un miembro comprometido y activo de la sociedad implica voluntad y deseo de serlo, negarle la oportunidad a quien quiere comprometerse es cerrarle la posibilidad de ser un buen ciudadano. Además, los reclamos posteriores no tendrían sentido, pues la responsabilidad está más que clara.

Ni siquiera los líderes del movimiento estudiantil fueron vistos como figuras reales al inicio del conflicto, sino que hasta que la violencia se hizo presente, un camino que desvirtúa cualquier pensamiento. Entonces los líderes fueron vistos como amenazas. ¿Realmente los jóvenes no comprendemos cómo funciona la sociedad?

Es innegable que muchos adolescentes no se interesan en temas de relevancia nacional, así como es innegable que existe una cierta parte que sí se siente concernido a estos aspectos y que además pueden desempeñar funciones. La mayoría de los jóvenes no viven en burbujas, ubicados y encerrados fuera de la realidad social; sino que son perfectamente capaces de entender lo que sucede a su alrededor.

El concepto de ciudadano debe ampliarse, debe abarcar a todos y todas, sin excluir por edad, sexo, etnia, orientación sexual, etc. La discriminación es un obstáculo para el desarrollo de un país y si sus habitantes la ven como algo natural, la diversidad cultural está condenada a perecer en dicho territorio.

Los ciudadanos somos aquellos que somos parte de la sociedad, y como expresé al inicio, sea nuestro deseo o no, todos la conformamos. La palabra sociedad, en la mente de muchos jóvenes, aparece como un monstruo lleno de prejuicios y falta de aceptación, ¿por qué no cambiar esa imagen?

Los niños y adolescentes son ciudadanos, de menor edad, pero ciudadanos a fin de cuentas, sus ideas deben ser respetadas y no se les debe tildar de débiles mentales, así como a los adultos no se les debe considerar todo lo que expresen como la mejor solución. Mayor edad es sinónimo de mayor experiencia, pero la sabiduría también puede presentarse en gente de menor edad.

Lo socialmente permitido debe sufrir cambios y variar con el tiempo, esa es su naturaleza. Las mentes cerradas solo dañan la sana convivencia y crean una imagen defectuosa de la sociedad. Cortar las alas de la libertad individual puede causar que la educación cívica se transforme en algo perjudicial, nocivo e incluso inútil.

La educación cívica es un instrumento, mas no debe ser una prisión para la libertad. Impartir la educación ciudadana es un desafío para los padres o tutores, así como para el sistema de educación tradicional. Si ambos organismos trabajan en conjunto y forman a individuos capaces de expresar sus opiniones sin faltar el respeto, entonces, nuestro país prosperará.

La educación cívica no necesita convertirse en subsector nuevamente, sino que debe ser tratada como información importante para la vida en sociedad, debe ser estudiada como un derecho de cada sujeto, el cual tiene que ser valorado y aceptado.

La procedencia social de los estudiantes no es sinónimo del nivel que puede alcanzar, si se cancelan las oportunidades a ciertos alumnos por su lugar de origen, ¿qué tipo de país seremos? Uno imposibilitado para desarrollarse por supuesto.

Para ser un buen ciudadano hay que resaltar las obligaciones, deberes y responsabilidades de esto, sin olvidar los derechos y no permitir que estos sean vulnerados, bajo ninguna circunstancia. Atentar contra los derechos humanos es atacar la sociedad, su estructura, condición, naturaleza y un país que permite esto, no cuida de sus habitantes.

La educación cívica es un eje central para la sociedad. Es un desafío que no resulta imposible, debe estar presente en la conciencia colectiva de nuestros ciudadanos. No debemos olvidar que los jóvenes de hoy, dirigirán el país mañana. La educación cívica no puede ser olvidada ni relegada a un segundo plano, sino que debe acompañar al desarrollo de cada uno de los individuos que habitan un territorio. Aprender a convivir en conjunto es la esencia de una sociedad sana y un país próspero, respetar todas las diferencias, escuchar las opiniones y ser capaces de entender que un ser humano no puede sobrevivir aislado es lo que nos dice la educación cívica. Entonces, ¿Por qué negársela a nuestros estudiantes? El desafío está ahí. El futuro del país depende de cómo se le enfrente.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, J. “Lo no permitido y lo socialmente aceptado”. En: <http://www.versvs.net/lo-no-permitido-y-lo-socialmente-aceptado/>.
- Definición ABC: Diccionario electrónico. Término usado: cívica. En: <http://www.definicionabc.com/social/civica.php>.
- CHILE. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: “La sociedad: normas de convivencia social”. En: <http://www.bcn.cl/ecivica/noconv>.
- CHILE. Museo de la educación. “Educación Cívica: la formación de los futuros ciudadanos”. En: http://www.museodelaeducacion.cl/Vistas_Publicas/publicContenido/contenidoPublicDetalle.aspx?folio=5977&idioma=0.
- HUNEEUS, P. La cultura huachaca o el aporte de la televisión. Nueva Generación, 1982. 40ª edición, 2009.

DEMOCRACIA INADAPTADA VI

Ariel Nicolás Soriano Saldías*

Chile no es un país, no es una nación, es solo un puñado de gente que intenta sobrevivir todos los días; somos un país de egoístas. 17 millones de habitantes que no son capaces de donar \$1.000 pesos cada uno para obras de beneficencia. ¡Cuántas metas de la Teletón se cumplirían con esa cantidad! Esto es porque no tenemos instalado un concepto de sociedad. Somos un grupo: cada uno hace su parte, ¡si es que la hace! ¡Juntamos todo, ya veremos qué pasa!

Nuestra democracia no se adapta a la realidad del país; es el sistema el que debe adaptarse a la población para que con sus organismos funcione de manera eficiente y moral. El pensamiento popular está equivocado, basta con hacer unas cuantas preguntas a los sectores bajos y medios de la población, pues es allí donde se detecta que una gran mayoría no posee los conocimientos técnicos y básicos para vivir en democracia. No es culpa de los gobiernos ni de los partidos políticos, es responsabilidad de un grupo de personas que está dormido, perdido en el éter. Somos reactivos y no proyectivos.

No es para nadie un misterio que en la actualidad nuestro pueblo no se siente representado ni interesado en lo que a decisiones del país se refiere, salvo en uno que otro tema que aparece de vez en cuando en la televisión abierta. Como muestran algunas cifras: solo el 41,98% de la población participó en la elección de la actual Presidenta. Sin embargo me atrevo a decir que esto, más que pasar por un asunto de representación, es un tema sobre la educación y el compromiso que tiene la ciudadanía actual con Chile. Es inevitable señalar que esto es mucho más visible en los barrios marginales de nuestra sociedad, donde el gobierno de turno invierte en infraestructura, sean hospitales, plazas, polideportivos u otros espacios de encuentros, los que son rayados, atacados por hechos vandálicos o simplemente destruidos.

Hubo un tiempo donde las familias discutían sobre nuestro futuro, sobre política, se interesaban y había opinión. Tal vez unos cuantos dirán que “no

* Ganador del concurso de ensayos “Formación ciudadana, un desafío de la educación” de la Academia Parlamentaria, 2014, categoría docente.

todo en la existencia es política”, pero se equivocan; toda ella está regida por política, hasta los más mínimos detalles de nuestras vidas privadas. **Privado**, una palabra importante y trascendental, puesto que considero importante señalar que durante el gobierno o dictadura militar se produjo quizás un cambio que va más allá de la privatización de empresas o de recursos; me refiero a la privatización de la vida social. ¿Acaso fue toda la culpa de este régimen autoritario? o más bien ¿a la gente le comenzó a gustar esto de velar por sí misma, olvidando la sociedad y encerrándose en una vida autista y con un personalismo excesivo?

Frente a estas interrogantes, infiero que la respuesta es que nuestra gente tomó una idea de política y la deformó totalmente, adquiriendo una visión de que si no obtiene algún beneficio tangible de aquella, entonces no es buena.

El pueblo de Chile se volvió autodidacta en torno a estos temas. Dada mi corta experiencia, considero que se dio mayoritariamente en la clase media y baja del país; creándose así su propia idea de democracia, de cómo debe ser un país, de cómo debe llevarse el país y que desde mi punto de vista gira en un enfoque erróneo, pues casi siempre fue alejándose de la participación y de la real expresión ciudadana. Es esta educación, la cual fue propuesta por la globalización y asumida de mala manera por el pueblo la que nos ha llevado a una anarquía no violenta y analfabeta cívicamente.

El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo ha sido destruido por el pueblo. Este mismo ha entregado su conciencia en aras de una falsa democracia y dio poder a lo que tanto critica y hace responsable de “las malas políticas” llevadas a la práctica, contrariamente, a lo que dicen en teoría.

Los niños de hoy crecen en un ambiente muy influenciado, no obstante, si se llevaran a cabo verdaderas reformas educacionales centradas en aquellos sectores que acogen a los niños en su más temprana edad, para que éstos recibieran una formación personal altamente preparada y estricta, quizás se podría mejorar en forma significativa el futuro de los pequeños de más bajos recursos. El poder de decisión es muy importante, cuando el niño de manera inconsciente decide qué clase de poder quiere tener o cuál le gusta más, ya sea el de ser un ciudadano y una persona productiva, socialmente activa y honrada o un delincuente, que es más fácil y tentador. Es deber, no de los padres ni del gobierno de turno, sino del país, gestionar que los niños sean formados de manera eficiente y beneficiaria para la misma. No me refiero a formar patriotas, ultranacionalistas ni fundamentalistas religiosos de algún tipo, hablo de buscar como un único fin instruir y forjar personas y buenos ciudadanos que hagan bien al país, que puedan desarrollar un proyecto país a largo plazo y no una ciudadanía como la actual, en la que si no dan un bono por cada estación del año no está contenta; personas que entiendan que si están infringiendo la ley no pueden tener el descaro de intentar evadir la sentencia.¹

La corrupción de nuestros niños deja mucho que desear y para empeorar las cosas, gran parte de la juventud está envuelta en una nube de vicios que no son necesariamente drogas y alcohol.²

¿Cuál es nuestro verdadero concepto de democracia y educación? ¿El ateniense?, ¿Espartano? ¿Prusiano? ¿Napoleónico? Me referiré a estos últimos tres primordialmente por su estrecha relación, pero ¿cuál es esta relación o vínculo? Su sistema de fábrica, nos encasilla en un sistema igual para todos, pero con distinción de clases, como obreros en las fábricas de Inglaterra a mediados de la revolución industrial, solo que con unos 45 a 50 minutos de recreo y 45 minutos de almuerzo. Nos enseñan a ser productos, evaluados con un sello de calidad, en este caso calificaciones, que nos dice

1 ¿Quién va a tener el poder de formar a las personas, el estado o la sociedad civil? (Rojas, 2014).

2 <http://www.help.cl/2013/02/cuales-son-los-vicios-cada-vez-mas-frecuentes-entre-nosotros/>

si servimos o no para un sistema que desde un principio ha estado mal. Este tipo de modelo no moldea ciudadanos, moldea gente, gente competitiva entre sus pares y sin ningún concepto de nacionalidad o soberanía; sin embargo, insisten en implementar en la enseñanza media un proceso educativo para intentar modelarnos como ciudadanos, que realmente adquieran una noción realista y constructiva para el medio en el que se desarrollan.

Cuando el verdadero aprendizaje comienza en los primeros años de vida del ser, centramos la atención en el desarrollo de una feliz y juguetona infancia, y aunque los establecimientos escolares destinados a esta materia entregan ciertos tipos de conocimientos acorde a esta edad, nos olvidamos de desarrollar el 100 por cien de la capacidad cognitiva, por lo cual el avance logrado en ese tiempo se convierte más bien en un obstáculo a futuro. Nuestra sociedad no es capaz de entender o comprender la noción de identidad nacional, nos imparten justicia y nos explican qué son los partidos políticos, cuando ambos son duramente criticados y cuestionados por la llamada ciudadanía.³

¿Qué es realmente lo que nos sucede? ¿Acaso todos los males que nos acosan son una verdadera excusa para no ser personas comprometidas con el presente y futuro del país?

Los sistemas de gobierno enemigos (democracia o dictadura), ambos fracasaron y lo seguirán haciendo. En una dictadura la gente le teme a la ley y en nuestra actual democracia se burla de ella. Un ciudadano no se burla ni teme a la ley, la respeta y la hace valer, ama la ley, posee conciencia de lo que aquello representa y significa. Pero ¿por qué marchan nuestros ciudadanos? Marchan por una educación gratuita y de calidad para todos, para que los ricos paguen. Nuestra misma sociedad se automargina, lucha por disminuir la brecha socioeconómica y cultural, pero habla contradictoriamente, diciendo que un niño nacido en el barrio alto es diferente a uno que nació en un barrio marginal, por lo tanto, el primero debe pagar por el derecho a una educación solo debido a su situación socioeconómica, ¿no es eso discriminación?. Marchan por los derechos de los animales, ¿pero cuántos paralizan el tráfico por los indigentes? No somos capaces ni de defender a nuestra propia especie, pero nos damos el lujo de pelear, de sabotear empresas que atentan contra los derechos de otras especies. Yo estoy en contra del maltrato a los animales, pero nos olvidamos de los malestares propios y solo nos manifestamos cuando nos tocan el bolsillo, son pocas las manifestaciones sociales realmente conscientes, pero aun así no poseemos la comprensión de nuestros derechos y de la lucha histórica que se ha llevado a cabo durante mucho tiempo. Ese es y será nuestro falso y burdo intento de democracia; no poseemos la educación necesaria, nos han arrebatado de a poco contenidos importantes en nuestras escuelas, se nos imparten falsos conceptos.

La televisión también tiene su responsabilidad y juega un rol alto en la forma de ser de nuestros ciudadanos, pues el contenido que emite este medio de comunicación es quizás el más influyente en la población, pero ¿qué es lo que entrega? Un escuálido sábado de reportajes, un Kike Morandé, telenovelas absurdas, programas policiales que únicamente ponen a la vista la realidad marginal de nuestra sociedad.

Es una verdad innegable que todos sabemos por qué no hay espacios culturales de peso y con una gran disponibilidad de tiempo al aire. La causa: porque no son rentables, ya que no venden. Pero ¿por qué no venden? Porque a la gente no le interesa. Y ¿por qué no le interesa? Porque tenemos una población vacía y repleta a la vez; vacía respecto a conocimientos cívicos, más repleta de ignorancia y vicios mundanos. Nuestro pueblo busca en este medio, tan maravilloso y lleno de posibilidades, escapar de sus

3 <http://ciperchile.cl/2011/09/12/las-reveladoras-cifras-de-la-crisis-de-representatividad-de-los-parlamentarios/> (Pedro Ramírez y Juan Pablo Figueroa, 2011).

problemas, visualizando realidades opuestas a las que ellos viven; prefieren estar toda la tarde en un espejo que no refleja su vida, sino la que anhelan, una vida llena de materialismo, lujuria y excesos. Son estos hábitos los que se instalan. Vuelvo a insistir, son los que la gente lucha y se manifiesta, por ejemplo, por la legalidad de la marihuana y no se da cuenta de las cosas que realmente importan y benefician al país y a ellos mismos. No es una sola generación, es una nación en su totalidad la que se encuentra perdida y desorientada en un mundo globalizado, uno que me desconcierta, en el cual me temo enfrentar, porque nos consume por completo, por la simple razón de no poseer una identidad de peso. No obstante no nos consumió ahora, ni en el gobierno de los presidentes y dictadores, nos consumió a partir del día en que el mestizaje afectó esta región. Nosotros los mestizos, usurpamos y vendimos nuestra identidad al nuevo y viejo continente, eliminando nuestros pueblos originarios y sacándolos de sus tierras.⁴Desde ese momento comenzamos a derrumbar nuestra identidad. Los primeros ciudadanos destruyeron los cimientos de nuestra cultura. ¿Cómo podemos solicitar entonces poseer ciudadanos conscientes y educados si desde el comienzo partimos mal? ¿Cómo corregir tantos años de deseducación cívica?

La democracia no está adaptada a nuestra realidad, pero los medios de comunicación no muestran esta cara de la moneda y quizás ni siquiera muestran una cara: ocultan ambas bajo un maravilloso velo de fantasías, con el cual embriaga y envuelve a la población y no hacemos nada más que apoyar este sistema que en todo sentido promueve una lucha de clases silenciosa y sin ninguna lucha en realidad. Cada uno en su rincón, ladrándose unos a otros.

Es incorrecto decir que una de las dos o muchas partes tiene el poder de decidir. Todos se necesitan, unos a otros, en igualdad de condiciones para continuar este ciclo de falta de cultura y solo la completa unión de la sociedad puede sobreponerse a las diferencias; si no es así, no somos un país, solo somos hombres y mujeres sin identidad.

Ahora, miremos lo que sucede, por ejemplo, con la actual deficiencia del sistema de salud pública. Es una verdad irrefutable, mas por un momento volquemos la mirada hacia el sector privado, especialmente a los médicos o como también se les podría llamar, vendedores, ya que más que sanar o ayudar a la gente nada más les interesa su bono o comisión por consulta emitida, sin contar el remedio recetado de algún laboratorio específico. ¿Dónde está la vocación de doctor cuando no se encuentra donde más se le necesita? ¿Está en un centro de urgencia de algún hospital público, ese con falta de camillas, insumos y más que nada con escasez de especialistas? Está claro que el doctor debe recibir un sueldo, pero cuando se opta por un aumento también se opta por la pérdida de vidas, ¿cuántas personas han muerto por falta de especialistas en nuestros hospitales o centros de urgencia? ¿Cómo es posible que se habilite el funcionamiento de un hospital sin médicos ni personal y en el cual además se cobra por cada media hora de estacionamiento? ¿Cómo podemos dejar que gente en un día normal espere más de 3 horas por una simple inyección o una atención por malestares comunes?

Son estas falencias las que merman y construyen una sociedad resentida y carente de un sentimiento de unidad, así es como vivimos los efectos donde una fracción de la población elige gobiernos con baja aprobación, enfocados en disipar las demandas y carencias sociales, perdiendo el centro y derivándolo hacia otros temas.

No es menor indicar que a pesar de esto, es mucha la gente que aun teniendo un presupuesto ajustado, privilegia tener un buen televisor, en vez de mejorar su vivienda o de hacer una adecuada

4 El único pueblo indígena que derroto a un imperio(Salazar, El unico pueblo indigena que derroto un imperio, 2012).

mantención al terreno en el que se encuentra. Siento que la mayoría de la gente ya no diferencia lo que es una necesidad primordial para la calidad de vida de una necesidad impuesta por sí mismos. Entonces ¿de qué manera se puede solicitar a los gobernantes que satisfagan las necesidades básicas y supuestamente garantizadas por nuestra constitución? ¿Dónde está el pueblo? Seguramente, consumiendo, preocupada por sus intereses propios lo cual en ciertos aspectos es bueno, pero no en el nivel al que nosotros los llevamos. ¿En qué están las organizaciones de trabajadores? Seguramente, pidiendo un aumento de sueldo, porque no llegan a fin de mes o estarán reclamando un trato digno por parte del empleador.

Lo que aquí está escrito no es una verdad innegable. Siempre existen aquellos que rompen las reglas de las masas dormidas, ya sea en ámbitos distintos e incomparables, pero casi nunca son resaltados. Se encuentran en las sombras de una negra ignorancia e irresponsabilidad. Nos resulta muy fácil criticar los errores de los encargados de dirigir el país, los que para el pueblo están sentados en Valparaíso o en Santiago, pero se les olvida que los que realmente ejercen el poder y ejecutan las leyes día a día, son ellos y es por esta razón que no tenemos ciudadanos, solo tenemos gente que sigue al que le ofrece más cosas gratis y la obtención de más beneficios sin mayor esfuerzo. El populismo excesivo no ocurriría si nuestra gente estuviera preparada para reconocer las mentiras que se les ponen sobre las mesas durante todas y cada una de las elecciones por personas inescrupulosas; aunque para mentir hacen falta dos y para creer algo se requiere menos esfuerzo que para mentir.

Nuestro pueblo inculto que no venera a sus héroes, militares, escritores, servidores públicos, con el respeto y galardones que se merecen, ha abandonado de forma penosa nuestro patrimonio cultural y físico. Nuestras mentes y edificios se corroen y oxidan en el olvido, solo somos patriotas en algún partido de la selección de fútbol y en fiestas patrias, porque ¿cuántas banderas nacionales no han sido reducidas a cenizas en marchas sociales? ¿Por qué ensañarse con el símbolo patrio de su país cuando son ellos mismos quienes han degradado la nación? Es una a una cada persona, la que hace que este país no pueda progresar, pues está solo apoyando proyectos a corto plazo y criticando al sistema al no obtener los resultados esperados.

A menudo muchos se preguntan dónde está el Gobierno, cuando en realidad la pregunta es dónde está nuestro pueblo que no es capaz de encontrar un rumbo por sí mismo. Los jóvenes, y me incluyo, elegimos el camino fácil y nos dejamos estar. No tenemos ansias de cambios y la gran masa de padres de la era de la dictadura no comprendió el significado de no participar, de no ser escuchado y cuando ahora por fin poseen la oportunidad no se presentan. El actual gobierno es una mala copia capitalista de la Unidad Popular, pero al igual que ella hacen las cosas mal. Además todos los partidos políticos defienden sus intereses económicos, nuestros dirigentes estudiantiles terminan en el senado en alianza con algún partido: líderes del pueblo elegidos por el pueblo, lo traicionan y el pueblo minoritario que ejerce su derecho civil les dará su voto en la próxima elección con la sensación de que ejercieron su soberanía.

¿Cuál sería la solución a todo esto? ¿Dejar de lado tan solo un poco nuestra visión de mercado? ¿Abandonar esa mirada que se va hacia el extranjero y voltear la vista a nuestro país como tal? Debemos terminar de copiar o intentar implementar modelos que no son acordes a nuestra sociedad e idiosincrasia, no poseemos una convivencia sana, nos menospreciamos y desvaloramos los unos a los otros. La fraternidad debe recuperarse, el amor a la otra persona, el respeto a nuestros iguales debe ser parte fundamental de la educación de los más pequeños de manera intensa.

Se debe implementar en las escuelas un sistema que imparta disciplina, compañerismo, respeto a la autoridad, pero por sobre todo enseñar qué significa tener una vida y que a la vez posea profesores

que realmente impulsen este desarrollo no por medio de evaluaciones, pero sí a través de progresos. En mi escuela se han llevado a cabo diversos talleres respecto a estas materias por desgracia no abarcan toda la población estudiantil por diversos motivos, sin embargo hay un esfuerzo por hacer algo, intentar poner la primera piedra del edificio.

Sí, con las reformas adecuadas sería posible. Un ejemplo claro es Suecia, que sufrió un largo y duro camino para ser el Estado que es hoy, sin embargo nos demostró que cuando las reformas son muy bruscas y repentinas, el sistema se desmorona de igual manera. La ejemplificación de este error es la sociedad española con inversión desmedida en servicios no rentables, pero cómo reformar las leyes y la Constitución en Chile si la gente no es capaz de creer en proyectos de mínimo 12 años de proyección. Esta es una dura tarea aunque es posible. Ningún camino es fácil, pero de alguna forma se puede hacer entender al pueblo que persiga y anhele un objetivo país que llegue a todos los niveles de libertad, igualdad y fraternidad. Para que nuestra nación logre un desarrollo y una calidad de vida digna son fundamentales esos tres objetivos en todos los rasantes socioeconómicos, sin distinción.

¿A qué me refiero cuando digo sin distinción? A valorar a la persona solo por ser persona, a no discriminar su condición social al recibir alguna atención de cualquier tipo, a que nuestros niños no crezcan en un ambiente donde siempre se les remarque que hay diferentes clases sociales y que a futuro se les estigmatice por cuánto ganan. Se les debe enseñar que no hay diferencias, que todos tienen el mismo valor para la sociedad, que sus acciones tienen consecuencias para el país. Siempre se les debería recalcar que somos el futuro y que como tal debemos estar a la altura. Este tema pasa también por la calidad de los profesores y de los programas académicos, basta de programas blandos, desde pequeños los niños deben saber que son ciudadanos que deben respetar la ley y que deben mantener una disciplina dentro del aula como también fuera ella, mostrando respeto a las autoridades.

Una sociedad basada en la ambición, el odio y la envidia no conduce a nada más que a una burbuja que en algún momento estallará. Debemos dejar el pasado atrás. Se cometieron errores en todos los gobiernos pasados, pero no hace falta recordarlos día a día. Si no avanzamos nos estancaremos en un juego de pelota en el que se pasan unos a otros repetitivamente. No nos comprometamos con causas o movimientos sociales, hagamos un pacto, un esfuerzo por la sociedad en común y no problemas particulares, pero siempre, todo a su debido tiempo. No invirtamos dinero, mejor promovamos el capital humano, promovamos el valor de la persona como tal y no una estadística, debemos dejar de ser promedios y comenzar a ser personas útiles, ciudadanos rectos.

Detengamos el deterioro de nuestro medio ambiente, es impresionante el grado de contaminación en nuestras ciudades, en especial en Santiago, que cambia radicalmente su paisaje después de un día de lluvia; rodeado de una blanca y majestuosa montaña y no cubierto por una lúgubre manta gris. Promovamos el capitalismo consciente y no uno depredador, debemos cambiar nuestra mentalidad para obtener una rentabilidad importante en nuestra vida. ¿Debemos aplastar o pasar a llevar a los demás? Generemos beneficios, pero también calidad de vida. Creemos empresas y fabriquemos desarrollo. Un caso puntual y reciente se da en un barrio de Maipú donde se desea construir un supermercado y una bencinera de los cuales no daré nombre. Previo a este objetivo, se instaló un conjunto habitacional y se les hizo la promesa de áreas verdes y un parque, muchos compraron con esta idea de una vida más amigable, pero nuevamente las falsas promesas hicieron su aparición. En respuesta a estos sucesos, unos jóvenes medio ambientalistas crearon un movimiento llamado “El barrio no se vende” con la esperanza de evitar esta invasión del comercio y cemento, a cambio de un pequeño pulmón frente a sus hogares.

No es tan difícil imaginar porqué la sociedad chilena es amargada y estresada, si esto pasa día a día, si lo único que se le plantea es un consumismo al cual no pueden hacer frente porque la mayoría no posee los medios económicos y luego están ahogados en deudas. Cada uno decide claramente qué hacer con su vida y elige cómo llevar su vida financiera, pero si seguimos bombardeando al pueblo con piedras en vez de almohadas este será el resultado. Me refiero a la promoción de una vida y no de una compra, a no consumir el consumismo.⁵

Todo lo anteriormente mencionado influye de una manera excesiva en nuestra población, generando así un prototipo de persona errónea y de nulo aporte para la sociedad. Si nos remontamos a la cuna de occidente, a la Gran Grecia, exactamente a Atenas, donde la ciudadanía estaba reservada para una parte determinada de la población, a pesar de ser pequeña, esta participaba de manera activa y consciente en torno a los intereses de su ciudad, entonces debemos preguntarnos: ¿Qué se requiere para ser un ciudadano? En mi opinión debe exigirse un nivel académico considerable y debe ser otorgado por el Estado y de forma obligatoria por todas las personas con nacionalidad chilena, no basta con un programa de educación cívica en la educación media con las pocas horas de historia y filosofía que poseemos, debido a que se dejan de lado conceptos y cultura general que son fundamentales, mucho más hoy día, que además dejan fuera a la población adulta que quizás tenga menos idea de deberes y derechos cívicos que la juventud, una juventud que se encuentra desorientada y guiada a tientas. La edad no es símbolo de experiencia y conocimiento, como tampoco la juventud es sinónimo de viveza, energía y entusiasmo. En nuestro país el asociamiento a estos términos abogan por el sentido opuesto en que abogan estas palabras, sin embargo aún existen ocultos en la inmensidad de nuestro territorio, personas que quizás no sean ciudadanos que participen activamente en política, pero que ejercen sus labores de forma envidiable con una disposición que muchas veces raya en lo increíble; hablo de bomberos, carabineros, asistentes sociales, enfermeros y médicos, empleados municipales que realizan o entregan pequeños detalles, como el de un día caluroso caminando en la vía pública y un jardinero de alguna plaza local le da agua a todo transeúnte que pasa cerca de él y le solicita un trago de agua sin importar que esto signifique una demora o interrupción en sus deberes. Si logramos que la mayoría de la población adquiera estas actitudes y a eso le agregamos unos conocimientos técnicos sobre el funcionamiento del país, más el amor a la nación, en un tiempo quizás no tendríamos los problemas sociales y de representatividad que poseemos en la actualidad, no perfectamente, pero mejorables a través del tiempo y mediante debates.

Votar no es participar. Un ejemplo se da en Suiza, país en el que se vota 4 veces al año y no solo para elegir representantes o autoridades, votan por cómo se lleva el país; sin embargo ellos mismos se cuestionan si realmente su sistema es democrático, ya que plantean al mismo tiempo que votar no es participar.⁶

¿Cómo se logra la participación?

Haciendo en el día a día cosas que benefician a la comunidad, velando por el bien, brindando las oportunidades al país que se nos dan. Debemos buscar la refutación de proyectos, buscar siempre algo mejor.

5 Por primera vez la ciudadanía está comenzando a intentar ella misma resolver los problemas y construir las soluciones (Salazar, Hablemos de Educación).

6 El solo derecho de participación no garantiza una democracia (swissinfo.ch, 2013).

Cuando nos referimos a ciudadanos productivos y beneficiosos para el país, no estamos pesando en robots que realicen todo automáticamente, hablamos del molde de un ciudadano, no en qué cocinamos o reinventamos al hombre, sino que se trata de darles una receta que se debe pulir con el paso del tiempo, pero que le entrega a la persona las herramientas básicas y necesarias para que se desenvuelva en la sociedad de una manera que sea lo más afinada y beneficiosa para el país, para que así la gran mayoría de la población tenga la oportunidad de ejercer y exigir sus deberes y derechos como ciudadano.

La educación es parte fundamental en este proceso, pero también lo son factores externos como son la delincuencia, ya sea por parte de un delincuente ordinario o un empresario, la inseguridad en el propio hogar, el populismo que termina en decepción, condicionan a las personas a vivir en una constante incertidumbre que lleva al descontento social, que en cierta medida es un punto que critica el sistema y es saludable, pero no en los niveles en que se encuentran ahora mismo. Generan una sociedad apolítica que ve que la democracia no funciona y entonces se preguntan: ¿Para qué meterse en política si todo seguirá igual? Lo que da pie a que la dirección del país sea orientada por ilusiones, por eso es importante educar a la población desde pequeños y a los adultos introducirlos en programas no para que aprendan a sobrevivir tejiendo o vendiendo alguna artesanía, que son trabajos dignos en toda regla, pero es esta palabra, **sobrevivir**, la que hace que solo se les enseñe cómo obtener recursos, lo cual está muy bien, pero deja un vacío enorme en la conciencia de la persona sobre el concepto de vivir, vivir en democracia, vivir con una calidad de vida humana, vivir con la familia y no vivir para la familia.⁷

Todo esto engloba a un verdadero ciudadano. No exijo perfección ni que la sociedad sea una comunidad utópica, pero sí que sea aceptable y digna de un país occidental. La conciencia de la gente es muy influenciada por su entorno, así que si se mejora el ambiente, la persona también lo hará. Es un largo y difícil camino, pero es esa la situación y debemos enfrentarla sin dejarnos llevar por la ilusión de lo perfecto, sino que por la realidad de los detalles. No perdamos la motivación del enriquecimiento personal en el ámbito cultural, ya que es peligroso, pues genera un adormecimiento de la mente. Son las necesidades las que nos motivan, el problema radica en que no diferenciamos el querer del necesitar o el comer y alimentarse.⁸

La sociedad debe desenvolverse en torno a un sentimiento de amor y razón, por otro lado debe desarrollar un sentimiento de respeto y anhelo hacia el país en toda su dimensión, sin embargo este debe ser guiado o regido objetivamente, no podemos ser ciegos ni realizar distinciones, si nuestra meta es obtener una sociedad educada, participativa y conscientemente se debe abogar por el 1% ni por el 99% restante, sino por el 100% de la población.

El ilustrado critica, el pesimista fracasa, el valiente muere, un arquitecto construye, una madre cría, un padre provee, un profesor enseña, un alumno aprende y enseña al profesor como enseñarle, el alumno se pierde, el profesor no se rinde.

7 “Es aquí donde fracasa la mayoría de personas. Pasan años de su vida aumentando su capital humano con la escuela y la universidad y luego consiguen un trabajo y olvidan aprender, crecer y ampliar sus habilidades”(Robert Pagliarini, 2014).

8 “Los emprendedores son el motor de una sociedad, se caracterizan por tener cualidades y actitudes positivas en frente a las situaciones del día a día”(Puig).

BIBLIOGRAFÍA

Youtube:

- Gabriel Salazar: Hablemos de educación, Poder popular parte 1, El único pueblo indígena que ha vencido a un imperio.
- Mauricio Rojas: El peligro de la escuela socialista, Estado de bienestar, Qué significa ser liberal, La elección presidencial y el enigma Chileno.
- Francisco Capella: La libertad.
- Biobío Chile: Patrimonio de la historia de Chile se deteriora en el olvido.
- Xavier Puig: Emprender en la escuela.

Web:

- <http://www.adimark.cl/es/estudios/>
- http://www.anda.cl/presentaciones/quesabemos/01._PRESENTACION_RAUL_OLIVOS_-_CHARTS.pdf
- http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/04/140402_economia_capital_humano_riesgos.shtml

RESEÑA DEL LIBRO: ENRIQUECERSE TAMPOCO ES GRATIS VII

Claudio Barahona Gallardo*

Los últimos años en Chile se han caracterizado por haber visto de manera progresiva y decidida la incorporación al centro del debate político del tema del estado actual de la educación, en todos sus niveles, tanto estatal como privado; específicamente, de la educación universitaria. Hoy presenciamos una crítica decisiva del modelo educacional vigente y su consecuente revisión. Es una época interesante, sin duda, pues permite el planteamiento abierto de las preguntas cuyas respuestas podrían configurar nuevas políticas educacionales frente a los problemas que tanto los expertos como el público general constatan. “¿Debe ser gratuita la educación superior? ¿La instalación y mantenimiento de las universidades debe ser un monopolio del Estado, o puede también la iniciativa privada hacerse partícipe de dicho proceso? ¿Bajo qué parámetros se adjudicarán los fondos destinados a la investigación?” Estas preguntas admiten variadas aproximaciones. Múltiples argumentos podrían aducirse para sustentar posiciones tanto a favor como en contra de una u otra respuesta. En efecto, el debate ha sobrepasado los límites de la discusión política de corte partidista. También la economía y la sociología, por ejemplo, han planteado serias observaciones, cuando no críticas, al modelo establecido.

La historia es también una poderosa dimensión de análisis, y no pocas veces un argumento valioso en los asuntos educativos. Sin embargo, a menudo esta clase de argumentos son omitidos, cuando no ignorados, en los diálogos de las mesas de trabajo, en los informes de las comisiones revisoras, y también en los discursos de los representantes políticos. Solamente las obras académicas han dado una acogida más amplia a la historia, particularmente a la historia institucional. Precisamente, el ensayo de Orellana Benado plantea una crítica, basada en la historia, de ciertos vicios y errores del quehacer universitario, lo que suele llamarse comúnmente ‘educación superior’.

* Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile. Magister (c) en el Programa de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Santiago: Editorial USACH, 2013. 174 p.

El título de la obra, *Enriquecerse tampoco es gratis*, sugiere que se trata de una crítica de carácter socioeconómica al modelo educativo, que ha superpuesto los intereses materiales a los que le son propios: la investigación y la producción de conocimiento nuevo. Esta impresión es, en parte, correcta. Pero va mucho más allá. El ensayo de Orellana Benado es una identificación y consecuente crítica de la causa principal del precario estado actual de la educación chilena: el desprecio a la historia, y en especial a la propia historia, Esto trae como consecuencia la pérdida de conciencia de la propia identidad. El ejemplo más grave es la pérdida de identidad institucional en la Universidad de Chile. ¿Se trata entonces este ensayo de una nueva historia de la Universidad de Chile, que se ofrece como un remedio a esta amnesia colectiva? Por cierto que no. El autor pone de manifiesto en las primeras páginas que la historia de la Universidad de Chile está ampliamente documentada y estudiada. Su preocupación está centrada en el desconocimiento de esta.

Varios son los temas tratados por el autor a lo largo de los seis capítulos que componen su ensayo. Los primeros dos capítulos, intitulados *La educación y el agradecimiento* (pp. 13-24) y *Enriquecerse tampoco es gratis* (pp. 25-35), son breves, pero ofrecen los conceptos, ideas y temas que articulan el resto del ensayo: ‘Modernidad’, ‘núcleo dirigente’, ‘gratitud’, ‘identidad institucional’, ‘olvido’, la ‘excepcionalidad de la educación universitaria’, entre otros.

Para Orellana Benado, la modernidad y la Revolución Industrial trajeron increíbles adelantos en los más variados campos de las ciencias exactas y naturales (esto es, aquellas que solamente admiten como cierto el conocimiento producido por la experimentación y la observación sensorial de los fenómenos) y de la tecnología. Pero, a medida que se difundían los beneficios de dichos avances, junto con los ideales ilustrados de progreso ilimitado y mejoramiento moral del ser humano, la reflexión histórica y filosófica del quehacer humano fue cada vez más desestimada, negándoles su valor intrínseco en atención a que no contribuyen a la creación de bienes materiales destinados al consumo. Esta situación es global y Chile no ha escapado a ella. Si bien esta postergación de la reflexión podría no importar en la población general, es por cierto reprochable en el núcleo dirigente, porque quienes conforman la élite ilustrada tienen la responsabilidad singular de dirigir el gobierno. Para que la ‘periferia ilustrada’, como la llama el autor, pueda cumplir con dicha labor, requiere ser instruida y formada en una institución que tenga conciencia de su historia y de su papel en la sociedad. Si ello no ocurre, los resultados repercutirían en el grueso de la población.

Los temas tratados en los primeros dos capítulos están, en verdad, relacionados. La gratitud se opone al olvido, así como se opone también a esta la responsabilidad. El cuestionamiento de las consecuencias que trae aparejada la acelerada creación de riqueza material, tanto a nivel individual como social o colectivo, encuentra su lugar natural en la universidad. Esta corporación definida hace siglos en las Siete Partidas, monumento jurídico de la Baja Edad Media, como el “ayuntamiento de Maestros y de Escolares, que es hecho en un lugar con voluntad y entendimiento de aprender los saberes”. Es decir, las universidades no son lugares de capacitación profesional. Cumplen un propósito que, en principio, solo ellas pueden cumplir a cabalidad: producir nuevos conocimientos y conservar los antiguos. Pueden cumplir otros propósitos, como la formación del núcleo dirigente. Sin embargo, estos propósitos han sido en muchas ocasiones olvidados, cuando no derechamente subordinados a los intereses materiales inmediatos de los que la ley chilena llama ‘sostenedores’, en el caso de la instrucción básica y media, o ‘grupos de inversores educacionales’, en el caso de la educación universitaria o superior. Siguiendo los lineamientos y los caminos señalados por el mercado, la capacitación masiva de profesionales ha empujado a la universidad lejos de su labor esencial. Las universidades públicas han sido arrojadas junto con las privadas a la misma feroz arena.

Cuando ello representa una tendencia sostenida, los efectos empiezan a notarse no solamente en el campo laboral. La educación, en estas condiciones adversas, tiende a embrutecerse, a empobrecerse. Y una educación así es inadecuada para formar un núcleo dirigente, capaz de abordar con éxito los desafíos que le correspondan.

En *La institución universitaria en Chile* (pp. 37-45), encontramos una breve introducción histórica a las que fueron las primeras corporaciones fundadas en suelo chileno y que otorgaron grados académicos a sus estudiantes, ambas de carácter pontificio: la universidad del convento de Nuestra Señora del Rosario de los Dominicos de Santiago, (o de Santo Tomás, como fue conocida en la posteridad), en 1622, y el Colegio Mayor de San Miguel, regentado por los jesuitas, en 1623. Sin embargo, aunque estas universidades vinieron a suplir un vacío formativo importante, al instruir a los sacerdotes (criollos) que asistían en lo espiritual a los gobernados y en lo administrativo a los gobernantes, quedó pendiente la grave escasez de letrados en Chile, tanto para el ejercicio de la abogacía como para ocupar los cargos de la judicatura. En verdad, la idea de tener una universidad ‘mayor’, autorizada por la potestad regia, que contara con una Facultad de Cánones y Leyes, era bastante antigua. Ya desde principios del siglo XVII se aducía, por parte de autoridades eclesiásticas y civiles, motivos de gravedad que justificaban la creación de tal corporación. El punto de partida de la creación de la Real Universidad de San Felipe, como bien indica Orellana Benado, es la histórica sesión del Cabildo de Santiago, celebrada el 2 de diciembre de 1713, en que se propuso por parte del licenciado Francisco Ruiz de Berecedo (1674 - 1752). Este abogado, oriundo de Concepción, expuso sobre los motivos que hacían indispensable el establecimiento de una universidad real en Chile. Hizo ver las múltiples dificultades para que un chileno estudiara en Lima, siendo el excesivo costo una de las principales. Ruiz de Berecedo sabía de lo que hablaba, pues él se había graduado en la limeña Real y Pontificia Universidad de San Marcos. Su moción fue secundada por el obispo de Santiago y los oidores de la Real Audiencia, que despacharon por su cuenta sendos informes al monarca Felipe V. El Cabildo accedió por unanimidad a la petición.

A partir de ahí, las gestiones serían largas y laboriosas. La universidad no entró en funciones, sino hasta 1758. En 1747 se nombró al primer rector del establecimiento, Tomás de Azúa e Iturgoyen (1700 - 1769), quien cargó con la pesada tarea de dotar a la casa de estudios de un edificio que albergara todas sus dependencias. Pues aunque Felipe V accedió a la petición chilena, no comprometió su apoyo financiero. Los mismos vecinos de Santiago debieron recaudar la cantidad de dinero presupuestada en la real cédula para que la universidad entrara en funciones, que ascendía a 5.000 pesos: una suma, para esa época, muy elevada para los habitantes de una de las dependencias más pobres de la Corona española. Si bien la corporación siempre tuvo deficiencias presupuestarias (los mismos catedráticos permanecieron mucho tiempo impagos), el hecho de que la iniciativa haya recibido un amplio respaldo por parte de los ciudadanos demuestra que sentían a la universidad como propia. La Real Universidad de San Felipe, como se explica en el siguiente capítulo, articuló en torno a ella la expansión de la educación y la formación del núcleo dirigente hasta bien entrado el siglo XIX.

En *El mito bellocéntrico* (pp. 47-71), el capítulo más extenso del ensayo, el autor propone que el desconocimiento de la historia de una institución por parte de sus mismos integrantes puede alcanzar niveles inauditos, al punto de transformar, con efecto retroactivo, sus orígenes y su pasado. Orellana Benado presenta aquí, como ejemplo definitivo, a la Universidad de Chile. Algunos de sus miembros, ya desde finales del siglo XIX, comenzaron a renegar de su raíz católica, lo que implicaba, además, negar la continuidad histórica entre la Real Universidad de San Felipe y la Universidad de Chile.

La idea de la continuidad institucional y funcional entre estas casas de estudios no es en absoluto una tesis peregrina. En verdad, no pudo haber sido de otra manera. La judicatura, el gobierno y la

administración, que en muchas instancias conservaron durante la época republicana (y hasta bien entrado el siglo XIX) las formas y atribuciones del periodo indiano anterior, contaban entre sus filas con numerosos letrados graduados de la Real Universidad de San Felipe. El claustro de la Universidad de Chile, a partir de 1843, no era la excepción. Los dos primeros decanos de su Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, Mariano Egaña Fabres (1793-1846) y Juan Francisco Meneses (1785-1860), eran graduados, como se dice en el ensayo, “filipinos”.

Orellana Benado presenta una interesante relectura del discurso de instalación de la Universidad de Chile, pronunciado por Andrés Bello el 17 de septiembre de 1843, con el fin de aclarar ciertos puntos que, de acuerdo con la historia oficial establecida por la misma Universidad, se han tenido desde hace tiempo por indiscutibles. Estos son, en pocas palabras, que Bello, reconocido francmasón, fundó la Universidad de Chile, institución que tiene un origen estrictamente republicano y, además, laico.

De acuerdo con la manera en que el autor de este ensayo interpreta las expresiones contenidas en el discurso de Bello, no se puede concluir de ninguna manera que el distinguido venezolano hubiera pensado que estaba fundando la Universidad. El mismo Bello había recibido su grado de bachiller en Cánones y Leyes por la Universidad de San Felipe del Estado de Chile, en diciembre de 1836, y había visto como los miembros del claustro de esta pasaban a integrar el de la Universidad de Chile, seis años después. A mayor abundamiento, y ateniéndonos al rigor jurídico, Andrés Bello no fue siquiera el primer rector de la Universidad. Por decreto de 17 de abril de 1839, firmado por el Presidente Prieto Vial (1786-1854) y su ministro Egaña Fabres, se estableció que ejercería como rector de la Universidad de Chile el que lo fuera en ese momento de la de San Felipe, y que no era otro que el doctor Meneses, quien luego de enviudar se había ordenado sacerdote en 1822.

Orellana Benado se hace también cargo del argumento que sostiene el carácter estrictamente laico de la Universidad, (entendiendo ‘laico’ como algo ‘que no tiene órdenes clericales’ o que es ‘independiente de cualquier confesión religiosa’) así como de la supuesta afiliación de Bello a la Masonería. Lo primero se puede desmentir al examinar, por una parte, la cantidad de graduados en Teología que hubieron en Chile entre 1622 y 1927, año en que dicha facultad cerró sus puertas. Por otra, que la dirección de la Real Universidad de San Felipe así como de la Universidad de Chile quedó en las manos de abogados, profesión liberal por excelencia. Y finalmente, la afiliación de Bello a la Masonería no pasaría de ser sino una hipótesis fantasiosa fundamentada en la interpretación descontextualizada de algunos símbolos que están presentes en el sello de la Universidad.

En resumidas cuentas, múltiples elementos evidenciaban una continuidad entre la Universidad de Chile y su antecesora del Antiguo Régimen. En la segunda mitad del siglo XIX, ello habría resultado incómodo para algunos historiadores, entre ellos Diego Barros Arana (1830-1907), quien fuera también rector de la Universidad y que, a propósito de los cincuenta años desde la instalación de esta institución, habló de “creación”, como en 1888 ya lo había sugerido Valentín Letelier Madariaga (1852-1919).

El punto de inflexión definitivo está, según el autor, en el extenso rectorado de Juvenal Hernández Jaque (1899-1979), específicamente en 1942, que era su undécimo año en el cargo y que coincidía con el centenario de la instalación de la Universidad. El 19 de noviembre de dicho año marcó, a juicio de Orellana Benado, la consagración del mito bellocéntrico, con todos los puntos ya mencionados transformados desde ese día en artículos de fe para las generaciones futuras de profesores y estudiantes. A propósito de lo que él llamó el “Centenario de la Corporación”, Juvenal Hernández habló sin vacilar de Andrés Bello como el ‘hada madrina’ que apadrinaba a una ‘recién nacida’ Universidad de Chile, en una época de rampante oscurantismo. Expresiones llamativas, sin duda,

sobre todo cuando se tienen a la vista los múltiples argumentos que en ese mismo año el profesor de Historia del Derecho Aníbal Bascuñán Valdés (1905-1988) presentaba en su “Perspectiva histórica de la Universidad de Chile” para refutar la tesis de Juvenal Hernández y plantear la tesis de la continuidad histórica, iniciativa a la que en su momento no se le prestó la debida atención; en 1979 el discípulo de Bascuñán, Alamiro de Ávila Martel (1918-1990), retomó la tesis de la continuidad en su *Reseña histórica de la Universidad de Chile (1622-1979)*, y que es defendida hoy en día, entre otros, por Bernardino Bravo Lira, en su obra *La universidad en la historia de Chile 1622-1992*. Es decir, casi cuatrocientos años de vida universitaria en Chile, en vez de los muchos más modestos ciento setenta y dos que actualmente se atribuye la misma Universidad.

Los últimos dos capítulos, *Identidad y política* (pp. 73-92) y *La educación y el mercado* (pp. 93-112) sintetizan y refinan las ideas y temas anteriores. Es el caso del concepto de ‘identidad’ que, cuando está referida a las sociedades, es determinada por las propias instituciones educacionales. Sus carencias se proyectan luego a los estudiantes, y con ellos al resto de la sociedad. Solo los propios miembros de las comunidades académicas pueden contribuir a evitar el olvido de su historia y del rol que juegan las universidades en el aumento de la libertad, de la prosperidad y del bienestar social.

En las páginas finales del ensayo, el autor explicita que su intención ha sido presentar los problemas que aquejan actualmente a la educación universitaria en Chile, como consecuencia directa de los acelerados (aunque irreflexivos) progresos que caracterizaron a la Modernidad, que desprecia la historia y la filosofía. La valorización desmedida de la riqueza material formó un núcleo dirigente sin identidad ni memoria, y sin interés en la dirección de los asuntos públicos.

La creación y conservación del conocimiento son las tareas esenciales de la institución universitaria. Los encargados de llevar a cabo dicha tarea no son otros que los maestros y discípulos, entre quienes media una diferencia de grados académicos, pero empeñados todos en la consecución de un mismo objetivo. En una genuina comunidad universitaria, todas las disciplinas y artes son dignas de estudio y de respeto, no solamente aquellas basadas en la experimentación o que produzcan bienes cuantificables. Por ello, debemos ir con mucho cuidado al momento de reconocer a cualquier institución el *status* de ‘universidad’: conceder grados académicos o títulos profesionales forma parte de su papel en la sociedad, es cierto, pero en las sociedades maduras y concientes las genuinas universidades forman al núcleo dirigente y producen el conocimiento nuevo.

La universidad, entonces, debe recibir un trato de especial consideración por parte de sus propios estudiantes, maestros y autoridades, quienes deben observar con cuidado y esmero la conservación de la identidad histórica y patrimonial de cada corporación, lo que comienza por proteger su reputación e imagen pública. Tal obligación se hace extensiva al gobierno de turno, sea cual sea su enseña política. Esto no es en absoluto casual, ni mucho menos un simbolismo sin sentido: el Presidente de la República, en su calidad de patrono de la Universidad, tiene la obligación de velar por su defensa, amparo y protección. Por eso corresponde también que los miembros de esa comunidad académica ingresen, permanezcan y progresen dentro de ella en razón de criterios y procedimientos objetivos e imparciales, basados en el mérito intelectual o profesional de la persona.

En relación a este punto, también le incumbe asegurar que el gobierno de la Universidad sea lo más transparente posible, y que los profesores que tomen parte en la conducción de sus asuntos tengan las cualidades morales y académicas correspondientes. En términos más concretos, Orellana Benado presenta a este respecto una serie de críticas y reparos al *decreto con fuerza de ley N° 3, de 10 de marzo de 2006 (del Ministerio de Educación, y publicado en el Diario Oficial de 2 de octubre de 2007)*, y que él denomina brevemente como ‘estatuto de 2006’, en particular a ciertos acontecimientos que tuercen,

todavía hoy, el recto sentido de la participación de estudiantes y funcionarios no académicos en el gobierno de la Universidad.

Podría considerarse que el ensayo ofrece una visión ‘corporativa’, es decir, que se centra en la Universidad de Chile. Pero los problemas que aquejan al actual sistema educativo trascienden a todas las casas de estudios superiores. Podría decirse que la Universidad de Chile, en razón de su historia, siempre le corresponderá servir de ejemplo a la sociedad, incluidas las otras casas de estudios superiores de más recientes creación. La creencia en la infabilidad del conocimiento o la incapacidad para reconocer los errores son nefastas en cualquier entorno académico, tanto como lo es el desconocimiento de la propia historia. Y así como esto ocurre en la universidad más antigua de Chile, bien podrían las otras casas de estudios experimentar situaciones similares. Contrario sensu, revalorizar y dignificar a la Universidad de Chile sería un buen augurio para las demás universidades, aún cuando dichas medidas (o bien podría decirse ‘sobre todo’ en vez de ‘aún’) sean especialmente rigurosas en contra de las prácticas anti-universitarias en que incurren, a menudo, profesores y estudiantes.

Una última conclusión de Orellana Benado está referida a la relación existente hoy en día en Chile entre la educación y el lucro. Relación non sancta, pero innegable, que exige de las universidades un serio cuestionamiento acerca de la realidad económica vigente y las consecuencias que su crítica y reforma traería para la educación. Dicho análisis se vería severamente entorpecido si, con anterioridad, no se conoce adecuadamente la historia propia de la Universidad, y no se reconoce tampoco su excepcionalidad institucional. Abandonar la educación superior al mercado poco o nada contribuye a evaluar con rigor la actual prosperidad económica chilena, tampoco a orientar las políticas públicas en educación de acuerdo a ello, ni a determinar el papel que desempeñarán las universidades públicas.

Con el fin de morigerar la comercialización de las relaciones humanas dentro de la universidad, el autor propone un profundo cambio en la política remuneratoria. Estos cambios apuntan, precisamente, a que la labor de los profesores no quede subordinada a factores estrictamente comerciales, una situación que hoy desvirtúa el rol que juegan investigadores y docentes, y perpetúa la errónea creencia de que la importancia de las disciplinas se mide en función de las remuneraciones que el mercado asigna a quienes se desempeñan en las distintas tareas fuera de la universidad. Es decir, homologa en la universidad lo que es propio del mercado. Pero el valor de una actividad no puede siempre medirse en dinero. Eso es lo que ignoran quienes, aunque parte del núcleo dirigente, desprecian la filosofía y la historia.

CREANDO PUENTES FRATERNOS CON AMÉRICA LATINA*

VIII

Luis Winter Igualt**

SUMARIO

1 SITUACIÓN DE CHILE Y PERÚ, RELACIÓN ENTRE AMBOS Y CAMPOS DE COLABORACIÓN - 2 ALIANZA DEL PACÍFICO - 3 ASIA PACIFICO - 4 CONCLUSIÓN

En el libro “La Defensa de Chile en La Haya”, que escribí en 2012 para dar a conocer nuestra posición ante la demanda peruana en la Corte Internacional de Justicia, señalé como se había dicho en 1929 al suscribirse el Tratado que puso fin al conflicto por Tacna y Arica, que esperaba que este episodio fuera el último eslabón de esa cadena que nos había atado al pasado. Y agregué que un tiempo promisorio nos esperaba si éramos capaces de asumir nuestro pasado para construir el futuro.

Soy de los que cree que no hay tiempo que perder, si bien es cierto que aún faltan ciertos escollos que sortear para dejar atrás ese fallo que no nos gustó, pero que acatamos fieles a nuestra tradición de cumplimiento de nuestras obligaciones internacionales.

Esos escollos dicen relación, por una parte, con la modificación que Perú debe hacer de su legislación marítima para adaptarla a las disposiciones de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar), particularmente en cuanto a la libertad de paso inocente por su mar territorial, libertad de navegación y aeronavegación por su Zona Económica Exclusiva y acceso a la utilización de recursos vivos de dicha zona en conformidad a

* Ponencia presentada en el seminario “Asia Pacífico, nuevas oportunidades para la integración de zonas fronterizas” organizado por la Academia Parlamentaria y la Anepe que se desarrolló en Arica en julio de 2014.

** Exembajador, exdirector de Política Exterior, Fronteras y Límites de la Cancillería.

las disposiciones de la Convemar; y por la otra con el triángulo de tierra que Perú ha reafirmado pertenecerle al fijar el punto Concordia como final de su frontera terrestre pese a que tendría costa seca y a que el tribunal determinó que el límite pasa por el paralelo que atraviesa el Hito N° 1.

Espero que el primer aspecto sea solucionado en el Congreso del Perú cumpliendo así con la sentencia, y que el segundo pueda resolverse por ambos países, ojalá en un tiempo prudencial para dejar absolutamente despejado el camino.

Señalaba que era necesario actuar rápido pues, de existir voluntad política por parte de ambas naciones, se presentan hoy tres vías principales que permiten aprovechar el momento y dinamizar la relación chileno-peruana, particularmente la fronteriza: el buen pie por el que atraviesan Chile y Perú; la Alianza del Pacífico y el Asia-Pacífico a través del Foro Asia Pacifico de Cooperación (APEC).

1 SITUACIÓN DE CHILE Y PERÚ, RELACIÓN ENTRE AMBOS Y CAMPOS DE COLABORACIÓN

El dinamismo de la economía del Perú ha sido resaltado durante el último tiempo. Ha crecido entre el año 2007 y 2012 a un promedio de 7% anual estimándose para el presente año uno de los mayores crecimientos de la región, el que llegaría a un 5,5% y 5.8% para el 2015 por una serie de proyectos que entrarían en actividad, principalmente mineros, según indica el boletín publicado en abril por el Fondo Monetario Internacional¹.

Conforme a cifras de PRO CHILE, el intercambio comercial entre Chile y Perú en 2012 llegó a US\$3.806 con exportaciones chilenas por US\$1.799 millones e importaciones por US\$2.007.

Pero es importante el modo como ha ido creciendo la inversión peruana en Chile que estaría llegando a los US\$10.000 millones, US\$300 de los cuales en restaurantes. La inversión chilena en ese país estaría llegando a los \$16.000 millones en el 2016. Hoy Perú es el cuarto país en inversión de capitales chilenos tras Argentina, Brasil y Colombia. Se estima que a fines del año pasado eran 2.635 las empresas con capital chileno que operaban en Perú según datos proporcionados por la Cámara Nacional de Comercio.

Un campo de desarrollo extraordinario ha sido el turismo. Hasta octubre de 2013 según antecedentes de fuente peruana, habían visitado ese país más de un millón de chilenos, constituyendo el 28% del total de visitantes. Declaraciones recientes de autoridades peruanas han señalado que entre enero y abril del presente año han visitado Perú más de un millón de turistas, 30% de los cuales son de nacionalidad chilena. Este dato demuestra la importancia que para el vecino país tiene la afluencia de chilenos a las diversas localidades peruanas. Pero, además, de concretarse el control integrado entre los puestos fronterizos de Santa Rosa y Chacalluta, acuerdo ya ratificado por los Congresos, el flujo de carga y de personas en ambas direcciones debería seguir aumentando.

Otro campo a explorar es el de la energía y también la pesca si Perú ingresa a la Organización Regional de Pesca del Pacífico.

En el campo de la colaboración es posible acrecentar lo que ya ambos países realizan como miembros consultivos en el Tratado Antártico y en el Asia Pacifico a través de su participación en APEC.

Párrafo aparte merece la educación, terreno que debiera jugar un rol fundamental en el proceso de recuperación de la confianza perdida tras los distintos episodios ocurridos en el siglo diecinueve.

1 Boletín del FMI- 24/3/14.

En este sentido y sin perjuicio de los intercambios y trabajos conjuntos que puedan realizar o se estén llevando a cabo por las instituciones de educación superior, sería interesante desarrollar iniciativas en etapas previas, a modo de ejemplo, hermanamiento de colegios, encuentros culturales y deportivos a ese nivel e intercambio de estudiantes. Una acción de este tipo requeriría de todos modos de un fuerte apoyo gubernamental y de generosidad política pues los resultados se alcanzan a largo plazo. El caso franco-alemán es una muestra contundente.

2 ALIANZA DEL PACÍFICO

La segunda vía es la “Alianza del Pacífico”, referente que ha sido considerado y continúa siendo incluso con mayor fuerza, el más interesante, promisorio y efectivo acuerdo de integración económica intentado en la región. La idea lanzada en 2011 por el ex Presidente García ha avanzado enormemente y sus resultados están a la vista. Las economías de México, Colombia, Perú y Chile son extraordinariamente dinámicas habiendo despertado el interés de numerosos países y agrupaciones. Hay nuevos países interesados en ingresar –Panamá y Costa Rica- y son más de 30 los que se han constituido en observadores para seguir la marcha de este exitoso nuevo referente.

La iniciativa que surgió el 28 de abril de 2011 en Lima persigue construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

La Alianza del Pacífico constituye **la séptima potencia exportadora a nivel mundial**; representa el 36% del PIB de la región, concentra 51% del comercio total de América Latina y el Caribe y atrae el 41% de la inversión extranjera directa de la región. Reúne una población de 212 millones de personas con un producto interno bruto per cápita de promedio de 10 mil dólares. **Juntos conforman la sexta economía mundial.**

El trabajo conjunto y exitoso de Perú y Chile en este referente representa un gran atractivo para avanzar en áreas de interés común, especialmente en el económico y financiero. Es destacable el acuerdo logrado a comienzos del presente año para desgravar el 92% de los productos que se comercian entre los cuatro países. Los restantes productos eliminarán sus aranceles en períodos de 3 y 7 años. Para un porcentaje muy menor de productos altamente sensibles, las autoridades nacionales han señalado que quedarán con calendarios de desgravación más largos, de hasta 17 años. El acuerdo se encuentra en los Parlamentos de los cuatro países.

La Alianza del Pacífico, al revés de lo que sucede con los otros Acuerdos de Integración de la región, el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Unión de Naciones del Sur (Unasur) y la Comunidad Andina, ha sido muy exitosa, originando críticas como la del ex mandatario brasilero Lula da Silva que lo mira como una forma de **debilitar la integración de Sudamérica o de Evo Morales que lo ve como intento de EE.UU. de utilizar a uno o dos presidentes para dividir América del Sur.**

Al gobierno chileno le gustaría ampliar el horizonte promoviendo la búsqueda de fórmulas para integrar los distintos esquemas existentes, ha señalado el Canciller Heraldo Muñoz. Sin ponerle freno a la Alianza, ha dicho que no quisiera que se la concibiera como una suerte de bloque contrapuesto al Atlántico. Ha hablado de convergencia con los demás mecanismos regionales y la necesidad de trabajar por una América Latina más integrada y con una identidad propia. Incluso, recurriendo a la experiencia europea se ha referido a convergencia en distintos tiempos. Aspiramos a ser un país- puente y también un puerto hacia Asia y al Pacífico, ha dicho.

Ha expresado también, que sin perjuicio de seguir avanzando en la Alianza, “nuestra posición de apertura al mundo no es excluyente. En Argentina hay inversiones acumuladas del orden de los US\$19.400 y el intercambio comercial US\$4.978 en 2013. En Brasil, los empresarios chilenos han invertido nada menos que US\$24.600 y el comercio supera los US\$9.000. Las cifras hablan por sí solas. Y más adelante agregó “Brasil es un socio clave y si queremos ser un país *puente o puerto* en dirección al Asia-Pacífico, tiene que ser con nuestros vecinos del Atlántico, incluyendo por cierto a Brasil”.

En la reciente reunión celebrada en México el mes pasado, los cuatro Cancilleres tras más de cuatro horas de diálogo, acogieron el planteamiento nacional consistente en desarrollar una agenda de diálogo con los países de la región, la que en principio se ha fijado para julio.

No cabe duda que el ejercicio propuesto vale la pena, pero también afloran sus dificultades debido a las distintas filosofías que inspiran los modelos económicos imperantes en varios de nuestros países. Si pudiéramos sumar a las demás naciones latinoamericanas en este esfuerzo estaríamos comenzando a hacer realidad el sueño de la integración, pero si atrayéndolos desviáramos el camino, estaríamos sepultando un camino exitoso y cayendo en lo que ha sido nuestra conocida historia regional.

El 19 y 20 de Junio tuvo lugar en Punta Mita, México, la XI Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y luego la IX Cumbre de Presidentes, ocasiones en que se pasó revista al trabajo realizado y se traspasó la presidencia pro-tempore desde Colombia a México.

Sin perjuicio de la reunión del Consejo Empresarial con las autoridades oficiales, del encuentro con la OCDE y del ingreso de México al Mercado integrado de Valores de la Alianza, se firmó un interesante acuerdo de vacaciones y trabajo para jóvenes consistente en permisos de trabajo hasta por un año para jóvenes de hasta treinta años con el fin de que puedan viajar y trabajar en cualquiera de los países de la Alianza. El acuerdo que entrará en vigencia en agosto, implica que hasta 300 jóvenes de cada país puedan hacer uso de esta ventaja para incrementar el conocimiento mutuo y posibilidades futuras.

La acción conjunta de Chile y Perú aprovechando el ámbito de la Alianza en campos como el turismo, la promoción de exportaciones, el trabajo dentro del Consejo Empresarial de la Alianza, el intercambio de becas, y el establecimiento de redes científicas a modo de ejemplo, son interesantes y ciertamente deberían abrir nuevas perspectivas.

3 ASIA PACIFICO

Una tercera vía está constituida por la proyección al mundo con énfasis en el Asia Pacífico, lo que la propia Alianza del Pacífico indica como uno de sus objetivos. Esta región es actualmente la de mayor crecimiento y complementariedad para con nuestros países, siendo China en el caso nuestro y de Perú, el primer socio comercial especialmente por las compra de cobre.

En la inmensa zona Asia Pacífico, se constituyó hace 25 años el Foro de Cooperación Económica, APEC, grupo multilateral para desarrollar el intercambio comercial, la coordinación económica y la cooperación entre sus integrantes. Chile ingresó al APEC en 1994 y cooperó para el ingreso de Perú en 1998 siendo ambos junto a México, Estados Unidos y Canadá los únicos miembros de esta parte del Pacífico. Lo constituyen 19 países, Taiwán y Hong Kong habiéndose desarrollado entre ellos un espacio extraordinariamente útil para la facilitación de los negocios, inversiones y cooperación. El

éxito se debe en gran medida a que no existe un tratado formal y que sus decisiones se toman por consenso.

Como indica la página de la Dirección Económica de la Cancillería, Chile ha construido a lo largo de los años una estrecha relación comercial con las principales economías de la Cuenca del Pacífico, las que generan un PIB de US\$42.579 mil millones y que concentra una población de 2.804 millones de personas. El mercado potencial de la región alcanza los US\$8.499 mil millones, acumulando la mitad de las importaciones mundiales.

En este marco -nos dice la Cancillería- las exportaciones de Chile a los países de APEC alcanzaron a US\$ 49.829 millones en el año 2013, esto es un 65% de nuestras exportaciones mundiales, mientras que las importaciones desde APEC alcanzaron en el mismo año a US\$ 45.555 millones, esto es un 58% del total importado por Chile. Actualmente Chile tiene acuerdos comerciales con quince economías de APEC, Australia, Brunei Darussalam, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Hong Hong (firmado) Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú, Singapur, Tailandia (firmado) y Vietnam.

Uno de los temas de actualidad e importantes de discusión relacionados con Asia Pacífico es el relativo al TPP (*Trans Pacific Partnership*), proyecto de acuerdo de liberalización comercial en que participan doce naciones miembros de APEC, actualmente liderado en sus negociaciones por Estados Unidos. El proyecto nació por iniciativa neozelandesa junto a Chile, Brunei y Singapur a fin de caminar más rápido en la liberalización del comercio dada la lentitud de las negociaciones globales en este sentido. Mientras tanto, nuestro país en contactos bilaterales suscribió tratados de Libre Comercio que nos han permitido llegar al pie en que estamos.

El problema actual está en que el proyecto que hoy envolvería a doce países tiene menos concesiones que las que Chile ha negociado bilateralmente. Se trata de uno de los temas más importantes incluidos en la agenda de las conversaciones de la Presidenta Bachelet con el mandatario norteamericano en Washington los próximos días.

4 CONCLUSIÓN

La Alianza del Pacífico, el Asia Pacífico y dentro de esta zona APEC son instrumentos que facilitan el comercio. La acción conjunta de peruanos y chilenos y particularmente de Arica y Tacna pueden acelerar la acción conjunta para actuar en ambos países, ir hacia los socios de la Alianza como también hacia esa inmensa zona del Asia Pacífico, la más poblada y comercialmente más dinámica del mundo.

“ASIA PACÍFICO, NUEVAS OPORTUNIDADES PARA LA INTEGRACIÓN DE ZONAS FRONTERIZAS CHILE- PERÚ”. VISIÓN ESTRATÉGICA*

IX

Rodolfo Codina Díaz**

SUMARIO

1 INTRODUCCIÓN - 2 CHILE, PERU Y ASIA PACÍFICO - 3 NUESTRA ESTRATEGIA - 4 LA INTEGRACIÓN DE LAS ZONAS FRONTERIZAS

1 INTRODUCCIÓN

Soy consciente que para una real integración de las zonas fronterizas de Chile y Perú queda un largo camino por recorrer con el fin de alcanzar el nivel de cooperación que los tiempos exigen. Creo que este tipo de actividades sin duda contribuyen a llevarnos por camino correcto, pero tal vez deberíamos apurar el ritmo, puesto que Chile y Perú se necesitan mutuamente para ocupar el espacio que nuestros países merecen en el mundo que se está construyendo.

Para enfrentar juntos, chilenos y peruanos, este desafío que nos impone la globalización, y dentro de este contexto, el Asia Pacífico, debiéramos comenzar por despejar algunas percepciones distintas de nuestro pasado común. El pasado que es importante, ya que contiene la memoria histórica y de algún modo contribuye a determinar lo que somos y cómo somos.

Nuestra historia común es variada y tiene momentos de cooperación y convergencia de propósitos, pero también momentos de conflicto y desencuentro.

Desde el inicio mismo del proceso de conformación de nuestra nacionalidad, la presencia colonial del Virreinato y específicamente de las ciudades de Lima y Callao, fueron los referentes principales de la vida económica, social y cultural de nuestra Capitanía General.

* Ponencia presentada en el seminario del mismo nombre organizado por la Academia Parlamentaria y la Anepe en Arica, en julio de 2014.

** Almirante (r) ex Comandante en Jefe de la Armada de Chile (2005-2009).

Más adelante, en la lucha de nuestros pueblos por la independencia de España, se generó una natural y espontánea cooperación fraternal que nos permitió compartir próceres militares y líderes políticos.

Desafortunadamente, a poco andar tuvimos nuestro primer desencuentro en la guerra entre Chile y la Confederación Perú-Bolivia, la cual, afortunadamente, no dejó huellas profundas en el alma de nuestras naciones. Prueba de ello fue la comunión de ideales que se produjo a raíz de la guerra contra España en 1865 y 1866 que vio combatir juntos, marinos chilenos y peruanos, para rechazar los intentos españoles por recuperar su antigua condición de potencia realista, destacando entre ellos, los máximos héroes navales de nuestras patrias: Miguel Grau y Arturo Prat.

Después, a fines del siglo XIX, ocurrió el más profundo desencuentro de nuestros países en lo que conocemos como la Guerra del Pacífico.

Es evidente que tenemos diferentes percepciones de esa guerra y sus efectos, pero lamentablemente los hechos del pasado no pueden ser cambiados y nada puede hacerse para reemplazarlos.

No obstante, podemos hoy aceptar y reconocer la sinceridad y honestidad de las razones esgrimidas por ambos países en esa época y no cabe duda que en esa oportunidad ambos pueblos las creyeron válidas y de tal importancia como para aceptar incluso el sacrificio de entregar la vida por ellas.

También es merecedor de destacar que en aquel conflicto ambos países fueron dignos adversarios y lucharon con coraje y entereza, permitiendo mirarnos a la cara sin reservas; más allá de las mutuas victorias y derrotas en ese largo conflicto.

Afortunadamente, con posterioridad a la Guerra del Pacífico hemos sabido vivir en paz y resolver nuestras controversias mediante el diálogo u otros medios pacíficos como ha sido la reciente sentencia de la Corte Internacional de La Haya en relación a nuestra delimitación marítima con Perú.

Sin embargo, más allá de haber sido capaces de conservar el valioso bien de la paz, es un hecho que los procesos de desarrollo y consolidación de las identidades nacionales de Chile y Perú, han marchado por caminos paralelos y a veces divergentes.

El desafío es que en el futuro próximo, nuestros caminos converjan hacia expectativas e intereses comunes. Esta es una tarea ardua que requiere de voluntad para construir una relación de mayor confianza.

2 CHILE, PERU Y ASIA PACÍFICO

Hace cuatro décadas no existía en la región latinoamericana una mayor aproximación con esta importante zona del Asia, salvo a través de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el movimiento de países no alineados. Chile, Brasil, México y Perú fueron pioneros en la búsqueda de estrechar relaciones con los países del Asia Pacífico.

El interés de Chile en esta región no es un hecho fortuito ni reciente. Las relaciones diplomáticas con la zona asiática son de larga data y en la actualidad lo que se ha reforzado son las relaciones económicas.

En ese contexto, Chile ha firmado varios acuerdos comerciales bilaterales con esa zona desde el 2004. Primero, con países del este con mejor desempeño económico (Corea del Sur, China, India y Japón), y luego ampliándose por el continente.

Así, la diversificación de los mercados ha sido uno de los objetivos que Chile se ha trazado entre sus principales metas, lo que sumado al escenario internacional y a la emergencia de múltiples mercados, han hecho que el país haya considerado su inserción en esa región del mundo, lo que ha significado, principalmente, la incorporación al Foro Económico para Asia Pacífico (APEC).

Asimismo, este esfuerzo ha conducido al florecimiento de instituciones comerciales y académicas centradas en los distintos aspectos de la inserción de Chile en el Asia Pacífico, destacando dentro del ámbito regional la Cámara de Comercio Asia Pacífico, la Fundación Chilena del Pacífico, así como institutos, centros de estudio o programas académicos de varias universidades.

Por su parte, Perú ha iniciado con posterioridad a Chile una agresiva política comercial hacia la región del Asia Pacífico, destacando una activa agenda para la suscripción e implementación de acuerdos económicos y comerciales con algunos países de esa región, incrementando y diversificando su oferta exportable.

Los principales productos exportados de Perú al Asia Pacífico se concentran en China y Japón y actualmente junto a Chile y Brasil tienen a la región asiática como primer destino de sus envíos.

Por otra parte, en el contexto de la Alianza del Pacífico, creada el año 2011 e integrada por Colombia, México, Perú y Chile, está la idea de profundizar la relación entre sus miembros, pero también ser plataforma de acción de estos países con la región del Asia Pacífico. Es decir, el punto en común de estos cuatro países es su relación con Asia Pacífico a través de acuerdos comerciales.

Con el tamaño tan grande de los mercados del Asia Pacífico, no cabe la palabra competencia entre Chile y Perú sino más bien se debiera hablar de cooperación entre ambos países para satisfacer juntos la demanda de nuestros productos en esa región.

Hoy la pertenencia de Perú a la APEC desde 1998, que contó con la ayuda complementaria de Chile, le ha garantizado un acceso cuasiprivilegiado a las economías del Asia Pacífico. En este escenario Perú se podría beneficiar de esfuerzos que hasta hace poco formaban parte poco significativa de la estrategia de Chile en el Asia Pacífico. Se trata concretamente del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (P4), firmado entre Chile, Brunei, Nueva Zelanda y Singapur en 2005.

Aunque modesto en su presentación inicial, este acuerdo ha tomado dimensiones significativas, ya que se ha convertido en la punta de lanza para la formación de un área de libre comercio general dentro de la APEC y al que se ha invitado a Perú y México.

Por otra parte, Perú tiene bajos aranceles que favorecen el comercio exterior, está más cerca de las rutas comerciales marítimas más importantes y tiene un nivel de protección bajo que atraen las inversiones extranjeras. Al mismo tiempo tiene políticas que favorecen el comercio y las inversiones mutuas con Chile y viceversa. Esto último es muy importante para Chile ya que las inversiones chilenas en Perú participarán de su crecimiento económico en su relación individual con el Asia Pacífico.

Otro factor que beneficia al Perú en su comercio con el Asia Pacífico lo constituye la numerosa e importante comunidad asiática que existe en ese país, donde los descendientes de japoneses y chinos facilitan el establecimiento de relaciones con los empresarios del este asiático.

Consecuentemente, se debería trabajar en iniciativas de cooperación para guiar la relación con la región del Asia Pacífico de manera asociativa y articulada, fomentando el actuar conjunto en una zona de interés común. Entre ellas, debemos fortalecer la cooperación en foros internacionales, tales como la Alianza del Pacífico, la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Foro de Cooperación del Asia Pacífico (APEC) y el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP), además de aprovechar la utilización conjunta de cadenas de distribución y comercialización, y crear cadenas de valor integrado.

3 NUESTRA ESTRATEGIA

Nuestra estrategia está centrada en alcanzar el bienestar y la seguridad de las personas y desde esta perspectiva, Chile para prosperar necesita que el entorno conformado por la región y el hemisferio sea también próspero y seguro.

Es por ello que la estabilidad, la prosperidad y el progreso de nuestros vecinos son importantes para Chile, ya que en la aventura del siglo XXI, debemos estar inevitablemente asociados.

En el mundo globalizado en el que vivimos, los éxitos de nuestros vecinos son los éxitos de Chile y viceversa, pues contribuyen a conformar una región mejor posicionada, digna de un mayor respeto internacional y, por consiguiente, capaz de generar un beneficio directo para todos los países de la región.

En el contexto chileno- peruano, actualmente existe una relativa convergencia de los modelos políticos democráticos y de desarrollo que han adoptado ambos países y conocida ya la sentencia de la Corte Internacional de La Haya se podría consolidar una nueva agenda bilateral en base a la que se ha ido conformando en forma gradual durante los últimos años y que hoy se refleja en una creciente interdependencia económica y social.

Al respecto, actualmente las inversiones chilenas en Perú superan los 12 mil millones de dólares, y las del Perú en Chile han alcanzado los 8 mil millones, mientras el intercambio supera los 3 mil millones.

Por otra parte, la inmigración peruana hacia Chile, que se estima cercana a las 200 mil personas, se ha consolidado como un fenómeno estructural, lo cual introduce un nuevo tipo de vínculo, solo comparable al que existió hasta antes de los conflictos del siglo XIX.

Ambos países tienen también políticas exteriores que, en general, aunque no idénticas, son convergentes en ámbitos importantes y que se han fortalecido luego que el Perú adoptara una política de regionalismo abierto y una estrategia similar a la de Chile hacia el Asia Pacífico, dando origen a la Alianza del Pacífico, junto a México y Colombia como ya se ha mencionado.

En consecuencia, en caso de existir la voluntad de desarrollar políticas comunes para constituir mercados regionales más profundos y de llevar adelante asociaciones empresariales capaces de enfrentar la escala de la demanda de la Región del Asia Pacífico, Chile y Perú pueden avanzar entonces, en una perspectiva de asociación.

Sin embargo, el desarrollo de una nueva etapa en la relación bilateral de Chile y Perú obliga a mejorar la confianza mutua entre ambos países, de modo de ir disminuyendo las percepciones de amenaza que sienten tanto uno como otro. La superación de este dilema, exige un proceso de acciones recíprocas, un intercambio de señales creíble y un diálogo político y militar que permita ir eliminando estas desconfianzas.

Concretamente y entre otras acciones, debemos incrementar las medidas de confianza mutua, dinamizando los mecanismos bilaterales de diálogo y cooperación en materias de seguridad y defensa y reforzar la cooperación en los organismos regionales y subregionales de los que ambos países forman parte, con claridad y sin ambigüedades.

En tal sentido, pareciera que, al igual que en 1865, una cooperación mutua efectiva solo puede florecer sobre la base de la necesidad recíproca; es decir, sustentada en desafíos que, tanto el poder político, como la sociedad de ambos países, aprecien como reales y actuales.

Bajo esta premisa, la lucha contra el narcotráfico, el combate a la contaminación producida por actividades humanas, tanto permanentes, como catastróficas y la ayuda humanitaria a zonas afectadas por catástrofes naturales, tan recurrentes en nuestra macro zona, aparecen como vías naturales para afianzar mecanismos de diálogo y cooperación civil y militar entre ambos países. Junto a estos ejemplos, podemos adicionar también la creación de una fuerza combinada para las Operaciones de Paz bajo el control de la Organización de Naciones Unidas, tal como ya se hizo entre Chile y Argentina al crear la Fuerza Combinada “Cruz del Sur”, así como la cooperación en las actividades que se desarrollan en el continente antártico, tal como se ha efectuado entre Chile y Argentina, conformando desde hace más de 12 años una patrulla antártica combinada.

En definitiva, los desafíos de la integración chileno- peruana demandan una voluntad política en ambas partes para superar los desencuentros históricos y consolidar una zona de paz que nos permita actuar como puentes efectivos entre el Asia Pacífico y América Latina, creando así condiciones estructurales más favorables para una integración regional más profunda y una concertación política regional más efectiva.

Sin duda que para tener presencia y competir en un mundo globalizado, Chile y Perú deben avanzar en el desarrollo integrado, mirando juntos el futuro como socios naturales. Las potencialidades de ambos países constituyen un factor de enormes alcances en el comercio con el Asia Pacífico.

4 LA INTEGRACIÓN DE LAS ZONAS FRONTERIZAS

Las zonas fronterizas son habitualmente localizaciones o economías regionales relativamente aisladas de los centros dinámicos de decisiones nacionales. Su potencial de desarrollo se suele encontrar reprimido por esa circunstancia y por la ausencia de políticas específicas de promoción.

Asimismo, localizadas en la cercanía del límite internacional colindan, en general, con áreas similares y conforman un ámbito espacial donde convergen dos o más economías con políticas propias que con sus diferencias circunstanciales generan movimientos de bienes, de servicios y de personas que procuran aprovechar las distintas oportunidades que les confiere esa particularidad.

En consecuencia, las zonas fronterizas no se deben considerar como áreas finales de la capacidad individual de los Estados, sino como polos dinámicos de cooperación y complementación. La frontera no cierra las posibilidades entre los países que la conforman, sino que las abre a una nueva dimensión: la acción conjunta.

Asimismo, las zonas fronterizas siempre tienen un carácter integrador, aún cuando los países no deseen integrarse. Hay factores favorables que crean esa integración fronteriza que permite una progresiva complementación económica.

Debemos considerar que es en las regiones fronterizas donde se practica a diario la integración y donde existe una mirada distinta a la que normalmente prevalece en las respectivas ciudades capitales.

La adopción de una política bilateral de integración fronteriza, que puede ser parte de otra más global, permite hacer más fluidas las diversas relaciones en la frontera: en lo económico contribuye a liberalizar el intercambio de alcance local y a agilizar y facilitar el comercio internacional que transita por ese punto; en el campo social, contribuye a promover los vínculos entre las comunidades vecinas que, en general, reconoce homogeneidades étnicas y sociales, y contribuye también a cooperar en materias sanitarias y de abastecimiento, así como a procurar un manejo racional del medio ambiente.

Nuestras zonas fronterizas se caracterizan por condiciones similares de aislamiento, lejanía de los grandes centros político-administrativos de decisión, necesidad de autosuficiencia zonal, ampliación de la base productiva, detención del proceso de emigración interna hacia los grandes centros urbanos y satisfacción de servicios de salud, turismo y educación.

Estas disfunciones ponen en evidencia la necesidad de diseñar y aplicar políticas de integración como instrumentos idóneos para transformar esta realidad, contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, al aumento del comercio, a la expansión de las comunicaciones y al crecimiento económico social.

Es decir, todos estos factores se pueden llegar a superar gracias a la interrelación de aquellas economías regionales dispersas, que las hacen aparecer con características geoeconómicas similares y que por una vinculación favorecida por la cercanía de la frontera tienen posibilidades de complementarse en bienes, recursos y servicios.

Por otra parte, en el caso de la zona fronteriza chileno-peruana, desde el punto de vista de las características de sus poblaciones, en esa zona las fronteras no dividen culturas específicas, religiones, y menos aún regiones geoeconómicas demasiado diferentes, contrapuestas o mejor vinculadas con otras regiones alternativas.

Asimismo, desde el prisma de cada país, sí se puede entender una vinculación mayor con el todo nacional de cada una de estas regiones, pero no desde una perspectiva de desarrollo conjunto de todas las posibilidades que pueden ofrecer la complementación y la cooperación multilateral y fronteriza.

Cada una de estas zonas fronterizas podría encontrar en la complementación la solución a muchas de las dificultades que encierra la distancia geográfica y política de los centros de poder nacionales. Al mirar solo bajo la óptica chilena, esta última afirmación cobra más fuerza, por cuanto la zona fronteriza con Perú, pese a ser la más breve en extensión, al compararla con las fronteras que Chile comparte con Bolivia y Argentina, es la única que ofrece un paso fronterizo prácticamente a nivel del mar, que permite una circulación expedita durante todo el año y donde existen dos importantes ciudades, Tacna y Arica, distantes tan solo 56 km.

De esta forma, en el caso de la zona fronteriza chileno-peruana son muchas las áreas en las que se puede desarrollar una cooperación recíprocamente ventajosa y tal como se estableció en el Acta del Tercer Encuentro Chileno Peruano "Pensando en el Futuro", es posible señalar entre otros las siguientes ejemplos:

- En energía, a través de la concepción de mecanismos que permitan que los excedentes de un país puedan ayudar a satisfacer los déficits del otro.
- En minería, elaborando un tratado minero que facilite tanto la transferencia de conocimiento y tecnología, como los emprendimientos conjuntos. Al respecto cabe destacar que Chile y Perú concentran cerca de la mitad de las reservas mundiales de cobre, existiendo un enorme potencial que puede ser una gran fuente de progreso para ambos países.
- En agricultura, estableciendo un programa que permita potenciar el desarrollo agrícola en ambos lados de la frontera, maximizando el uso de los recursos hídricos disponibles en la actualidad y en el futuro. En tal sentido, el Plan Especial para la Zona Extrema de Arica y Parinacota, lanzado el pasado 15 de Junio por la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, cobra especial importancia, ya que considera una inversión en la región de 1.000 millones de dólares en el próximo lustro y contempla, entre otros avances, el diseño de un sistema que aborde las problemáticas de sustentabilidad

de las actuales fuentes hídricas, explorando opciones como una planta desalinizadora, plantas de tratamiento de aguas servidas y otras alternativas que sean significativas y sustentables.

En este mismo ámbito, claramente, una región agrícola que abarque los fértiles valles próximos a Tacna, Arica y Moquehua, puede generar volúmenes de producción que combinados, hagan viable económicamente su exportación hacia la cuenca norte del Asia Pacífico, con la ventaja de poder proveer cultivos de contra estación para estos potenciales clientes.

- En turismo, mostrando un patrimonio arqueológico que abarca desde las momias más antiguas del mundo, propias de la cultura Chinchorro, desarrollada en los faldeos del morro imponente que guarda esta ciudad, hasta las culturas Wari y Tiahuanaco altiplánicas y un patrimonio cultural y arquitectónico que encuentra su máxima expresión en la histórica ciudad blanca de Arequipa, pasando por valles de flora y fauna únicas, jalonados de viñas, olivos y cultivos de tomates. Todo este patrimonio turístico puede ser explotado coordinadamente, atrayendo visitantes, tanto del Asia Pacífico como del resto del mundo, que recalando en cruceros o aterrizando en aeropuertos, emprendan una aventura que involucra múltiples experiencias gastronómicas, culturales y de entretenimiento, contenidas en un solo paquete de ofertas.

- En recursos compartidos, diseñando mecanismos que permitan una explotación y manejo racional de los recursos naturales compartidos como aquellos del ámbito pesquero. A modo de ejemplo, estando ya definida la frontera marítima por la Corte Internacional de La Haya, deberíamos coordinar la defensa en la Zona Económica Exclusiva de las 200 millas, actuando conjuntamente y con un sentido de colaboración en la protección de lo que nos es común.

De estos cinco ejemplos, cuatro de ellos, turismo, agricultura, pesca y minería, pueden ser sin duda considerados en una política comercial común hacia el Asia Pacífico y deberíamos, una vez consolidadas estas ideas, trabajar en conjunto para concretarlos e ir avanzando para que Chile y Perú se transformen en socios permanentes. Es decir, debemos avanzar en asociaciones concretas a nivel local.

Adicionalmente, otro aspecto de cooperación a considerar en esta zona fronteriza se relaciona con los desastres naturales que azotan periódicamente a nuestros países y donde ambos tienen importantes experiencias a compartir, para lo cual habría que optimizar las estructuras de cooperación.

Por otra parte, Arica debería constituirse en un puerto regional con capacidad para movilizar cargas, tanto de origen como de destino a la región del Asia Pacífico, constituyéndose en un terminal transcontinental del Cono Sur para cargas en tránsito y en el que se le podrían brindar servicios a Tacna.

Complementariamente, a futuro se debería eliminar ciertos obstáculos para hacer más fluida la integración fronteriza con miras al Asia Pacífico, tales como el establecimiento de un control integrado de frontera que asegure una mayor expedición en el tránsito de personas, la adopción de medidas que permitan abaratar los costos de las telecomunicaciones, así como el uso de los sistemas bancarios en la región fronteriza.

Cabe destacar por último la labor cumplida por el Comité de Desarrollo Fronterizo, inicialmente, llamado Comité de Frontera Chile-Perú, el cual constituye un importante mecanismo para temas de desarrollo e integración fronteriza entre Chile y Perú. Este comité, desde que comenzó a funcionar con el antiguo nombre, ya ha cumplido más de diez años de reuniones regulares y la periodicidad de las reuniones anuales ha contribuido a propiciar un clima de distensión y colaboración a nivel fronterizo.

Así, y de acuerdo a todo lo señalado anteriormente, la cooperación e integración que se genere en la zona fronteriza, a partir de acciones y gestos reiterados, más allá de aspectos solo declarativos, se irradiará hacia el resto de nuestros respectivos territorios, constituyendo un ejemplo a seguir.

5 CONCLUSIONES

Concluyendo podemos entonces estar confiados de que existe el campo propicio para que Chile y Perú decidan en definitiva políticas de integración fronteriza.

Para ello, las autoridades políticas, tanto locales como nacionales, además de la sociedad civil de ambos países deben contribuir a crear un clima de confianza mutua, alejado de los paradigmas de desconfianza del pasado, e identificar proyectos de interés común que hagan más fuertes y desarrolladas estas regiones fronterizas. Esto sin duda, requiere como ya se ha expresado, de una visión compartida y de una misma voluntad política hacia la cooperación e integración. Sin ello y si no hay reciprocidad, los avances serán muy exiguos.

Estimo que esta es la única forma de asegurar progresos efectivos y enfrentar con probabilidades de éxito las demandas y desafíos de este mundo globalizado cada vez más integrado, donde la paz y la estabilidad regional resultan indispensables para nuestro crecimiento y porvenir. Si se estructuran las bases de una efectiva integración y cooperación fronteriza, se estarán creando a la vez las bases para una integración y cooperación más profunda entre Chile y Perú.

CONVOCATORIA

HEMICICLO es una revista semestral de la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 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. Las colaboraciones serán examinadas por el Consejo Editorial 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, y una breve reseña del autor que señale sus estudios y la institución en que los cursó, además de la actividad que desarrolla actualmente.

3 La bibliografía debe presentarse siguiendo el formato ISO 690. Se encuentra disponible en internet: <http://www.academiaparlamentaria.cl>.

4 La tipografía debe ser calibri, tamaño 11, con un interlineado de 1,5 y sin saltos de línea entre los párrafos.

5 Las contribuciones deben ser remitidas en formato word al correo electrónico: academiaparlamentaria@congreso.cl.

6 No se aceptarán artículos que hayan sido publicados o que se consideren ofrecer a otra publicación. Los originales serán editados en cuanto a precisión, organización, claridad o consistencia con el estilo y formato de la revista.

7 El plazo de entrega de colaboraciones para el próximo número vence el 30 de abril de 2015.

Iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República en materias de gasto público:
antecedentes históricos y derecho comparado

Esteban Szmulewicz Ramírez

TIC en el Senado

Roberto Bustos Latorre

Lidia Fuentes Méndez

El uso de las Tecnologías de Información en las funciones de la Biblioteca del Congreso
Nacional que apoyan el proceso legislativo

Álvaro Sandoval Pizarro

El proceso administrativo público en México. Fundamento constitucional

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández

Educación cívica: límites y horizontes de un país

Macarena Muñoz Álvarez

Democracia inadaptada

Ariel Nicolás Soriano Saldías

Enriquecerse tampoco es gratis. Reseña

Claudio Barahona Gallardo

Creando puentes fraternos con América Latina

Luis Winter Igualt

Asia Pacífico, nuevas oportunidades para la integración de zonas fronterizas Chile-Perú.

Visión estratégica

Rodolfo Codina Díaz