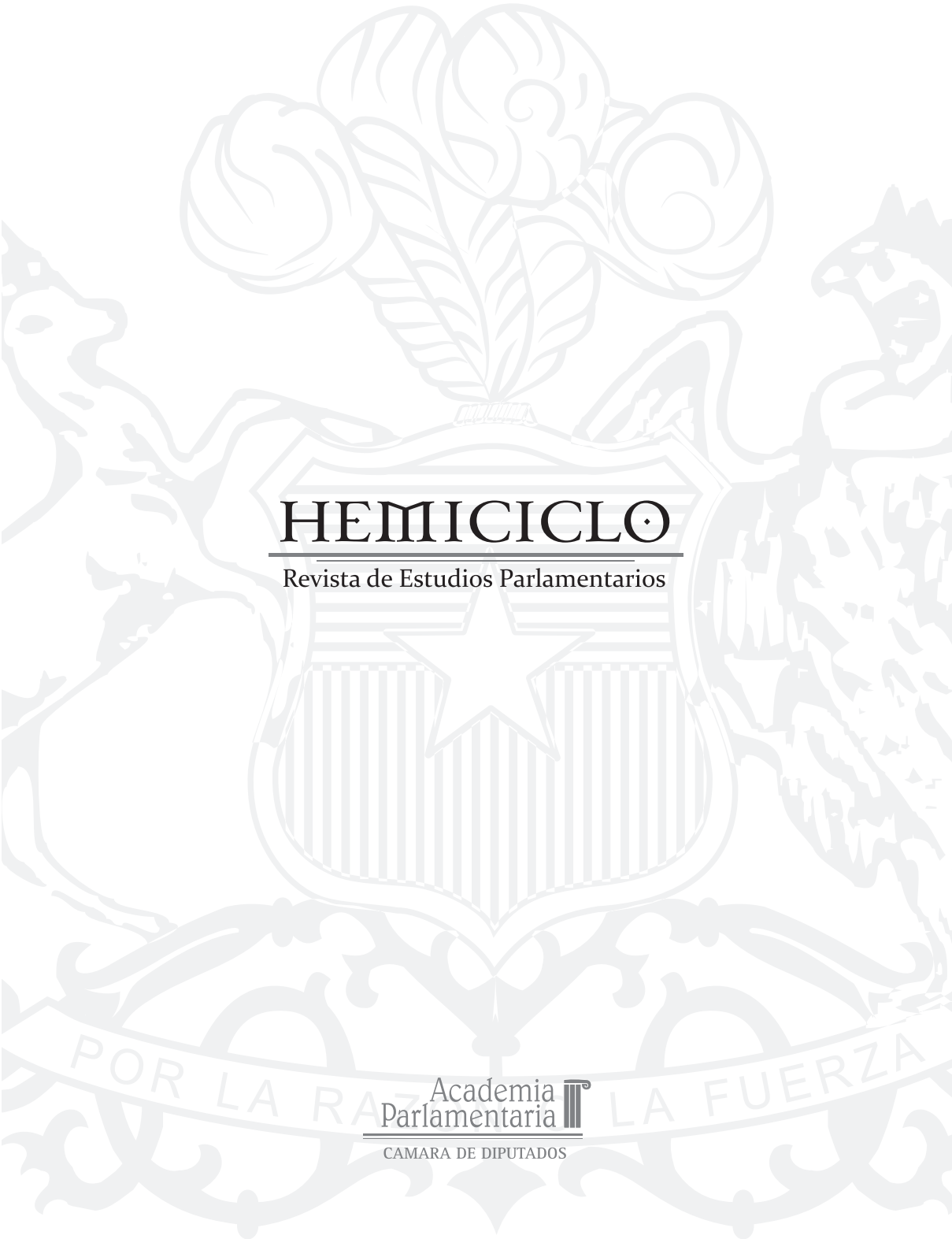




HEMICICLO

Revista de Estudios Parlamentarios

Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados. N° 5. Segundo semestre de 2011.



HEMICICLO

Revista de Estudios Parlamentarios

Academia
Parlamentaria 
CAMARA DE DIPUTADOS



CAMARA
DE DIPUTADOS
CHILE

Año 3. Número 5. Segundo semestre de 2011.

DIRECTOR

Enrique Winter Sepúlveda

CONSEJO EDITORIAL

Juan Carlos Herrera Infante

Cristián Ortiz Moreno

Rafael Parrao Ubilla

Verónica Seguel Ilabaca

Juan Veglia Quintana

DISEÑO

Marcelo Torres Vargas

SECRETARIA

Gioconda Vásquez Pérez

Impreso en Lom Ediciones Ltda.

Edición de 1.000 ejemplares.

ISSN 0718-8463

Teléfono: 56 32 2505591

E-mail: academiaparlamentaria@congreso.cl

Índice

I	El Congreso Nacional y el problema histórico de la representatividad en Chile Gabriel Salazar Vergara	7
II	Hacia una sociología de la producción legislativa: la cientifización de lo político y la emergencia de temas valóricos en la élite parlamentaria chilena Alejandro Osorio Rauld, Fernando Urrejola Peralta y Martha Party de la Fuente	19
III	Análisis del proyecto de ley que modifica normas del Código Civil en materia de cuidado personal de los hijos Alejandra Borda Silva, Max Celedón Collins e Ignacio Schiappacasse Bofill	33
IV	Reinventando el multilateralismo desde una nueva Latinoamérica Heraldo Muñoz Valenzuela	53
V	Los militares también tienen derechos humanos. Comentario de “¿El perdón sin memoria? Respuesta a un general” de Patricio Hales Dib Alberto Cardemil Herrera	61

Desafíos para Chile en el siglo XXI

VI	Desafíos para Chile y nuestro Congreso Francisco Chahuán Chahuán	73
VII	Descentralización y desarrollo territorial: ¿barco a la deriva o proyecto país? Fundamentos y propuestas para una Política de Estado Heinrich von Baer von Lochow	89
VIII	Desafíos para la industria Andrés Concha Rodríguez	119
IX	Hacia una estrategia de internacionalización Osvaldo Rosales Villavicencio	135

Fiscalización de los actos del Gobierno por la Cámara de Diputados

X	Informe de la Comisión Investigadora de los procesos de aprobación de proyectos hidroeléctricos y energéticos por parte de las Coremas (extracto)	157
XI	Informe de la Comisión Investigadora del incendio que afectó al Centro de Detención Preventiva de San Miguel (extracto)	171

El Congreso Nacional y el problema histórico de la representatividad en Chile*

Gabriel Salazar Vergara**

Resumen

Ante la inseguridad frente al futuro con que viven los chilenos y la crisis de representatividad, se realiza un balance de los doscientos años de la historia independiente de Chile, a través de la revisión de los procesos que culminaron en las Constituciones de 1833, 1925 y 1980, que se caracterizaron por la exclusión de la sociedad civil de la política y del ejercicio de la soberanía, especialmente del poder constituyente. La monopolización de la soberanía por el Estado y la reducción de la política al trámite legislativo condujeron la política de la ciudadanía a la mera movilización callejera en son de petición y protesta. El autor propone cinco mecanismos soberanos de representación democrática, registrados en la historia de Chile: la deliberación de la base social para acordar un mandato soberano; la elección de las personas que lo realizarán; la evaluación de su trabajo (revocabilidad); el juzgamiento de su comportamiento en el cumplimiento del mandato, y el envío de “representaciones” directas a la instancia de actuación del mandatario, como forma de conectar la organización política de la nación con la memoria, la conciencia y la voluntad vivas de la ciudadanía.

Abstract

Given the insecurity about the future and the crisis of representation that Chileans are faced with today, this article examines the two hundred years of the history of Chile as an independent nation by assessing the processes that culminated in the constitutions of 1833, 1925, and 1980, which were characterized by the exclusion of civil society from politics and from the exercise of sovereignty, in particular constituent power. State monopolization of sovereignty and the reduction of politics to legislative procedures led to citizen politics being relegated to street demonstrations with demands and protests. The author proposes five sovereign mechanisms of democratic representation, all with precedents in the history of Chile: deliberation at the grassroots level to reach agreement on a sovereign mandate; the election of people who will carry out the mandate; the evaluation of their work (revocability); the judgment of their conduct in fulfilling the mandate; and sending direct “representations” to the head of state to be acted upon, as a way of connecting the political organization of the nation with the living memory, the living conscience and the living will of the citizenry.

* Ponencia desarrollada en el Seminario “Rol del Congreso Nacional en la Historia Política de Chile”, organizado por la Academia Parlamentaria el 26 de abril de 2011, en la sede del Congreso Nacional. Transcrita por Tomás Palominos Besoain, jefe de la Redacción de Sesiones.

** Profesor de Estado en historia, geografía y educación cívica; egresado de sociología y de filosofía por la Universidad de Chile; doctor en filosofía, economía e historia social por la Universidad de Hull. Investigador y académico universitario, autor de numerosos libros de historia social chilena. Es Premio Nacional de Historia de 2006.

Dejo constancia de que soy ‘historiador social’, vale decir, un investigador que tiende a ver los procesos históricos, pasados y presentes, desde la mirada, sensibilidad, conciencia y memoria de los sujetos sociales de carne y hueso, del ‘ciudadano’ como tal y, en especial, de los sectores populares.

La historia social se ha caracterizado, desde que se constituyó en Chile durante la década de 1980, como una disciplina solidaria, es decir, una disciplina que se apega al sujeto vivo en toda circunstancia. No lo abandona. Mira todo desde él, con sus ojos, desde el interior de su memoria. Este rasgo ha dotado a esta disciplina de una mirada inevitablemente crítica, pues ve las cosas de revés: de abajo hacia arriba, de adentro hacia afuera y, en consecuencia, frente a una consideración convencional y estereotipada de la realidad, tiende a plantearse críticamente; razón por la que, frente al llamado “realismo político”, aparece adoptando una actitud que algunos llaman “insolente”. Lo que voy a decir está sustentado en una mirada de ese tipo.

Desde hace unos seis o siete años, aproximadamente, es posible leer en periódicos y revistas algunas encuestas que apuntan a medir la opinión ciudadana respecto de lo que realmente está ocurriendo en Chile. No se trata de esas encuestas que miden la imagen pública y el rating de simpatía, aprobación o desaprobación de las personalidades públicas y de los llamados “rostros” de nuestro actual parnaso histórico-político, sino, más bien, los sentimientos y pensamientos profundos de la ciudadanía respecto a nuestro sistema político en tanto tal. Dichas encuestas –seis o siete en total– coinciden, desde 2005 en adelante, en dos resultados importantes, que quisiera registrar a modo de introducción.

En primer lugar, de acuerdo a lo concluido por los investigadores del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ya en 1998 se detectó que los chilenos estamos viviendo con un profundo “malestar interior”, lo que el PNUD definió, de acuerdo a lo investigado, como inseguridad frente al futuro –no somos dueños del futuro como lo fuimos, siendo jóvenes, en los años 60–: inseguridad en cuanto a la salud, mía y de mi familia; inseguridad en el futuro en cuanto a la educación de mis niños; inseguridad cotidiana, en cuanto me pueden robar, asaltar o quitarme algo; inseguridad laboral, aun cuando sea profesional (en Chile, un gran porcentaje de profesionales trabaja a honorarios, o por proyecto temporal). ¡Inseguridad!

En paralelo, centros como el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Diego Portales y El Mercurio Opina S.A., entre otros, han concluido que la ciudadanía, además, no tiene confianza en las instituciones del Estado. Así, en una escala de 1 a 100, en términos de confiabilidad y credibilidad, el Congreso Nacional califica con un porcentaje que va de 15 a 20%; el poder judicial, de 10 a 15%; los partidos políticos, entre 5 y 9%, y los políticos, entre 3 y 5%. Todas estas encuestas han coincidido, más o menos, en los porcentajes que señalo, con la variación indicada. En consecuencia, si expresamos esos resultados con la tabla escolar de 1 a 7, la mejor calificada de las instituciones estatales sería el Congreso Nacional, que alcanzaría la nota promedio de uno punto cuatro (1.4). En lenguaje escolar, eso no sólo es reprobación, sino eliminación. ¿Y qué decir de las que tienen un puntaje menor? ¿Qué ocurre en el fondo del sistema político en Chile que merece esa desaprobación?

¿Cómo interpretaría estos datos un sociólogo tradicional? Digo ‘tradicional’, porque últimamente la sociología ha estado más preocupada de la estadística

electoral, de la sociología de la imagen, etcétera, que de examinar en profundidad las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Un sociólogo tradicional diría entonces que estamos en presencia de una grave crisis de representatividad.

Si se revisa la historia de Chile, no encontramos una crisis similar sino hacia 1910, es decir, un siglo atrás, época en que la ciudadanía demostró tener más o menos la misma opinión respecto de su confiabilidad en las instituciones del Estado, de la Constitución Política vigente y sobre los actores protagónicos de 'la' política. Pero en Chile hoy nadie está discutiendo un problema que, como se ve, no es nuevo en el país. Los datos siguen insistiendo en el "malestar" denunciado por el PNUD y en la no-credibilidad denunciada por las encuestas y, sin embargo, los políticos no parecen estar preocupados por eso y no hay ningún debate público al respecto. Menos en el Congreso Nacional.

Un historiador social, ante datos de ese tipo, ha tendido y tiende a buscar una explicación y a realizar, por ejemplo, un balance histórico de lo que ha ocurrido en Chile en los 200 años de vida independiente. Y eso le lleva a probar lo que he dicho: es un fenómeno ciudadano que se ha presentado al menos dos veces en menos de 100 años. Pero en Chile tendemos a celebrar los centenarios como si nuestra memoria histórica estuviera reducida a fiestas de cumpleaños, y a pretextos para organizar actos de recordación, viajes al cementerio, fiestas públicas y reconocimiento patriótico de estatuas.

Es cierto: 200 años son 'un' cumpleaños, pero, al considerar lo anteriormente dicho, también se puede decir: o hacemos una fiesta, o hacemos un balance crítico de lo que hemos hecho y de lo que no hemos hecho en ese período. El historiador social, normalmente, hace eso y va encontrando, por ejemplo, que en Chile 'la' política, desde hace mucho tiempo, está reducida al 'trámite legislativo', que pone como actores protagónicos a diputados, senadores, ministros y presidentes, estableciendo así un campo acotado, un espacio cerrado y autocontenido que media entre el Ejecutivo y el Legislativo, que protege un tránsito constante de idas y venidas en torno a proyectos de ley. Como que la política se reduce a eso, y sólo a eso. Para que, finalmente, sea eso.

Y explosivos 'conflictos políticos' han estallado en ese ámbito cerrado. Por ejemplo, se ha dicho que la revolución de 1891 estalló por un conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo en torno a la Ley de Presupuesto. Y cuando se dictó la Constitución Política de 1925 (mejor dicho: cuando Arturo Alessandri Palma la redactó prácticamente por sí mismo, a espaldas a la ciudadanía), aquél intentó legitimar 'su' obra señalando que ella resolvía por fin el crónico conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo, esta vez, por supuesto, a favor del Presidente. Como que ahí, en dicho trámite, está todo lo esencial en política. Numerosos sociólogos e historiadores han aceptado eso como premisa mayor, y lo han definido incluso como un "campo de fuerzas" con existencia propia, objetivado y cosificado. Giovanni Sartori, gran cientista político italiano, maestro de Arturo Valenzuela – conocido cientista político chileno radicado en Estados Unidos –, e incluso un sociólogo talentoso como Tomás Moulian (en su fase liberal), han planteado lo mismo. Que, en definitiva, 'la' política es un "campo de fuerzas" y que hay tres vectores (sólo tres) que se mueven dentro de ese campo: el Centro, la Izquierda y la Derecha. Todo el proceso político puede explicarse

por tanto en función de cómo operan esos vectores, cómo se desplazan uno con respecto al otro, cómo se unen o cómo se oponen en la tramitación de la ley. Y se ha dicho, por ejemplo: si el Centro predomina, entonces hay equilibrio; si el Centro se debilita, los polos extremos se tensan, desequilibrando entonces el sistema hasta producir un peligroso breakdown. Partiendo de esta concepción (física) de la política se han explicado muchas cosas en Chile. Prácticamente todo. Con ella se ha explicado, por ejemplo, el golpe de Estado de 1973 (por eclipse del Centro). También presidió la lógica del reciente proceso de transición: “si armamos un nuevo Centro, amplio y flexible, podemos asegurar la gobernabilidad del régimen heredado de Pinochet”. Y para muchos chilenos, la política se reduce a movilizarse para potenciar la Izquierda asociándola al Centro, o disociándola de él, o potenciar el Centro colgándose de la Derecha, o potenciar la capacidad personal para sobrevivir en el Estado (medrando díscolamente) patinando en transversal, deslizándose de un vector a otro...

Esa definición de ‘la’ política en Chile se sustenta, como es evidente, en un ejercicio de ‘reducción’ conceptual, que deja fuera otra dimensión fundamental de ‘lo’ político, esto es: el trámite constituyente. Vale decir, ese trámite (también político) donde se ejerce y opera la soberanía ciudadana; la autonomía y capacidad de deliberación y expresión de la Sociedad Civil. Y esto no es poco decir, porque la gran tarea histórica de la soberanía popular es, ni más ni menos, que la vigilancia, la crítica y la re-construcción del Estado. La soberanía popular tiene como función inherente ‘construir’ el Estado y ‘dictar’ la Ley Fundamental que lo rige. La soberanía detenta, de modo exclusivo e inalienable, el poder constituyente, que implica poder revocatorio (desarmar el Estado viciado) y poder de reordenación general (incluyendo el mercado y la misma sociedad civil). Esta dimensión de la política en Chile ha sido eclipsada y sumida en la amnesia pública: no ha habido ni hay mecanismos institucionales que preserven ese poder y permitan su funcionamiento. Por eso, en Chile, la ciudadanía ha perdido la conciencia de su propia soberanía: no delibera y, por lo mismo, no sabe proponer. Es que, de modo permanente, en estos 200 años, cuando se ha construido el Estado, se la ha excluido sistemáticamente y no ha participado nunca de modo decisivo en esos procesos.

Las tres veces que en nuestro país se ha construido el Estado ha sido mediante una intervención militar (con terrorismo armado en dos de esas oportunidades). Y en ellas, siempre, una misma minoría resultó favorecida en desmedro de la mayoría y una decena de personas (a veces menos) han sido “los redactores” de las constituciones respectivas. Fue así en 1830: hubo un golpe de Estado sangriento —en Lircay los vencedores mataron a hachazos a los oficiales vencidos— que trajo consigo fusilamientos, tortura, policía secreta y “leyes secretas”. Por ese modo de origen, la Constitución de 1833 nació ilegítima. Sin embargo, se la ha presentado como la piedra angular del Estado chileno, porque duró cien años. Casi único en América Latina. Orgullo para el país. Tarea ineludible de memorización para los niños... ¿Y qué pasó en 1925? Arturo Alessandri traicionó el mandato que se le dio de organizar una libre Asamblea Nacional Constituyente. Porque él no convocó la Asamblea y designó arbitrariamente (a dedo) un “comité”. Él impuso su parecer y su voluntad sobre dicho comité y terminó por redactar, prácticamente de propia mano, la Constitución de

1925, que ya había preparado en su viaje de Roma a Valparaíso. Usurpó, por tanto, el poder constituyente de la ciudadanía. Por eso, el Estado de 1925 nació, también, ilegítimo. Y no digamos nada de la Constitución de 1980...

Cabe pues concluir que, en Chile, cada vez que el Estado ha sido constituido y legalizado, se ha hecho sobre condiciones extremas de ilegitimidad. Y la ilegitimidad del Estado engendra, en él mismo, con el paso del tiempo, anomalías, antinomias y diversas patologías políticas. Es que no se puede excluir así como así la voluntad ciudadana ni ignorar los proyectos históricos que emanan espontánea y libremente de ella.

El hecho de que la Constitución de 1833, por ejemplo, haya dejado fuera, por presión militar, a los liberales cultos de Santiago; a los pipiolos liberales, demócratas y productivistas de provincia, y haya excluido absolutamente a los peones-gañanes, a los cocineros, a los sirvientes y, por supuesto, a las mujeres, de la ciudadanía formal, determinó que el grueso de la sociedad civil quedara marginada del Estado, lo que dio lugar al desarrollo de un tipo de política alternativa: la de la calle (protesta, motín, agitación, subversión, etc.). Recordemos que entre 1830 y 1837 hubo siete motines contra el Estado construido a sangre y fuego por los vencedores de Lircay, al punto de que concluyeron por matar al mismísimo “tirano” (Diego Portales). Pero no fue todo: de nuevo estallaron la insurrección de 1848 (Sociedad de la Igualdad) y las guerras civiles de 1851, 1859 y 1891. ¿Cómo se explica eso? ¿Cómo pudieron ocurrir tales disturbios bajo la excelencia ejemplar de la Constitución de 1833? ¿O bajo la grandeza del estadista-mercader Portales? ¿O es que fue el resultado de la brutalidad e ilegitimidad sobre las cuales se construyó ese Estado? ¿Cómo seguir sosteniendo el mito según el cual el Estado ‘portaliano’ es nuestra máxima gloria política, si, durante su existencia —de casi 100 años— prohibió cinco guerras civiles y cuando menos doce motines populares, la mayoría armados? Algo similar se ha dicho del Estado constituido en 1925, en tanto se le ha calificado como “democrático”, “desarrollista” y hasta “revolucionario” (siendo, en realidad, sólo liberal), pese a que fue instituido en total contraposición a la voluntad ciudadana. No es porque sí que el Estado de 1925 debió soportar una intensa y sostenida agitación social-revolucionaria, a tal punto que inspiró una reacción oligárquica que incluyó dos dictaduras y nueve masacres de trabajadores entre 1925 y 1973, a través de otras tantas intervenciones militares, para terminar instalando un nuevo Estado (el de 1980) tan liberal e ilegítimo como los anteriores.

Como resultado de esa sostenida ilegitimidad estatal, nuestra ciudadanía ya no sabe que es soberana. No sabe proponer, no sabe ser, plenamente, ciudadanía. En 200 años sólo se le ha permitido hacer uso del liliputiense “derecho a petición” y, como parte de ese derecho, el de protesta en la calle. A eso la redujeron Arturo Alessandri Palma en varias oportunidades y el mismo Carlos Ibáñez del Campo. Ambos excluyeron del Estado, incluso, al empresariado, porque éste, comprendiendo que el Estado liberal de 1825 no era útil para desarrollar la producción y la industria, le dijeron a Ibáñez y Alessandri: “miren, el Estado que ustedes han construido, liberal como es, presupone que el desarrollo económico ya está hecho. Por eso, se cruza de brazos, deja hacer y deja pasar. Porque es liberal. Pero, así como es, no

sirve para producir un desarrollo efectivo. Por tanto, señores, organicen un Consejo Económico-Social para que tome a su cargo la política económica, compuesto por una mayoría de representantes de las ‘clases productoras’ y una minoría de la clase política”. Alessandri, indignado, los expulsó, diciéndoles: “ustedes no tienen derecho a gobernar. Según la Constitución, el Gobierno compete sólo al Presidente de la República. El único derecho que ustedes tienen es el de petición”. Lo mismo les había dicho Carlos Ibáñez del Campo durante su dictadura a los profesores y a los trabajadores, que habían propuesto, también en 1925, no una constitución liberal, sino una desarrollista, productivista y social-participativa. Por eso, durante la crucial coyuntura constituyente del período 1918-1932, ambos “caudillos” redujeron la ciudadanía (que es soberana) a la condición de masa peticionista, instalada en la calle. Como en condición de mendicidad. Ambos jefes de Estado, pues, empobrecieron la ciudadanía. No cabe extrañarse, entonces, que, después de 1932, la ciudadanía se comportara, sólo, como movimiento de masas: desfilando como tal, concentrándose en las plazas como tal, gritando, saltando, aplaudiendo y protestando como tal. Sin deliberar, ni proponer, ni participar.

En Chile, la monopolización de la soberanía por el Estado y la reducción de la política al trámite parlamentario de la ley ha generado, por carambola, la reducción de la política popular a la movilización callejera en son de petición y protesta, al punto de que buena parte de la juventud popular o de Izquierda ha sentido antes y siente todavía que ‘hacen política’ cuando marchan por las calles, cuando protestan en masa y cuando se enfrentan (usando piedras y ‘molotovs’ como argumentos) con la policía, o cuando rompen el “mobiliario urbano”. Acciones contestatarias que, a su vez, el Estado se apresura a reprimir —en nombre de la seguridad ciudadana— violentamente, mientras las autoridades y medios de comunicación denuncian con escándalo el vandalismo de la juventud rebelde. Por eso mismo, para muchos jóvenes, la política ‘revolucionaria’ se reduce a las tradicionales prácticas de la “agitación callejera”. Que es, sin duda, la sublimación espuria de la condición en que los mismos políticos (aliados a los militares) han dejado a la ciudadanía, al reducirla a la parálisis virtual de la petición perpetua. Por supuesto, el sistema dominante, viendo esa conducta juvenil, se siente en el fondo de sí complacido, pues, como esa conducta redunde en una serie de problemas cotidianos, no tiene más que tomar en sus manos las leyes de “seguridad interior” del Estado y lanzar a la calle la fuerza policial, que está especialmente entrenada para eso. Con ello no hace sino subrayar la validez del concepto de Estado liberal de Adam Smith, cuya tarea específica es, como se sabe, cuidar policialmente el orden público. Así, la política callejera de la juventud la disuelve la policía, y aquí no ha pasado nada. Sería muy distinto para ese Estado (liberal) enfrentar, no a una ciudadanía que sólo pide y protesta, sino a una que delibera, critica, propone y, soberanamente, se dispone a imponer sus acuerdos. Frente a esta conducta soberana puede servir lo mismo el poder policial, pero a costa de dejar en evidencia, a los ojos del mundo, el abuso vergonzante de reprimir a una ciudadanía madura e inteligente. Se observa, pues, que las clases políticas chilenas (la civil y la militar) se han beneficiado del doble reduccionismo de la política chilena (el de arriba y el de abajo), pues le permite mantener el statu quo, mientras exorciza

el fantasma de la soberanía ciudadana, que es el mayor y más sabio enemigo de las 'clases políticas' de cualquier signo.

Tan es así que, cada vez que los ciudadanos se han manifestado en Chile por sí mismos y se han propuesto construir el Estado, ¿qué han planteado los políticos y los historiadores tradicionalistas de este país? ¡Que eso es anarquía! Y entre 1823 y 1828, cuando los ciudadanos se propusieron dictar democráticamente la Constitución, exclamaron, desde Barros Arana en adelante: "¡anarquía!" ¿Y qué pasó entre 1918 y 1925? De nuevo una gran movilización ciudadana que se dispuso a construir por sí misma un Estado Nacional-Desarrollista, proceso que culminó con la Asamblea Constituyente de Asalariados e Intelectuales celebrada en marzo de 1925. ¿Y cómo han llamado los historiadores tradicionales y los políticos a ese período? "¡Anarquía!"

Actualmente, el Estado constituido (ilegítimamente) en 1980 se beneficia del hecho de que muchos jóvenes hacen política luchando (ritualmente) en las calles y destruyendo el mobiliario urbano, porque, entonces, la policía reimpone el orden público y se proclama defensora de la seguridad ciudadana. Que garantiza la paz social. Y cada gobierno nuevo en este país, desde 1990, potencia esa imagen incorporando de 4.000 a 10.000 nuevas policías adicionales al contingente que ya existe. Y encima de ello blanden, cada vez que pueden, una ley antiterrorista que es una vergüenza internacional, incluso para la OCDE.

El problema que estamos describiendo fue gestado, además, por la destrucción de las comunidades locales en las cuales radicaba la soberanía ciudadana. La historia política de Chile no es sino la historia de la centralización del poder político en el Estado y la capital, con vaciamiento cívico de todos los pueblos y comunidades de provincia. Alexis de Tocqueville sostenía que la "comuna" (la comunidad local) era "la escuela de la democracia", porque en ella se desarrollan relaciones cara a cara, se dialoga y se deciden, en conjunto (en asamblea o ayuntamiento), los pasos a seguir para resolver los problemas que la aquejan. Pues la soberanía sólo es posible si hay una comunidad que delibera normalmente. La soberanía no radica en el individuo en tanto tal: la soberanía sólo existe y se desarrolla al interior de un colectivo social que delibera. Se trata de una voluntad social colectivizada. Por eso, Tocqueville dijo que la comuna es la verdadera madre de la democracia, porque en ella es posible la interacción social, la vecindad, el autoconocimiento, la confianza, el intercambio de información, el cabildo abierto, la asamblea abierta, la deliberación, la voluntad colectiva. Pero en Chile esas comunidades, esas 'madres de democracia', han sido sistemáticamente destruidas desde el golpe de Estado propinado por Diego Portales & Cía. a través de la batalla de Lircay.

El hecho concreto es que el régimen portaliano destruyó el "cabildo", institución ancestral que alojó siempre, como por naturaleza, la 'soberanía popular' que, durante siglos, se enfrentó a la 'soberanía divina' de los reyes absolutos, al poder universal de los papas y al poder mundial del dinero mercantil. En Chile esa institución existía desde los años de la Conquista (siglo XVI). Era la única agencia política de base democrática frente a la 'triple alianza' de los reyes absolutos, los papas infalibles y los grandes mercaderes; alianza suprema de donde emanó finalmente el "derecho constitucional" de los estados nacionales modernos. Un

derecho que, precisamente por la existencia concreta de la soberanía comunal de “los pueblos”, necesitó constituirse en la abstracción enrarecida de la teología y la filosofía, materializada por la acción de ejércitos mercenarios y promulgada a través de sofisticadas leyes escritas (no por medio de usanzas ancestrales, como fue el caso de la soberanía popular consuetudinaria, que nació y se consolidó a partir del trabajo comunal productivo sobre la tierra y la naturaleza). No fue por casualidad que Chile se independizó de España apoyándose en la soberanía popular de los cabildos. Por la misma razón, Pedro de Valdivia, cuando quiso convertirse en Gobernador del territorio que había conquistado, se hizo elegir tres veces por el Cabildo de Santiago, para legitimarse como Gobernador. El Cabildo, por consiguiente, en tanto representó directamente las comunidades de base, fue durante siglos la expresión natural de la soberanía popular.

Esa larga tradición fue, sin embargo, tronchada y destruida por el ‘glorioso Estado’ centralista y dictatorial impuesto a Chile por los mercaderes comandados por Diego Portales y el general Joaquín Prieto. Fue cuando se reemplazó el cabildo popular por las “municipalidades” (que en el Imperio Romano constituían una subdivisión administrativa del Estado central). Significativamente, el Estado centralista constituido en 1833 sólo promulgó la primera Ley Orgánica de Municipalidades en 1854. De ese modo, pudo gobernar centralmente desde la capital, sin oposición, todas las comunas del país durante, aproximadamente, una generación. Y así, junto con el eclipse de los cabildos, desaparecieron también las asambleas provinciales, órganos políticos superiores de la deliberación ciudadana (las Asambleas de los Pueblos Libres de Concepción y la Asamblea de Pueblos Libres de Coquimbo fueron las que derribaron la dictadura militar centralista de Bernardo O’Higgins y las que redactaron la Constitución “Popular-Representativa” de 1828).

Por eso cabe decir que los redactores de la Constitución de 1833 (entre los que figuró Diego Antonio Barros, padre del historiador Diego Barros Arana, gran comerciante y socio de Diego Portales en el monopolio del estanco) organizaron un Estado matemáticamente calculado para destruir las bases de la soberanía popular-ciudadana y permitir, de ese modo, el dominio total del patriciado mercantil asentado desde el siglo XVIII en la ciudad de Santiago.

Desde entonces las comunidades chilenas perdieron la costumbre de deliberar y tomar decisiones soberanas. Todas las constituciones posteriores han cuidado de aislar el municipio, desgajándolo de los procesos políticos y del Estado. Despojándolo de su enlace orgánico con el Estado nacional a través de las asambleas provinciales. La Constitución del ‘28, que fue redactada en Valparaíso por los delegados libremente electos por “los pueblos” (las comunidades locales), establecía que los municipios, democráticamente electos, debían articularse uno con otro en las Asambleas Provinciales, y éstas, a su vez, en la cámara descentralizada del Senado. De ese modo la deliberación ciudadana, que se iniciaba en la base comunal, se ampliaba en las asambleas provinciales y culminaba a nivel nacional en el Senado. Al revés, los principios unitarios del centralismo (la “nación” como tal) se alojaban en el Poder Ejecutivo y en la Cámara de Diputados. De ese modo se lograba un equilibrio entre la soberanía popular (deliberante) y el Poder Ejecutivo centralizado. Por eso bautizaron

ese Estado como “representativo-popular”. Pero el golpe de Estado de 1829 abolió la Constitución de 1828 y estableció un régimen centralista puro, eliminando no sólo las Asambleas Provinciales y el Senado descentralizado, sino el mismo Cabildo. Ni la Constitución de 1925 ni la de 1980 repusieron las instituciones políticas que alojaban orgánicamente la soberanía popular.

La historia de la soberanía popular-ciudadana en Chile es, pues, una historia triste y bicentenaria: es la historia de su negación constante. Por ello, resulta grotesco que las autoridades actuales se quejen y escandalicen porque los “pingüinos” rompen el mobiliario urbano de la capital, o porque los jóvenes universitarios celebren todavía (muerto Pinochet) el “día del combatiente”, o porque las barras bravas, después de salir de los estadios, van por ahí rompiendo todo lo que se oponga a su paso. Es absurdo, porque la historia de Chile no ha hecho otra cosa más eficiente sino criar vándalos, no ciudadanos; cuervos que picotean los ojos de las leyes, no la sabia lechuza de Minerva. Es absurdo escandalizarse después de porfiar doscientos años para conseguir, exactamente, eso. Y por eso mismo, en los tiempos que corren, es absolutamente necesario reflexionar en profundidad sobre la soberanía popular-ciudadana, para rescatarla de su mazmorra y darle el lugar que le corresponde en la historia y en la sociedad.

Suspendamos por un momento el “chateo” ligero, fácil, cotidiano acerca de la política convencional, y pensemos un momento en las fibras profundas de la sociedad. Pues hace falta evaluar los doscientos años de ‘vida libre’ en forma crítica y reconocer, sin tapujos, las enfermedades crónicas del Estado que nos rige. Una de esas enfermedades es su ilegitimidad: todos nuestros Estados han sido ilegítimos por nacimiento: han sido producto de la violencia constituyente ejercida por una minoría sobre la mayoría. Otra de sus enfermedades es su no-representatividad, agudísima en 1910 y, de nuevo, desde el 2010. Y otra es su crónica ineficiencia para desarrollar de verdad la sociedad e integrarla, de modo medianamente igualitario, en torno a un proyecto compartido de modernización. Y lo cierto es que, ni el célebre Estado portaliano (el de 1833), ni el no menos alabado (“democrático”) de 1925, ni menos el de 1980 (“jaguar”), clasifican como legítimos, eficientes y representativos.

El resultado de una historia estatal plagada de esas patologías ha sido y es, como dijimos, el eclipse de la soberanía popular-ciudadana como actor protagónico de nuestra historia, y la emergencia, con sobreexposición irritante, de las “clases políticas” (militar y civil). Cuando las clases políticas se consolidan, es porque, precisamente, han decapitado la soberanía popular-ciudadana. Aquéllas atestiguan, por su sola presencia, el asesinato de la segunda. Podrá parecer exagerado decir esto, pero es el balance histórico neto de nuestro bicentenario. Es, estrictamente, nuestra realidad. Porque la existencia de las clases políticas conlleva la profesionalización de la representatividad, la auto-reproducción estatal de “los representantes” y la eliminación conspirativa de los mecanismos soberanos de la representación democrática.

¿Cuáles son los mecanismos soberanos de representación democrática? Son, al menos, cinco, que están registrados en la historia de Chile, justamente en las épocas llamadas “anarquías”. A) El primer mecanismo soberano es la deliberación de la base social, a objeto de estudiar los problemas, acordar una solución y convertir ésta en

un mandato, en una tarea a realizar. La deliberación ciudadana conduce a establecer un mandato soberano. B) El segundo mecanismo consiste en elegir a la (o las) persona(s) que se encargarán de realizar el mandato y las tareas correspondientes. No se elige al representante porque es simpático o por otra cualidad marginal, por él mismo (o para que haga una carrera política), sino porque pertenece a la comunidad, conoce a la comunidad y no puede ser sino leal a su comunidad (o “pueblo”). Y se le elige para realizar una tarea específica: el mandato soberano. C) El tercer mecanismo consiste en evaluar permanentemente el trabajo que está realizando o realizó el “representante”, de modo que, si lo ha hecho mal o ha traicionado a su base, se le revoca la representación, se le quita el poder otorgado, se le trae de vuelta a la comunidad y se evita que se profesionalice para sí mismo, es decir, se frena el fatídico proceso de oligarquización de los representantes. D) El cuarto mecanismo consistía en juzgar al representante por su comportamiento en el cumplimiento del mandato. A esto se le llamaba “juicio de residencia”, que podía ser honorífico o condenatorio. E) Y un quinto mecanismo consistía en que la comunidad, durante la realización de la tarea por parte de su representante, se reservaba el derecho a enviar “representaciones” directas a la instancia donde se movía su representante, la que podía ser una Cámara Legislativa, el Gobierno o una Asamblea Provincial e incluso una Asamblea Constituyente. La voz soberana de la base se hacía oír por boca de su representante, pero también por comunicaciones escritas enviadas a la instancia respectiva. Duplicaba su voz, para mayor seguridad.

Sobre esos cinco principios funcionó la democracia participativa en aquellos momentos en que se habló de “anarquía”. Esto, que emergió en el período 1823-1828, ocurrió también entre 1918 y 1925, a nivel de los grandes actores sociales de ese período: la Federación Obrera de Chile (Foch), la Federación de Estudiantes de Chile (Fech), y la Asociación General de Profesores de Chile. Ahí funcionó también la democracia participativa.

Ninguno de esos principios fue incluido, por supuesto, ni en la Constitución de 1925 ni en la de 1980. Nada de eso practicamos, tampoco, hoy. Actualmente los pueblos votan como meros individuos (sólo cuentan como número, sin deliberar colectivamente), por un señor que viene de cualquier parte, que no pertenece a la comunidad y que no se hace cargo de nada. Si el señor en cuestión se pone “díscolo” y se pasa a otro partido y no obedece a ningún mandato soberano sino sólo a su interés personal, no ocurre nada: él es un político profesionalizado. La ‘clase política’ aparece cuando ninguno de los mecanismos anotados ha tenido cabida en las prácticas de representación. Por eso, si existen clases políticas es porque la soberanía ha sido subyugada.

Y hablamos de clases políticas en plural, porque en Chile, de hecho, han funcionado históricamente dos: a) la clase política militar (que es la que derriba los Estados viejos e impone la lógica predominante en los nuevos) y b) la clase política civil que, cuando los militares se retiran a su cuarteles, administra concienzudamente la herencia constitucional que aquéllos dejan tras de sí. Por eso la clase política civil, cuando asume dicha herencia, lo hace alegando “ley y democracia”, con lo cual logra que la ciudadanía olvide y perdone los atropellos cometidos por la clase política

militar. Y por eso mismo la clase política civil, que tiende a perder con el tiempo todo su prestigio porque administra un Estado ilegítimo que se vuelve ineficiente y no representativo, es salvada a última hora, justo en el momento de crisis final, por la clase política militar. Y este ciclo se ha repetido tres veces en 200 años. Se trata, por tanto, de un *pas de deux*: un bailecito histórico que, en sus vueltas y revueltas, ha usurpado cíclicamente la soberanía popular-ciudadana. Incluso un historiador conservador, lúcido y erudito como Mario Góngora, llegó, a su manera, a la misma conclusión: '¿quién construyó la sociedad y la nación en Chile?', se preguntó, y se respondió: 'el Estado'. Pero, ¿cómo? 'mediante la acción del Ejército'. Por tanto, si tomamos al pie de la letra la conclusión de este gran historiador, todos los chilenos somos, en tanto ciudadanos, hijos putativos del Ejército. Y esto es lo que inevitablemente se concluye cuando se mira nuestro bicentenario desde un punto de vista histórico-social.

He tratado de hacer un rápido bosquejo sobre este específico problema de arrastre de nuestra historia. Y lo cierto es que, si se lee en profundidad, bajo la piel de lo que entendemos habitualmente por 'política', surge con naturalidad la sensación de que, bajo las apariencias, algo ha andado muy mal en los fundamentos del sistema político, del Congreso Nacional, del Estado y, sobre todo, en los procesos constituyentes. Pues todo lo que tiene que ver con la organización política de la nación parece ser, a final de cuentas, una construcción abstracta y artificial, que no se conecta orgánicamente con la memoria, la conciencia y la voluntad vivas de la ciudadanía.

Constatamos hoy, sin embargo, una intensa reflexión soterrada entre los chilenos, sobre todo en los sectores populares y en la juventud. Pero no hay debate público. No se está debatiendo en el Congreso ninguno de los problemas de fondo aludidos en esta conversación. Menos en los periódicos, en la televisión, en el espacio abierto. Sin embargo, estamos parados sobre un verdadero archipiélago Gulag, soterrado, repleto de memoria reciente, de reflexión crítica, de asociatividad informal, de expresividad cultural alternativa, etcétera, entre los pobladores, en algunos sindicatos, entre los estudiantes, entre los jóvenes pobladores y aun entre los profesionales "a honorarios" que trabajan en los municipios volcados al desarrollo local. Es cierto que se trata de una reflexión que, mirándola desde un prisma político tradicional, es todavía primaria, pero es suficientemente densa y activa como para pensar que hoy está ocurriendo en Chile lo que sucedió hacia 1910, cuando todos los actores sociales de entonces se apartaron críticamente de la oligarquía dominante y del sistema político mismo. En esa época, todos los políticos eran liberales. Lo mismo ocurre hoy. Había por entonces una enorme distancia entre las casonas de la élite y los conventillos de los pobres; hoy, la distribución del ingreso es peor que entonces y la cuarta o quinta peor en el mundo. Entonces, los actores sociales decidieron que era necesario moverse ellos mismos para construir un nuevo Estado. Síntomas de esto mismo estamos observando hoy entre nosotros.

Sólo me resta desear, para terminar esta conversación, que, esta vez, la ciudadanía pueda desenvolver plena y elocuentemente su poder constituyente, y que su proceso reflexivo y deliberativo no sea abortado violentamente bajo la típica acusación de subversión y anarquismo. Muchas gracias.

II

Hacia una sociología de la producción legislativa: la cientifización de lo político y la emergencia de temas valóricos en la élite parlamentaria chilena

Alejandro Osorio Rauld*, Fernando Urrejola Peralta**

y Martha Party de la Fuente***

Resumen

El presente artículo se propone abordar sociológicamente la tendencia a la cientifización de “lo político” en la élite parlamentaria chilena, en un contexto de recuperación de la democracia y de emergencia de temas valóricos como “nuevo” clivaje de tensión entre izquierda y derecha. Como marco referencial para abordar esta problemática, recurrimos a la teoría sociológica contemporánea y a la sociología política, especialmente aquellas que dan cuenta de la relación entre ciencia y política como un campo de lucha.

Abstract

This article uses a sociological perspective to examine the trend towards the “scientization of politics” in the Chilean parliamentary elite in the context of the restoration of democracy and the emergence of value issues as the “new” source of tension between the right and the left. Contemporary sociological theory and political sociology, especially those ideas that deal with the relationship between science and politics as a battlefield, are used as a framework to address this situation.

* Sociólogo por la Universidad Arcis, magíster© en ciencias sociales, mención sociología de la modernización por la Universidad de Chile. Es investigador de ambas instituciones. Premiado por la Cámara de Diputados en el concurso Memoristas Universitarios de 2009.

** Sociólogo por la Universidad Arcis, magíster© en ciencias sociales, mención sociología de la modernización por la Universidad de Chile. Es investigador de ambas instituciones. Premiado por la Cámara de Diputados en el concurso Memoristas Universitarios de 2009.

*** Licenciada en sociología por la Universidad Arcis. Es ayudante de la cátedra de Estructuralismo y miembro del Programa de Investigación Teorías Críticas de la misma casa de estudios.

1. Introducción

Es frecuente encontrar en el campo de las ciencias sociales una lectura utilitarista de la introducción del saber científico en el campo político, bajo la vieja fórmula de un arreglo entre medios adecuados y fines políticos. Sin embargo, no se comprende con rigurosidad el sentido de este aterrizaje hasta cuando se observan cómo estos conocimientos y saberes se insertan como una nueva fuerza que afecta las relaciones entre los distintos agentes que participan en este campo, sean éstos individuos o instituciones¹. Es precisamente en una de estas arenas de la política chilena (el campo legislativo) donde existe un uso intensivo del saber científico –y algunas veces especialista– como recurso legítimo de inspiración para la producción de ley en Chile.

Se puede observar esta penetración de los saberes científicos en la política actual, bajo el gran marco de las transformaciones del campo político en Chile iniciadas durante el proceso de “transición” a la democracia. Este período estaría marcado por la *minimización de la política con “arreglo a valores”*² y una *sobrevaloración de la política*³ “cientifizada”, ya sea en el espacio de las élites de la administración del Estado como en el personal dedicado al trabajo legislativo.

Para comprender el fenómeno, hemos centrado nuestro interés en una de sus superficies de inscripción: las llamadas leyes de connotación ético-valóricas⁴. Es en este plano donde identificamos que la función de la ciencia y del saber genera una fuerte tensión, sobre todo en el entendido de que estos temas no corresponden al dominio de competencia de los estudios científicos, sino más bien de lo ético o religioso.

En esta tensión, *los legisladores* vienen a ser agentes centrales en el campo de la política, en la medida en que su actividad de producción concreta es la construcción de leyes y la fiscalización de otros poderes del Estado según sus directrices partidarias o sus convicciones políticas. Al parecer, ellos no estarían sólo supeditados por las lógicas partidarias, sino también por la influencia evidente o subrepticia de otras fuerzas que han penetrado el campo de la política nacional, transversales a las fuerzas políticas, que se manifiestan bajo

¹ Bourdieu, Pierre. Los Usos Sociales de la Ciencia, Ediciones Nueva Visión SAIC, Bs. As, p. 11.

² Weber, Max. Economía y Sociedad, FCE, Ciudad de México, 2004, pp. 20-21.

³ En nuestra investigación nos interesa precisamente aquella definición que Weber otorga sobre la política, como aquella relación o asociación de poder que pretende influir en la dirección del Estado (Weber, 2009: 8). Por ello, el estudio de la élite parlamentaria cobra tal relevancia, pues en ella reside la legitimidad de la dominación de una sociedad burocrática moderna. De modo complementario, también tomamos el concepto de lo político de Yves Deloye, para quien el estudio de lo político “consta en erigir en objeto de análisis las fronteras fluctuantes y la autonomía siempre cuestionada del espacio de lo político (...) no se trata de pensar solamente los momentos y los espacios del “desencastramiento” de lo político en relación a lo social (en un sentido amplio: religioso, económico...) sino también los períodos y los sectores en los cuales lo social se reapropia de lo político (Deloye, 2004: 29-30).

⁴ Siguiendo el pensamiento de Oriana Bernasconi, proponemos una estrategia analítica para el examen del razonamiento moral que consiste en observar a las élites en la práctica de la deliberación moral en controversias sociales y, específicamente, en aquellas disputas valóricas desatadas por iniciativas morales tendientes a ampliar los derechos individuales de las personas. En este sentido, se puede revisar la tesis de grado de Osorio y Urrejola. Ciencia, política y valores en la discusión legislativa. Un estudio sociológico sobre la controversial ley de divorcio y fertilidad, tesis de grado para optar al título de sociólogo, ARCIS, 2011. En este estudio, los autores realizan un exhaustivo registro discursivo de la élite parlamentaria sobre dos leyes de connotación valórica, la ley de divorcio promulgada en el año 2004 y la ley de fertilidad aprobada en el año 2009; Bernasconi, Oriana “Élites y deliberación moral en la controversia pública sobre “temas valóricos”: el caso de los proyectos de ley de eutanasia y muerte digna en Chile” en Alfredo Joignant y Pedro Güell (editores) Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010), UDP, Santiago, p. 153.

la forma de “opiniones” y “discursos científicos” que tienen un origen muy por fuera del propio campo.

Lo anterior nos lleva a la pregunta por la tensión entre “lo político” y el saber científico al momento de discutir leyes que afectan directamente aquellos aspectos subjetivos relacionados con la tradición, las costumbres y las normas de acción que constituyen el mundo social en nuestro país; temas comúnmente conocidos como valóricos.

2. La acción legislativa como un campo de lucha

Nuestro interés por la circulación del saber científico en la producción de la ley en Chile se sitúa en el campo legislativo, que es parte fundamental del *campo político actual*. Las relaciones en este microcosmos⁵ se dan entre los agentes e instituciones durante el proceso legislativo, manifestándose bajo la forma de iniciativas, discusiones, tramitación y elaboración de las normas jurídicas que regulan especialmente aspectos de la vida controversiales por su naturaleza valórica, como *la planificación familiar y el divorcio*.

El campo legislativo opera como un microcosmos social relativamente autónomo al interior de la sociedad chilena, porque tiene reglas propias que lo constituyen, las que analíticamente permiten compararlo con otros campos, por ejemplo, con el campo de la ciencia. Y son precisamente aquellas distinciones comparables las que permiten establecer un puente entre ambos campos. A pesar de que el campo legislativo posee un nivel de legitimidad y funcionamiento relativamente autónomo, éste se ve seriamente afectado por lógicas más complejas que provienen del campo de la ciencia, cuya racionalidad obtendría un mayor beneficio por el grado de *legitimidad* que se logra a través del discurso científico⁶.

La posición de los congresistas en el campo legislativo chileno está hoy determinada por normas jurídicas que someten su ejercicio de la política a una profesionalización transversal e inexorable. Esta profesionalización se sostiene en la necesidad de construir un campo legislativo autónomo, que diferencie al político del ciudadano mediante la *aritmética representativa*. Bourdieu señaló en ese sentido que es una necesidad del campo el logro de una mayor autonomía para mantener su *autoridad* sobre el campo social⁷.

Por lo tanto, el campo legislativo chileno estaría *tensionado* en su autonomía por fuerzas externas que intervienen frente a fenómenos tales como los que propone la agenda valórica, sin embargo, tanto el discurso científico como los discursos valóricos aparecen a la luz pública sin sus objetivos claros, intentando representar sus intereses sobre el mundo social de manera subrepticia o movilizándolo otras razones.

Parte de esas tensiones que sufre el campo legislativo se podrían explicar a partir de lo que señala Habermas acerca de la *colonización* de la esfera de la ciencia sobre el resto de las esferas que componen la modernidad: la esfera del derecho y la moral y la esfera del arte y la cultura⁸. En ese sentido, la colonización descrita por Habermas da cuenta de una *resistencia del mundo valórico* respecto de la

⁵ Bourdieu, Pierre. *El Campo Político*, Plural Editores, La Paz, 2001, p. 15.

⁶ Bourdieu, Pierre. *Los Usos Sociales de la Ciencia*. Ediciones Nueva Visión SAIC, Buenos Aires, 1997, p. 12.

⁷ Bourdieu, Pierre. *El Campo Político*, Plural Editores, La Paz, 2001

⁸ Habermas, Jürgen, “La Modernidad, un Proyecto Incompleto”, en *La Posmodernidad*, en Foster, Hal (editor), Kairos, Ciudad de México, 1988.

intervención de los saberes científicos, en ámbitos propios del *mundo de la vida*, que corresponde al mundo de los valores e instituciones⁹.

3. La cientificación de lo político

Una de las características del campo político chileno actual, que también se manifiesta en el campo legislativo, es una tendencia a la *cientificación de lo político*. Ésta se expresa en la adquisición de saberes especializados de connotación científica que legitimen las decisiones políticas a adoptar, todo ello con el objetivo de validar la acción política de cara al espacio público.

Como advierte Weber, el Estado moderno es una forma de dominación racional de los “hombres sobre los hombres”, pues su autoridad, a pesar de estar fundada en la violencia, requiere de una justificación interna que él llama “legitimidad”¹⁰. Esta legitimidad se ajusta al respeto por las normas sociales que son cristalizadas en el derecho positivo que regula las acciones sociales. Siguiendo la lógica de este argumento, podemos decir que hoy, en el campo legislativo chileno, la legitimidad no estaría dada sólo por el derecho positivo¹¹, sino que además se estaría buscando, por la vía de la *autoridad* del saber científico, otro reconocimiento de su *racionalidad cognitivo instrumental*.

A partir de la legitimidad otorgada a través del saber científico y la política como profesión, emergería una relación conflictiva entre ciencia y política, similar a la problemática enunciada por Weber entre *ética de la convicción* y *ética de la responsabilidad*¹². Al respecto, Weber entiende la *ética de la responsabilidad* como aquella característica asociada a la conciliación de “los medios” y los “fines”. Esta conciliación radica en la “responsabilidad” de operar de *acuerdo a ciertos valores electivos*, ajustados a principios e ideas de acción. En cambio, la *ética de la convicción* es aquella persuasión que tiene el científico, que le permite *creer* en el desarrollo de los procedimientos racionales por sobre cualquier *valor*.

En nuestra opinión, la introducción del saber científico en el ejercicio político estaría en nuestros días desplazando la ética de la responsabilidad del político. La ciencia, que no tiene en sus orígenes un carácter normativo, interviene en las decisiones políticas, en especial en el proceso de construcción de la ley, restándole a la política liberal su carácter deliberativo, impidiendo la confrontación de proyectos antagónicos¹³.

⁹ Habermas, Jürgen. Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío, Amorrortu, Buenos Aires, 1991, p. 25.

¹⁰ Weber, Max. El Político y el Científico. Libertadores, Bs. Aires, 2009, p. 17.

¹¹ El importante estudio de Yves Dezalay y Bryant Garth muestra la tendencia al declive de los abogados en beneficio de los economistas en las élites de alta injerencia en la dirección del Estado en América Latina. Esta tendencia, según los sociólogos del derecho, también se puede apreciar en nuestro país, donde existe un significativo número de congresistas que tienen la profesión de abogados. Un estudio que refuerza esta tesis es el aporte cuantitativo de Rodrigo Cordero, para quien la profesión de abogado entre 1961 y el 2010 es la de mayor preferencia de los honorables; sin embargo, su hegemonía en el campo legislativo tiende a la disminución. Del 57% en 1961-1965, ha disminuido a 32,4% en 2006-2010. Véase de Rodrigo Cordero, La Composición Social de la Nueva Cámara de Diputados: Cambios y Continuidades en Perspectiva Histórica (1961-2010), Documentos de Trabajo ICSO, número 8, año 2, Agosto, 2006.

¹² *Ibid.*, Weber, p. 113.

¹³ En esta dirección, se plantea que el problema crucial de la democracia moderna estriba en cómo transformar el antagonismo en agonismo, (Véase Mouffe, Chantal: La Paradoja Democrática, Gedisa, Barcelona, 2003, p. 19) La distinción clave que introduce Mouffe es la noción de adversario, la que implica hacer más complejo el concepto de antagonismo y distinguir dos formas diferentes de cómo puede surgir ese antagonismo; aquel propiamente dicho y el agonismo. El antagonismo sería una lucha entre enemigos, mientras que el agonismo es una lucha entre adversarios. De igual forma, permanecería la categoría de “enemigo”, no desaparecería, pues seguiría siendo pertinente en relación con quienes, al cuestionar las bases mismas del orden democrático, no pueden entrar en el círculo de los iguales. Como señala Alex Cea “...al revés del enfoque ético deliberativo de Habermas, que coloca el énfasis en el consenso, la mirada pluralista y agonística coloca el énfasis en el antagonismo, sobre lo cual cabe señalar que no se trata sencillamente de la confrontación amigo-enemigo, situación que implicaría eliminar al adversario, sino que precisamente, lo agonístico, remite a

Dicho de otra manera, la cientifización de la política se constituiría, mediante el uso del conocimiento científico, en una de las fuerzas predominantes en el campo político. Esto queda reflejado en la siguiente afirmación “desgarrada” de Weber “(...) la impaciencia de un hombre de acción que pide a la ciencia el conocimiento de los medios y las consecuencias, pero que sabe de antemano que la ciencia no lo liberará de la obligación de elegir, porque los dioses son múltiples y los valores contradictorios”¹⁴.

Así vista, la cientifización de la política tensionaría la lógica de la democracia representativa. Es decir, si la ciencia instala un discurso preponderante en el campo legislativo, esto podría *transformar los modos de legislar*, marcando el paso de una política deliberativa a una política de consenso basada en el dogma científico. La cientifización de lo político afectaría la legitimidad del campo político en su registro liberal, porque al intervenir en el campo legislativo a través del uso dominante del saber científico, la política perdería su capacidad de diálogo entre la ciudadanía y las instituciones políticas para resolver problemáticas sociales. De otro modo, la deliberación se sometería a los resultados de la discusión entre ciencia y política. En palabras de Habermas “es la división de trabajo entre aquellos que se legitiman por su pericia y formación técnica y los que requieren de este saber especializado para legitimar sus decisiones políticas, lo que termina haciendo posible una cientifización de la política, es decir, su anulación como práctica sustentada en valores y convicciones”¹⁵.

A este cuadro de análisis habría que introducir dos matices necesarios. El primero de ellos, que los intereses de la comunidad científica no tienen por qué corresponder a los intereses de la ciudadanía, sino más bien a *Programas de Investigación científica*¹⁶ altamente cohesionados, elitistas, con intereses y objetivos propios, como una “comunidad de intereses”. Esto se manifiesta en que el campo científico, especialmente aquel relacionado con las ciencias “puras”, está totalmente liberado de cualquier necesidad social, es decir, no es una ciencia servil ante las exigencias políticas de una sociedad, lo que lo transformaría en un campo autónomo capaz de reinterpretar las necesidades sociales de acuerdo a sus propias convicciones e intereses. En un segundo momento, conviene además tener presente que el concepto de comunidad científica resulta problemático en la medida en que es difícil concebir un espacio como la ciencia normal, esto quiere decir unificada y sin conflictos. Muy por el contrario, parece ser que las lógicas del propio campo científico tienden a promover ciertos tipos de luchas y diferenciación al interior del propio campo. De tal modo, una imagen monolítica de la comunidad científica, con intereses únicos y cohesionados resulta, por lo menos, cuestionable¹⁷.

la confrontación entre contrarios, entre posiciones distintas y diversas que dan vida a una democracia “vibrante”. Al respecto, revisar Cea, Alex “Notas sobre Consenso y Antagonismo en la Democracia Liberal: A Propósito de una República del Centro en Chile”, en Mauro Salazar & Alejandro Osorio Rauld (editores) *Democracia y Antagonismos en el Chile Contemporáneo. Perspectivas post-transicionales*, Editorial Akhilleus, Santiago, 2010, p. 48.

¹⁴ Op. cit. Weber, p. 67.

¹⁵ Habermas, Jürgen. *Ciencia y Técnica como Ideología*, Editorial Tecnos, Madrid, 1986, p. 86. El subrayado es nuestro.

¹⁶ Nos referimos al concepto de Lakatos desarrollado en su libro *La Metodología de los Programas de Investigación Científica*, Alianza, Madrid, 1982, p. 12.

¹⁷ Bourdieu, Pierre. *Los Usos Sociales de la Ciencia*. Ediciones Nueva Visión SAIC, Buenos Aires, 1997; Bourdieu, Pierre. *El oficio del científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad*, Anagrama, Buenos Aires, 2001.

4. La adquisición de nuevos saberes de la élite parlamentaria chilena para la administración del Estado

El autoritarismo instalado por el gobierno militar en Chile generó diversos mecanismos de erradicación de las ciencias sociales, sobre todo de aquellas corrientes asociadas al pensamiento crítico como el marxismo¹⁸, e incluso afectó al funcionalismo. Esta violencia estatal condicionó el *programa de investigación crítico* presente en las ciencias sociales hasta el gobierno de la Unidad Popular, así como también a los agentes dominantes en el campo académico, relegándolos por la fuerza a reagruparse en distintos lugares y centros académicos¹⁹.

Es así como parte de la intelectualidad chilena, que ya no podía ejercer libremente en las casas de estudio, se trasladó voluntaria o forzosamente a países europeos y a Estados Unidos, donde siguieron cursos de perfeccionamiento profesional y académico; proceso que aumentó sus competencias como especialistas en el área social, política y económica. Muchos de ellos, cuando regresaron del exterior, se integraron a centros de oposición al gobierno militar. Entre los centros de los cuales se hicieron parte podemos mencionar la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, la Universidad de Arte y Ciencias Sociales (Arcis), la Corporación de Estudios Para América Latina (Cieplan), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)²⁰, entre otras connotadas instituciones, generando desde ahí un discurso fuertemente influido por los saberes científicos adquiridos en el extranjero²¹.

Una vez realizado el plebiscito de 1988 y recuperada la democracia, la oposición al régimen militar, la Concertación de Partidos por la Democracia, se encontró ante un escenario muy adverso para realizar cambios sociales y políticos²².

La élite civil que aconsejó las políticas neoliberales del gobierno militar, vinculada principalmente a la corriente del *gremialismo* y a la Universidad Católica, desarrolló un trabajo intelectual fundado científicamente en las ciencias económicas, adquirida por los tecnócratas conocidos como Chicago Boys²³. Éste sería uno de los antecedentes recientes que puede explicar la inserción del saber científico en el ejercicio político, sobre todo en el momento de crear acuerdos entre fuerzas antagónicas. Ante la expectativa social y política sobre la reinstalación de la democracia, la conformación de una sólida alianza de gobierno, más un régimen autoritario todavía presente y *vigilante*, solamente cabía recurrir a la instancia más “neutra” para resolver los antagonismos en el campo político, a saber, el recurso a la

¹⁸ Garretón, Manuel A. y Moulian, Tomás. La Unidad Popular y el Conflicto Político, La Minga, Santiago, 1985.

¹⁹ A modo de ejemplo, intelectuales como Tomás Moulian y Manuel Antonio Garretón debieron ubicarse en centros académicos independientes como FLACSO, debido a la crisis de los Departamentos e Institutos de Sociología en las universidades públicas, lo que finalmente desplazó el paradigma crítico sobre el proceso de la Unidad Popular hacia el estudio de los autoritarismos y las transformaciones sociales, políticas y económicas de la región. Véase con más profundidad el libro de José J. Brunner y Alicia Barrios, La sociología en Chile. Instituciones y practicantes, FLACSO, 1988, Santiago.

²⁰ Brunner, José Joaquín. El Caso de la Sociología en Chile. Formación de una Disciplina, FLACSO, Santiago, 1988.

²¹ Véase el artículo de Menéndez Carrión y Joignant, Alfredo: “De la “Democracia de los acuerdos” a los dilemas de la polis: ¿Transición incompleta o ciudadanía pendiente? En Joignant & Menéndez-Carrión (editores) La Caja de Pandora y el Retorno a la Transición Chilena, Planeta, Santiago, 1999 y también referencialmente el libro de Puryear, Jeffrey, Thinking Politics: Intellectuals and Democracy in Chile (1973-1988), the John Hopkins University Press, London, 1994.

²² Esta dificultad estuvo centrada principalmente en la búsqueda de consenso para darle gobernabilidad al proceso de transición política. Esto implicó la aceptación de las reglas del campo instalada por el régimen militar, como por ejemplo, la Constitución de 1980 y el mantenimiento del modelo económico. Véase el libro de Manuel Antonio Garretón, Del postpinochetismo a la sociedad democrática. Globalización y política en el Bicentenario, Debate, Buenos Aires, 2007.

²³ Para un estudio en profundidad y desde una perspectiva sociológica ver Dezalay, Yves y Garth, Bryant G. La Internacionalización de las Luchas por el Poder. La Competencia entre Abogados y Economistas por Transformar los Estados Latinoamericanos. ILSA/Universidad Bolivariana, Santiago, 2002 y también el clásico libro de Juan Gabriel Valdés Pinochet's Economists: The Chicago School of Economics in Chile, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

ciencia²⁴.

Esta inserción del discurso científico en el campo político y legislativo obtuvo su prestigio prestado de la capacidad de la ciencia para hacer las veces de mediador entre las élites, lo que facilitó un proceso de transición viable y que se produjo en gran medida gracias al diálogo de los expertos tanto del régimen militar como de oposición²⁵. Se disminuyó así la desconfianza entre actores políticos separados fuertemente por sus trayectorias políticas y militancias.

Según Patricio Silva, en este momento inicial de la “transición” jugaron un papel central los especialistas de los distintos centros de estudios privados o “think tanks”, porque limitaron los recelos de políticos y tradujeron a un lenguaje técnico los puntos de encuentro y desencuentro²⁶. En pocas palabras, los *antagonismos políticos* se resolvieron “aparentemente” por medio de la cientificación de la política, donde las distintas posiciones se pudieron encontrar en el diálogo técnico de la *economía liberal de mercado*. Así, las discusiones especializadas con fuerte “connotación científica” pondrán en contacto a los consejeros neoliberales del antiguo régimen y a los *technopols* provenientes de la aún emergente Concertación de Partidos por la Democracia.

Estos centros de estudios privados permitieron descentralizar la hegemonía de la Universidad Católica como el centro del pensamiento neoliberal²⁷, debido a la proliferación de instituciones financiadas directamente por empresarios del sector privado, como fue el caso del Centro de Estudios Públicos (Cep) y el Instituto Libertad y Desarrollo; también otros de significativa importancia como Cieplan, Flacso, Sur, entre otros, que asesoraron directamente a los primeros gobiernos de la Concertación²⁸.

El proceso de penetración de agentes y saberes científicos altamente especializados, se constituyó como una práctica *transversal* en el campo político en Chile, interviniendo incluso la labor de los honorables diputados. Las élites, provenientes de la sociedad civil, no sólo se imbricaron con la figura del Ejecutivo, sino también del Parlamento, a partir de la restauración de la democracia. Como es sabido, la recuperación de la democracia incluyó la restauración del ejercicio legislativo y la separación de los poderes del Estado. Esta nueva época vendría a acentuar la potencia de la máxima weberiana sobre la profesionalización del político: *vivir de y para la política*²⁹. Sin embargo, ahora ya no es sólo el político quien pretende hacerse carne de esta idea, sino también todos los agentes que de una forma u otra se relacionan con la actividad: asesores, periodistas, militantes, funcionarios. Todos ellos, en conjunto con el congresista, serán objeto de una racionalización mayor durante el período.

Cabe señalar que la actividad legislativa y la inserción del saber científico en

²⁴ Flisfisch, Ángel, *La Política como Compromiso Democrático*, FLACSO, Santiago, 1987. En este libro el autor señala que las comunidades disciplinarias “han estado primordialmente orientadas por la idea de democracia, por la urgencia de contribuir a la aceleración de los procesos de transición a la democracia y por el imperativo de producir conocimiento acerca de las condiciones y requerimientos para la consolidación de la democracia” Véase del autor *La política como Compromiso Democrático*, FLACSO, Santiago, 1987, p. 15.

²⁵ Silva, Patricio. *En el Nombre de la Razón. Tecnócratas y Políticos en Chile*, UDP, Santiago, 2010, p. 14.

²⁶ *Ibid.*, Silva, p. 14.

²⁷ Gazmuri, Cristián, “Notas sobre las élites Chilenas, 1930-1999”, Santiago, Documento de Trabajo N°3, diciembre, 2001, p. 2. También véase el artículo de Huneeus, Carlos, *Tecnócratas y Políticos en un Régimen Autoritario. Los “Odeplan Boys” y los “Gremialistas” en el Chile de Pinochet*, disponible en la web, <http://www.esacademic.com/dic.nsf/eswiki/256856>, 1997.

²⁸ Para revisar la relación Ciencia y Estado, véase el texto de Alejandro Osorio “Clase política, Estado y racionalización en Chile (1924-1990)”, en Mauro Salazar & Alejandro Osorio Rauld (editores) (2010) *Democracia y Antagonismos en el Chile Contemporáneo. Perspectivas post-transicionales*, Editorial Akhilleus, Santiago.

²⁹ Op, cit., Weber, p. 25.

este campo, a partir del gobierno de Patricio Aylwin, no sólo fue una práctica legítima al interior del Poder Legislativo, sino que más bien se comenzó a transformar en una práctica común para otras arenas del campo político, como el Poder Ejecutivo. Pero debemos hacer notar *que este saber especializado, a pesar de legitimar su discurso a partir de la racionalidad científica y técnica, está igualmente mediado por factores ideológicos*.

Los distintos expertos convocados a la discusión legislativa, sean éstos agentes con probado y reconocido prestigio científico, o bien representantes de algún centro de pensamiento académico, también están mediados por una *carga valórica* que se origina en su trayectoria biográfica; en otras palabras, el experto tiene una serie de *disposiciones* culturales para afrontar una determinada problemática social³⁰.

Es relevante para nuestra investigación comprender que la élite política actual cuenta con altos niveles de especialización, provenientes desde el campo de la economía y de las ciencias jurídicas y, en menor proporción, de las Ciencias Sociales. Sus decisiones adhieren a una acción gubernamental influenciada por la racionalidad económica. Esto significa, que tanto en los partidos de izquierda como de derecha “se ha instalado una fuerte fascinación por un quehacer político de tipo “moderno” que hace caso omiso de las diferencias entre culturas, ideologías e identidades políticas (...) más que derechas e izquierdas cuya superación ha tendido a ser teorizada por Anthony Giddens, el eje de las diferencias giraría en torno a lo *erróneo* y lo *correcto*”³¹, lo cual resulta congruente con posturas tecnocratizantes dado el principio de racionalidad y eficiencia en la acción política”³².

Esta tendencia cultural se consolida, puesto que los actuales agentes políticos instalados en la esfera estatal, desde ministros de Estado hasta parlamentarios, recurren constantemente a fundamentaciones técnicas³³ lo que minimizaría las posiciones políticas, *desplazando las conceptualizaciones ideológicas y matrices de sentido* que en un pasado constituyeron la actividad política.

Lo relevante es que la constitución de las élites requirió de importantes prácticas de legitimación cuyos desplazamientos sólo podían asimilarse a instancias de uso del conocimiento versado, las que fueron necesarias de acuerdo al advenimiento tendencial irrevocable hacia una “sociedad del conocimiento”, donde la cualificación puede ser considerada una variable independiente que garantiza el acceso a las cúpulas más altas de poder al interior del Estado. Estas formas *meritocráticas* de reclutamiento son claves a este respecto por la imposición de un nuevo nivel de legitimación dada por la alta preparación científica y académica para incidir en decisiones claves del aparato gubernamental³⁴.

De otro modo, la modernización del Estado en sus distintos niveles de dirección ha requerido de una legitimación basada en capitales simbólicos, como estudios de postgrado en ciertas universidades extranjeras, sobre los cuales Dezalay y Garth han identificado el mecanismo que ellos denominan *dolarización en la administración*

³⁰ Incluso el mismo autor señala que el conocimiento que estos expertos entregan está “provisto de una carga valórica no siempre explícita, o bien ajena a toda neutralidad axiológica. Al respecto, véase Garate, Manuel “Think Tanks y Centros de Estudio. Los Nuevos Mecanismos de Influencia Política en el Chile postautoritario” Nuevo Mundo Mundos Nuevos [En línea], Coloquios, 2008, Puesto en línea el 14 janvier 2008. URL: <http://nuevomundo.revues.org/index11152.html>, 2008, p. 2.

³¹ Las cursivas son nuestras.

³² Joignant, Alfredo, Los Enigmas de la Comunidad Perdida. Historia, Memoria e Identidades Políticas en Chile (2000-2010) LOM, Santiago, 2002, p. 16.

³³ Valdés, Salvador; Soto, Sebastián, “¿Cómo Fortalecer la Labor Legislativa del Congreso? Propuesta para un Nuevo Sistema de Asesoría Parlamentaria”. Estudios Públicos nº114, Otoño, 2009, p. 3.

³⁴ Op, cit., Osorio, p. 161.

*racional del Estado*³⁵ que parece tener un carácter fuertemente “desideologizado”.

5. Las competencias técnicas en lo político

Dada las condiciones de especialización de la sociedad moderna, el ejercicio político actual también se ha visto penetrado por las tendencias coercitivas de la división social del trabajo. Esto ha implicado que un grupo de especialistas controlen un determinado saber, al cual el político no puede acceder, ni del cual tampoco puede abstraerse. Ello lo exige a un diálogo con aquellos que detentan este conocimiento³⁶. Por tanto el político se ve compelido a usar la competencia científica, como autoridad³⁷ en el campo político³⁸.

Las actividades de fiscalización de los actos de gobierno y el trabajo distrital disminuyen sustancialmente su trabajo legislativo, en especial para instruirse en todas las materias que se discuten en la Cámara. Por una incapacidad material y de “supuesta” incompetencia especializada, el congresista en nuestro país requiere del esfuerzo intelectual de otros agentes, cuya preparación científica y académica proporciona *legitimidad simbólica* para “la construcción de las leyes”.

Otro fundamento se sostiene en que los congresistas no cuentan con las suficientes “capacidades científicas” para operar como contrapeso ante las iniciativas de ley del Poder Ejecutivo, pues en la práctica no pueden acceder de manera *completa y oportuna* a saberes especializados, principalmente porque legislar es su tarea fundamental, pero no la única que deben cumplir.

Esta imposibilidad de poder abarcar con plenitud su rol de legislador, crearía las condiciones de posibilidad para que otros agentes puedan insertarse al campo legislativo, como las universidades, expertos provenientes de centros de estudios, consultoras, cada uno de ellos con sus respectivas visiones del mundo, *cargas valóricas e ideologías propias*.

La opinión de los expertos también está legitimada simbólicamente por “aquel proceso de *matematización progresiva de toda la experiencia* y de todo el conocimiento, que a partir de sus espectaculares éxitos en las ciencias naturales, se orientan a la conquista de las ciencias sociales y por último a la del propio *modo de vida*, es decir, a una cuantificación universal”³⁹. Esta autoridad científica dada por la *cuantificación de la realidad social* es recurrente en los estudios de opinión pública, en los diagnósticos sociales expresados en los datos de las encuestas, test, cuestionarios, y otros instrumentos de medición social.

Antes bien, el uso de la ciencia para resolver problemas sociales no es un fenómeno nuevo, por ejemplo, ya estaba presente en alguna de las ideas de Saint Simon, las que hacen referencia a un gobierno de “los que saben” o también, en la idea de Bacon de establecer un gobierno de *científicos*, incluso en Platón cuando

³⁵ Op. cit, Dezalay y Garth, p. 52.

³⁶ En este sentido, Bourdieu plantea que la competencia científica es socialmente reconocida a un agente determinado, entendida en el sentido de capacidad de hablar e intervenir legítimamente, es decir, de manera autorizada y con autoridad en materia de ciencia. Véase del autor, Los Usos Sociales de la Ciencia, Ediciones Nueva Visión SAIC, Buenos Aires, 1997, p. 12.

³⁷ Ibid, Bourdieu, p. 12.

³⁸ Ángel Flisfisch señala que en Chile, a partir de la década del 70, se comienza a identificar un concepto que ve principalmente al conocimiento como razón instrumental, el cual consiste “en los esfuerzos por identificar los medios adecuados para el logro de ciertos objetivos, los cuales son definidos externamente. La razón instrumental se corresponde con la idea clásica del consejero del príncipe, según el pensamiento de Maquiavelo”. Véase, La Política como Compromiso Democrático, FLACSO, 1987, Santiago, p. 20.

³⁹ Marcuse, Herbert, “Capitalismo e Industrialización en Max Weber” en El Marxismo y la Sociedad Industrial, Belgrano, Buenos Aires, 1969, p. 11.

manifestaba que el poder debía estar en manos de los “mejores” o “aristócratas”⁴⁰.

Un buen ejemplo de lo anterior, donde se ha expresado esta idea del gobierno de “los mejores”, son los grupos tecnocráticos liberales en las democracias latinoamericanas recientes. Estas élites políticas son altamente especializadas en el plano académico y su preparación intelectual es realizada principalmente en el extranjero. Sus principales *capitales simbólicos* han estado asociados a desarrollar fórmulas neoclásicas de comprensión de los fenómenos económicos en la región. El uso de “la teoría de la elección racional como base para entender todo tipo de fenómenos sociales, entregando premisas claras sobre el comportamiento de los actores económicos, extrapolando además esas premisas a todas las dimensiones de la vida social, ha resultado posiblemente un basamento firme para la adquisición –por la economía– del estatus de paradigma de entre las ciencias que pueden aportar al “gobierno”...”⁴¹.

Pero se oculta que el poder académico y político del tecnócrata como un “experto” –esa figura suprema de la razón neoliberal como lo han llamado Bourdieu y Wacquant⁴²– se basa justamente en el olvido colectivo del origen de su saber, en la conversión de problemas políticos en problemas técnicos.

Del mismo modo en que los saberes especializados han penetrado con fuerza en el ejercicio de lo político, otra fuerza se ha instalado tensionando al campo político actual; *es la irrupción de las posiciones antagónicas de connotación valóricas*, las que se vieron desplazadas por la lucha por recuperar la democracia. Dichas tensiones provienen de transformaciones culturales a nivel global que hoy se expresan con mayor intensidad en el mundo político local; fenómeno que se hizo posible a partir de la restauración de la democracia.

6. Derecha e izquierda y la irrupción de los temas valóricos como un nuevo clivaje

Las leyes de connotación valórica tienen un largo antecedente en nuestro país. Como ha expresado la historiografía chilena, la clase política en el siglo XIX estuvo marcada por la oposición entre *Liberales* y *Conservadores*, empero, como señala la Directora Programa Historia de las Ideas Políticas en Chile de la UDP Ana María Stuvan “esta imagen suele olvidar que la cultura política de las elites tenía un fuerte componente valórico, nutrido desde los púlpitos, y que sólo entró en conflicto cuando el liberalismo asumió su defensa de la libertad individual, de la separación entre la esfera pública y la privada y, en consecuencia, de laicización de las instituciones del Estado y de secularización social. La misma autora señala que “aunque el liberalismo venció con las “leyes laicas” de los años 1880, el catolicismo perduró como fe común de la élite. Por esto, la secularización social se postergó hasta que los sectores medios y populares, de carácter laico, presionaron para lograr reformas sociales inclusivas⁴³.”

En un plano teórico, un rasgo característico de la derecha dice relación con aquel conglomerado político que se preocupa, ante todo, de salvaguardar la

⁴⁰ Nisbet, Robert. La formación del pensamiento sociológico, Amorrortu, Buenos Aires, 1969.

⁴¹ Mayol, Alberto, La Tecnocracia: El falso profeta de la Modernidad, Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencia Política, INAP, Universidad de Chile. Documento de trabajo, Julio, 2006, p. 5.

⁴² Bourdieu, Pierre & Wacquant, Loïc, Una Invitación a la Sociología Reflexiva. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2008.

⁴³ Stuvan, Ana María “La Vieja Agenda Valórica”, Qué Pasa, Sección Debate, 2011.

“tradición”. Parafraseando a Bobbio, la izquierda, en cambio, es la que entiende por encima de cualquier cosa, *liberar* a sus semejantes de las cadenas que le han sido impuestas por privilegios de raza, de casta, de clase, etcétera. Esos rasgos así definidos para Bobbio dan cuenta de aspectos medulares y diferenciadores de dos conglomerados que siempre han coexistido contrapuestamente en el campo político⁴⁴. Dicha definición lleva a la política a su condición *antagonista*, más allá de la hibridez de elementos que en un momento de la historia parecieran transitar entre ambas posiciones⁴⁵. Para Bobbio es fundamental esta distinción o diferencia. Al respecto señala: “que la relación entre diferencia esencial y diferencias no esenciales pueda solventarse en la distinción entre un valor final constante y valores instrumentales variables, y por lo tanto, intercambiables, se puede deducir de la afirmación que “Libertad y autoridad, bienestar y austeridad, individualismo y anti individualismo, progreso técnico e ideal artesano, se consideran, en los dos casos, como *valores instrumentales*, o sea que hay que promover y rechazar según la contribución que ellos pueden dar, respectivamente, al fortalecimiento de la *tradición* y a la *emancipación* de algún privilegio”⁴⁶.

Luego de la caída de los socialismos reales y de las experiencias eurocomunistas, las líneas divisorias entre *izquierda* y *derecha* se han vuelto más difusas. Si bien la izquierda marxista intentó con distintos medios reemplazar el sistema capitalista de producción por otro modelo, hoy prácticamente no existen alternativas, según Giddens, al capitalismo de mercado. Esta resignación, asociada además a la influencia de la globalización como proceso socio-histórico y cultural, habría alimentado esta hibridez, como también la falta de definición de ambos sectores políticos. Al respecto, Giddens comenta que “(...) se ha puesto de relieve toda una gama de problemas y posibilidades nuevos que están al alcance del esquema izquierda/derecha. Éstos incluyen cuestiones ecológicas, pero también asuntos que tienen que ver con *la naturaleza cambiante de la familia, el trabajo e identidad personal y cultural. Por supuesto, los valores de justicia social y emancipación están conectados a ellos, pero todas estas cuestiones trascienden aquellos valores*”⁴⁷.

Lo anterior pone de relieve el desplazamiento de la vieja dicotomía izquierda y derecha sustentada en esa división del discurso entre igualdad vs. orden, dando paso a un nuevo *clivaje entre un discurso conservador y otro progresista*.

En el Chile de la transición a la democracia, al contrario de lo que sucedió en Europa, ha sido la derecha quien ejerce el *monopolio* de la opinión respecto a los temas valóricos⁴⁸, manifestándose principalmente contra el *aborto*⁴⁹ y el *divorcio*. En

⁴⁴ Precisamente hoy en el campo de la sociología y la ciencia política son las disciplinas más abocadas a problematizar este esquema propuesto por Bobbio, el que ha dominado durante un largo tiempo en el sentido común sobre estos dos polos políticos.

⁴⁵ Giddens, Anthony, *La Tercera Vía. La Renovación de la Social Democracia*, Taurus, Madrid, 2000, p. 51

⁴⁶ Bobbio, Norberto, *Izquierda y Derecha. Razones y Significados de una Distinción Política*, Editorial Suma de Letra, Madrid, 1995, p. 117.

⁴⁷ Op, cit, Giddens, p. 57.

⁴⁸ Giddens, Anthony. *La Tercera Vía. La Renovación de la Socialdemocracia*, Taurus, Madrid, 2000; Blofield, Merike. “Guerra Santa: La izquierda y la derecha frente a temas valóricos en el Chile democrático en Mireya Dávila y Claudio Fuentes. Promesas de Cambio. Derecha y la izquierda en el Chile Contemporáneo, Universitaria, Santiago, 2003, pp. 153-154.

⁴⁹ La despenalización del aborto terapéutico, consagrada en el Código Sanitario de 1931, fue una de las medidas atribuibles a este contexto. Pero los sectores “conservadores”, especialmente los de filiación católica tradicionalista, mantuvieron su resistencia a la secularización social, al mismo tiempo que el mundo católico se diversificaba internamente (...) recordemos que algunos próceres UDI fomentaron la promulgación de la llamada “Ley Merino” que modificó la disposición de 1931, impidiendo hasta hoy “cualquier acción

cambio en Europa, al menos desde el período de post guerra, han sido los partidos de izquierda, en alianza con la sociedad civil femenina, los que han puesto en la agenda política estos temas tan controversiales.

Por otro lado, las llamadas leyes de connotación valórica vienen a tensionar aún más las relaciones entre mundo científico, valórico y político a partir de la circulación del saber en la producción de la ley. Si la ciencia es un objeto neutro, los actores comprometidos en la discusión de este tipo de leyes tratarán de fundamentar con ellas sus más diversos matices, opiniones o prejuicios culturales. A partir de esta práctica, se logra movilizar las opiniones de la sociedad en su conjunto, tensionando los valores que la constituyen en sus dimensiones políticas, sociales y culturales.

Esto último es posible de visualizar, por ejemplo, en la discusión legislativa sobre la píldora del día después, donde se impuso finalmente un criterio científico por sobre una posición valórica conservadora que intentaba defender el valor de la familia, o bien, en la nueva ley de matrimonio civil, donde la sociología tuvo un rol fundamental para dar cuenta de los cambios sociales y la necesidad de actualizar la legislación.

cuyo fin sea abortar". (Revista Qué Pasa, Viernes 1, 2011)

Bibliografía

- Atria, Raúl. "La Sociología Actual y la Modernidad", Revista de Sociología, Departamento de Sociología, Universidad de Chile, Nº 13.
- Blofield, Merike. "Guerra Santa: La derecha y la izquierda frente a temas valóricos en el Chile democrático" en Mireya Dávila y Claudio Fuentes. *Promesas de Cambio. Derecha e izquierda en el Chile Contemporáneo*, Universitaria, Santiago, 2003.
- Bobbio, Norberto. *Izquierda y Derecha. Razones y Significados de una Distinción Política*, Editorial Suma de Letra, Madrid, 1995.
- Bourdieu, Pierre. *Los Usos Sociales de la Ciencia*, Ediciones Nueva Visión SAIC, Bs. Aires, 1997.
- Bourdieu, Pierre. *El Campo Político*, Plural Editores, La Paz, 2001.
- Bourdieu, Pierre & Wacquant, Loïc, *Una Invitación a la Sociología Reflexiva*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2008.
- Bourdieu, Pierre. *El oficio del científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad*, Anagrama, Buenos Aires, 2001.
- Brunner, José Joaquín. *El Caso de la Sociología en Chile. Formación de una Disciplina*, FLACSO, Santiago, 1988.
- Cea, Alex "Notas sobre Consenso y Antagonismo en la Democracia Liberal: A Propósito de una República del Centro en Chile", en Mauro Salazar & Alejandro Osorio Rauld (editores) *Democracia y Antagonismos en el Chile Contemporáneo. Perspectivas post-transicionales*, Editorial Akhilleus, Santiago, 2010.
- Cordero, Rodrigo. *La Composición Social de la Nueva Cámara de Diputados: Cambios y Continuidades en Perspectiva Histórica (1961-2010)*, Documentos de Trabajo ICSO, número 8, año 2, Agosto, 2006.
- Deloye, Yves. *Sociología Histórica de lo político*, Lom, Santiago, 2004.
- Dezalay, Yves y Garth, Bryant G. *La Internacionalización de las Luchas por el Poder. La Competencia entre Abogados y Economistas por transformar los Estados Latinoamericanos*. ILSA/Universidad Bolivariana, Santiago, 2002.
- Flisfisch, Ángel, *La Política como Compromiso Democrático*, Flacso, Santiago, 1987.
- Garate, Manuel (2008) "Think Tanks y Centros de Estudio. Los Nuevos Mecanismos de Influencia Política en el Chile postautoritario" *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Coloquios, 2008, Puesto en línea el 14 de enero de 2008.
URL: <http://nuevomundo.revues.org/index11152.html>.
- Garretón, Manuel A. y Moulian, Tomás. *La Unidad Popular y el Conflicto Político*, La Minga, Santiago, 1985.
- Garretón, Manuel Antonio. *Del Postpinochetismo a la sociedad democrática. Globalización y política en el Bicentenario*, Debate, Buenos Aires, 2007.
- Gazmuri, Cristián, "Notas sobre las élites Chilenas, 1930-1999", Santiago, Documento de Trabajo Nº3, diciembre, 2001.
- Giddens, Anthony, *La Tercera Vía. La Renovación de la Social Democracia*, Taurus, Madrid, 2000.
- Habermas, Jürgen. *Ciencia y Técnica como Ideología*, Editorial Tecnos, Madrid, 1986.
- Habermas, Jürgen, "La Modernidad, un Proyecto Incompleto", en *La Posmodernidad*,

Foster, Hal (editor), Kairos, Ciudad de México, 1988.

- Habermas, Jürgen. *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, 1991.

- Huneus, Carlos, *Tecnócratas y Políticos en un Régimen Autoritario. Los "Odeplan Boys" y los "Gremialistas" en el Chile de Pinochet*, disponible en la web, <http://www.esacademic.com/dic.nsf/eswiki/256856>, 1997.

- Joignant, Alfredo, *Los Enigmas de la Comunidad Perdida. Historia, Memoria e Identidades Políticas en Chile (2000-2010)* Lom, Santiago, 2002.

- Joignant, Alfredo y Güell, Pedro (editores) *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)*, UDP, Santiago.

- Lakatos, Imre. *La Metodología de los Programas de Investigación Científica*, Alianza, Madrid, 1982.

- Marcuse, Herbert, "Capitalismo e Industrialización en Max Weber" en *El Marxismo y la Sociedad Industrial*, Belgrano, Buenos Aires, 1969.

- Mayol, Alberto, *La Tecnocracia: El falso profeta de la Modernidad*, Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencia Política, Inap, Universidad de Chile. Documento de trabajo, Julio, 2006.

- Menéndez Carrión y Joignant, Alfredo "De la "Democracia de los acuerdos" a los dilemas de la polis: ¿Transición incompleta o ciudadanía pendiente? En Joignant & Menéndez Carrión (editores) *La Caja de Pandora y el Retorno a la Transición Chilena*, Planeta, Santiago, 1999.

- Mouffe, Chantal. *La Paradoja Democrática*, Gedisa, Barcelona, 2003.

- Nisbet, Robert. *La formación del pensamiento sociológico*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969.

- Osorio, Alejandro "Clase política, Estado y Racionalización (1924-1990) en Mauro Salazar y Alejandro Osorio Rauld (editores) (2010) *Democracia y Antagonismos en el Chile Contemporáneo. Perspectivas post-transicionales*, Editorial Akhilleus, Santiago

- Parsons, Talcott, *La Estructura de la Acción Social*, Guadarrama, Madrid, 1968.

- Puryear, Jeffrey, *Thinking Politics: Intellectuals and Democracy in Chile (1973-1988)*, The John Hopkins University Press, London, 1994.

- Silva, Patricio. *En el Nombre de la Razón. Tecnócratas y Políticos en Chile*, UDP, Santiago, 2010.

- Stuenkel, Ana María "La Vieja Agenda Valórica", Qué Pasa, Sección Debate, 2011.

- Valdés, Juan Gabriel, *Pinochet's Economists: The Chicago School of Economics in Chile*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

- Valdés, Salvador; Soto, Sebastián, "¿Cómo Fortalecer la Labor Legislativa del Congreso? Propuesta para un Nuevo Sistema de Asesoría Parlamentaria". Estudios Públicos Nº 114, Otoño, 2009.

- Weber, Max. *El Político y el Científico*. Libertadores, Buenos Aires, 2009.

- Weber, Max. *Economía y Sociedad*, FCE, Ciudad de México, 2004.

Análisis del proyecto de ley que modifica normas del Código Civil en materia de cuidado personal de los hijos

Alejandra Borda Silva*, Max Celedón Collins** e Ignacio Schiappacasse Bofill**

Resumen

El presente documento realiza un análisis de los proyectos de ley que buscan introducir mejoras al cuidado personal de los hijos por sus progenitores, en particular cuando sus padres viven separados. Este documento estudia las falencias del proyecto actual en discusión en el Congreso Nacional, y propone mejoras en términos políticos y legales dirigidas hacia el interés superior de todos los hijos e hijas menores de edad, y su correcto desarrollo emocional, material y psicológico.

En primer lugar, se hace una revisión de los conceptos fundamentales relacionados con la temática, luego se presenta un análisis crítico de las indicaciones del Ejecutivo al proyecto de ley y al texto emanado desde la Comisión de Familia, para finalmente terminar proponiendo un nuevo proyecto. Se presenta una comparación de esta nueva propuesta con la norma vigente y con el estado actual del proyecto de ley que prontamente se discutirá en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia.

Abstract

This paper provides an analysis of the bills that seek to bring about improvements in the care of children by their parents, in particular, when the parents live apart. It studies the shortcomings of the current bill under discussion in the National Congress and proposes improvements in political and legal terms aimed at the best interests of all underage children and their proper emotional, material, and psychological development.

Firstly, it reviews the fundamental concepts related to the issue. Then it presents a critical analysis of the suggested changes to the bill from the Executive Branch and to the text emanating from the Committee of Family Issues. It finishes by proposing a new bill. This new bill is compared with the current law and with the current version of the proposed bill, which will soon be discussed in the Committee of Constitution, Legislation and Justice.

* Abogada por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Tramita causas de derecho de familia y es miembro de la organización Amor de Papá.

** Ingeniero y magíster en informática por la Universidad Técnica Federico Santa María. Es fundador de la empresa Psycho World y miembro de la organización Papá Presente. Twitter: @mceled

*** Ingeniero agrónomo por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y magíster en Economía Ambiental por la Universidad de Concepción. Es investigador asociado y director ejecutivo de los programas de magíster en economía de la Universidad de Concepción, además de miembro de la organización Papá Presente.

1. Definiciones conceptuales de importancia

Consideramos de suma importancia y necesario tener presente algunos conceptos antes de avanzar en el documento, *ya que actualmente existe desinformación y confusión sobre aspectos relevantes* para comprender integralmente esta problemática que consideramos de altísimo impacto social.

1.1. La igualdad o corresponsabilidad parental

Es un principio y fundamento básico que establece -desde el punto de vista del Estado y la sociedad- la idoneidad de ambos padres para ejercer roles de cuidado y educación sobre sus hijos, compartiendo las obligaciones y los derechos que emanan de ello. Este principio rector es transversal a toda la vida de los hijos menores de edad, *independiente del status marital de los padres*.¹ Este principio está basado en el hecho de que ambos padres por igual, y en conjunto, *son importantes en la vida de los hijos*. La corresponsabilidad parental, por tanto, apunta a repartir y compartir responsabilidades y derechos en igualdad de condiciones durante toda la vida de los hijos menores de edad.

1.2. La custodia compartida, tuición compartida o cuidado personal compartido

Es una forma de organización de la vida familiar post-ruptura de pareja. Basado en el principio de corresponsabilidad parental, es el sistema familiar posterior a la ruptura de pareja que más se asemeja a la vida familiar nuclear pre-ruptura. Permite a ambos progenitores participar activa y equitativamente en el cuidado personal de sus hijos, pudiendo, en lo que a la residencia se refiere, *vivir en una residencia única, o de manera alternada durante lapsos sucesivos predeterminados*.² El ejercicio del cuidado personal compartido se realiza mediante *un plan de coparentalidad* establecido por ambos padres e inscrito en los tribunales de familia. Esto asegura una lógica parental asociativa, en que las incidencias se resuelven, si fuese necesario, mediante *centros de orientación terapéutica y mediación familiar*.

1.3. La tuición monoparental

Es una forma de organización de la vida familiar post-ruptura donde sólo un padre progenitor mantiene el cuidado personal, incluida la residencia, y la patria potestad, mientras que al otro progenitor se le asigna un derecho de visitas establecido de común acuerdo con el padre custodio, o bien por sentencia judicial. En los países de raigambre latina, como Chile, es ampliamente utilizado, y se asigna supletoriamente a la madre, mientras que el rol de visitante y proveedor lo asume el padre.

¹ Lathrop, Fabiola. Custodia Compartida de los Hijos. Editorial La Ley, Madrid, 2008, 582 pp.

² Op. Cit.

2. Experiencia contemporánea

El concepto de Cuidado Personal Compartido tiene más de 60 años de vida y nace inicialmente como una necesidad social a la creciente inclusión de la mujer en la vida laboral y en la lucha por los derechos igualitarios entre hombres y mujeres.

Al avanzar en la implementación de sistemas de Custodia Compartida, se ha demostrado fehacientemente que los hijos que son sujetos de este sistema, presentan mejores índices en aspectos como la educación, la madurez emocional, la autoestima y el desarrollo psicosocial, y permite proyectar en ellos la resolución acordada de los problemas por sobre los litigios.

Ambos padres se hacen cargo de los hijos repartiendo y compartiendo obligaciones, reduciéndose los impagos de pensiones alimenticias, mejorando índices como la búsqueda de acuerdos en etapas de mediación.

Actualmente, casi la totalidad de los países de la OCDE (por ejemplo, Estados Unidos, Francia, Alemania, España, Italia, Suecia, Holanda y Bélgica), además de algunos países latinoamericanos como Brasil, fomentan la Corresponsabilidad Parental durante la vida de los hijos, y entregan herramientas a los padres, como el Cuidado Personal Compartido, en caso de ruptura matrimonial. De esta forma, los mismos padres pueden buscar acuerdos, asesorados por centros de orientación y terapia familiar, con el objetivo de asegurar el desarrollo de un plan de Corresponsabilidad Parental que permita a los hijos desarrollar sus vidas con ambos progenitores.

3. Críticas a las indicaciones del Ejecutivo y al proyecto de ley emanado desde la Comisión de Familia

A continuación se presentan las críticas formuladas tanto a las indicaciones hechas por el Ejecutivo como al proyecto de ley emanado desde la Comisión de Familia. El análisis se ha realizado a la luz de una amplia gama de perspectivas y fundamentos, por ejemplo, el interés superior del niño, la evidencia histórica respecto a la organización familiar en nuestro país, la igualdad de género, la igualdad parental, los derechos de la mujer y la judicialización de las causas.

3.1.

El aspecto que más resalta tanto de las indicaciones del Ejecutivo como del proyecto de ley, es que no se haya puesto al Estado de Chile como un garante y promotor activo de la Corresponsabilidad Parental entre madres y padres. Esta situación, según los principios de la Convención de los Derechos del Niño, de la Convención Contra la Discriminación de la Mujer y otros acuerdos internacionales, va en contra del interés superior de los niños, permitiendo que indirectamente se violen sus derechos humanos y su derecho de compartir y recibir contacto permanente con ambos progenitores. El divorcio, como toda ruptura, supone una crisis que hay que afrontar y superar, mediante una obligación de cambio; sin embargo, es necesario preservar la estructura triangular que toda familia conlleva y para ello

debe entenderse claramente que la relación desaparecida es la existente entre los cónyuges. Cuando alguno de los miembros confunde que la separación de la pareja implica la separación entre padres e hijos, ha de saber que está perjudicando a estos últimos, ya que se está condenando a los menores a crecer sin referencia de ambos progenitores, lo cual va a suponer una carga emocional de consecuencias impredecibles³. Justamente, esta última es la situación que ocurre a diario en nuestro país: niños que son separados injustamente de sus padres, lo que acarrea perjuicios emocionales y psicológicos irreparables para el menor. Este cuadro de alguna manera es promovido y permitido por el marco legal actual⁴.

Lamentablemente, el proyecto de ley en su forma actual seguirá amparando ese tipo de situaciones. Aunque en su artículo 225 el proyecto de ley introduce la posibilidad de que en caso de vivir separados, ambos padres podrían llegar a un acuerdo para mantener un “cuidado personal en conjunto”, finalmente se mantiene el *statu quo* en esta materia debido a que de no llegar a acuerdo, a la madre le corresponderá el cuidado personal de los hijos. Es decir, el marco legal sigue siendo básicamente el mismo: la madre mantiene el control de la situación (si ella no quiere, simplemente no hay acuerdo y se queda con la custodia), y este marco seguirá dando pie a relaciones tóxicas en las que el niño se transforma en moneda de cambio.

En definitiva, se privilegia el derecho de la madre a ser ella quien decida el ejercicio de la Corresponsabilidad Parental, en vez de que el Estado de Chile sea quien oriente a sus ciudadanos en la implementación de este principio (independiente del status marital de la pareja).

De esta forma, hoy en Chile seguiremos regidos por un sistema de Cuidado Personal Monoparental, definido en el siglo XIX, que no da cuenta de la realidad actual de nuestro país. Este esquema está causando un daño irreversible a nuestros niños (y por ende a toda nuestra sociedad). Para estos efectos, basta recordar el caso de Benjamín, niño de 2 años, que murió asfixiado el 1 de enero de 2011, mientras permanecía solo en su casa de Puente Alto. La madre lo mantuvo encerrado mientras salía a celebrar las fiestas de año nuevo, y en esos momentos se desató un incendio en la casa -por un cigarrillo mal apagado- que le produjo la asfixia al menor. Como se podrá intuir, la familia del padre había pedido el Cuidado Personal del menor (la madre contaba con antecedentes para ello), pero el Tribunal no se lo concedió.

Es en este contexto que el Cuidado Personal Compartido ofrece la mejor alternativa pensando en el bienestar de los hijos. Es injustificable que las indicaciones del Ejecutivo y el proyecto no consideren el estado del arte en referencia a las ventajas del Cuidado Personal Compartido (en contraposición al Cuidado Personal Monoparental), y las experiencias internacionales al respecto. En efecto, la influencia positiva que ejerce sobre el niño una relación estable y periódica con el padre (la que no es asegurada con la ley actual ni con el proyecto de ley), hace más de dos décadas que ha sido bien establecida por la literatura académica. Así por ejemplo, niños que han mantenido una relación estable con su padre luego del divorcio han mostrado

³ Rodríguez, T., 2005. Custodia Compartida: una alternativa que apuesta por la no disolución de la familia. Revista Futuros, vol. III, N° 9.

⁴ Inostroza, Cecilia., 2010. Padrectomía: obstrucción y daños en las relaciones parentales. Tesis para optar al grado de Magister en Familia. Universidad del Bío Bío, Facultad de Educación y Humanidades.

mejores rendimientos escolares⁵. Hoy, el Cuidado Personal Compartido es realidad en países desarrollados como Estados Unidos, Francia, Alemania, España, Italia, Suecia, Holanda, Australia y Bélgica, y en países en vías de desarrollo, como Brasil. En este contexto, el caso colombiano resulta paradigmático, ya que recientes estudios han encontrado una relación positiva entre el establecimiento de la Igualdad Parental y la disminución de la tasa de femicidio.

En síntesis, el proyecto de ley olvida la regla primordial: responder a la pregunta acerca de qué es mejor para el niño o la niña, y si no hubiere acuerdo al respecto entre los padres, considerar que debe solicitarse ayuda a un tercero⁶. Por esta razón se hace necesario terminar con la norma supletoria que favorece a la madre y establecer en el Código Civil que el juez decida cómo se implementa el Cuidado Personal Compartido en caso de no llegar a acuerdo padre y madre.

3.2.

Resulta particularmente contradictorio que el Sernam (ministerio desde el cual emanaron las indicaciones del Ejecutivo) promueva la Igualdad de Género –y la tenga entre sus políticas más relevantes–, pero no promueva la Igualdad Parental. Al contrario, las indicaciones significan un desconocimiento y la negación absoluta de la Igualdad Parental.

3.3.

La recomendación y mantención en el proyecto de la titularidad supletoria que favorece a la madre se sustenta en dos premisas falsas, sin sustento empírico ni legal, a saber⁷:

i. *“(...) se reconoce la realidad de las familias de nuestro país, en que son las madres quienes más tiempo destinan al cuidado de los hijos y del hogar en que ellos viven.”*

ii. *“el no reconocer esta titularidad supletoria a la madre, implicaría una judicialización inmediata de a quién debiera entregarse el cuidado personal, con el dolor que ello traería aparejado para los hijos (...) Resulta del todo lógico entonces que, en la medida de lo posible, no se exponga a los menores a juicios, por los efectos nocivos que provocan en su desarrollo emocional.”*

En primer lugar, respecto de la premisa (i), se debe señalar que la recomendación y el proyecto de ley no se hacen cargo de la perspectiva histórica del problema, ya que, como decíamos, deja en *statu quo* una norma que data del siglo XIX (*“a falta de acuerdo, a la madre toca el cuidado personal de los hijos e hijas menores”*, indica el actual proyecto de ley). En efecto, los orígenes del artículo 225 del Código Civil chileno se remontan al Código Civil de 1855, que otorgaba a la madre

⁵ Bisnaire, L., Firestone, P., Rynard, D., 1990. Factors associated with academic achievement in children following parental separation. *American Journal of Orthopsychiatry* 60 (1).

⁶ Roizblatt, A., 2004. Enfrentar la separación y construir una nueva familia. Editorial Grijalbo, Santiago de Chile. 218 pp.

⁷ Citas tomadas del texto “Formulación sustitutiva al proyecto de ley que introduce modificaciones al Código Civil y a los otros cuerpos legales, con el objeto de proteger la integridad del menor en caso de que sus padres vivan separados”, Santiago, 30 de marzo de 2011.

el cuidado de los hijos menores de cinco años e hijas de toda edad⁸. Es decir, hoy, en pleno siglo XXI, nuestro Código Civil está dando cuenta de una sociedad postcolonial, con “padres españoles” y conquistadores, sin mayor apego a la patria naciente, que mantenían relaciones con mujeres indígenas y luego desaparecían (al menos en el plano social y legal). En resumen, éste es el origen de la figura del padre ausente, de la madre que debe hacerse cargo de los hijos, de una legislación que en la máxima de “el bien superior del niño” asume la preponderancia de la mujer en lo privado, desplazando al hombre a un sector de menor importancia para los hijos. Pero hoy, 200 años después, sin duda nuestra sociedad ha sufrido cambios profundos.

En segundo término, no se reconoce que justamente es la norma supletoria que favorece a la madre el motivo por el cual hoy en día en muchos casos es la madre quien dedica mayor tiempo al cuidado de los hijos y al del hogar. Es el marco legal actual el que en buena parte explica, produce y reproduce la premisa de las indicaciones del Ejecutivo. Nuestra legislación actual -y el proyecto de ley así lo recoge- entrega sin análisis ni consideración al interés superior del menor, el Cuidado Personal a la madre, produciendo por consecuencia lógica que ésta pase más tiempo junto a sus hijos. Respecto a la dedicación al “hogar” resulta de igual modo arbitrario, puesto que el padre que se ha separado también dedica generalmente el mismo tiempo a su “hogar” pero éste ni siquiera es visto como tal por el supuesto del Ejecutivo.

En tercer lugar, la premisa (i) no da cuenta de los cambios sociales profundos que ha tenido nuestra sociedad. Específicamente, estos cambios se refieren a la mayor integración de la mujer al mercado laboral en nuestro país en el último decenio, lo que determina que en muchos casos el cuidado de los menores quede a cargo de terceras personas (por ejemplo, asesoras del hogar). Por otro lado, los hombres cada vez más están desempeñando roles preponderantes en la crianza y cuidado de sus hijos, y están dispuestos a cooperar en dicho proceso. Hoy, el hombre pasó de ser un mero proveedor de recursos a ser “proveedor integral” de la familia. Juntos, estos dos aspectos (la mayor inserción de la mujer al mercado laboral y el carácter de proveedor integral del hombre) ponen de relieve la importancia de establecer un marco legal adecuado a la realidad actual, que regule y busque la conciliación entre el trabajo y la vida familiar.

En cuarto lugar, no se considera la evidencia empírica internacional relativa al establecimiento del Cuidado Personal Compartido. Con el establecimiento del Cuidado Personal Compartido y la Corresponsabilidad Parental, en general los padres que antes no atendían el cuidado de sus hijos tienden a participar más de la crianza y cuidado de los hijos, con lo que, por ejemplo, disminuye la incidencia de padres que no contribuyen con alimentos (lo que se daba en llamar pensión alimenticia en la antigua legislación)⁹.

Finalmente, y en quinto término, esta premisa *vulnera los derechos de las mismas mujeres*. Se desconoce por completo el efecto positivo que ha demostrado el Cuidado Personal Compartido sobre el desarrollo personal de la mujer en los países en que ha sido establecido (Francia es el paradigma al respecto). El Cuidado

⁸ Barros, Enrique. “Notas históricas y comparadas sobre el nuevo ordenamiento legal de la filiación”. En: Nuevo estatuto filiativo en el Código Civil chileno. Fundación Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 1999.

⁹ Children's Rights Amendment Act 2001: A Survey.

Personal Compartido implica que las funciones parentales se distribuyen en forma equitativa entre los progenitores, lo que constituye un alivio para una gran mayoría de mujeres que trabajan fuera del hogar y deben repartir su vida entre el ejercicio de su profesión u oficio y la crianza de sus hijos, encontrando poco o casi nada de tiempo para su desarrollo personal¹⁰. No deja de ser altamente contradictorio que justamente sea el Sernam el ministerio desde el cual emanaron estas indicaciones, y que sea este mismo servicio el que desconozca las ventajas que traería aparejadas para las mujeres de nuestro país el establecimiento del Cuidado Personal Compartido. El Cuidado Personal Monoparental que impera en nuestro país es contrario y no propende a un desarrollo apropiado de la mujer. La indicación del Ejecutivo es, entonces, contradictoria con las Convenciones Internacionales que demandan la igualdad de género y el aseguramiento del desarrollo completo de la mujer (por ejemplo, Convención de Belém do Pará, sobre todas las formas de discriminación de la mujer).

En relación a la premisa (ii), se argumenta que éste es un argumento falaz, sin sustento real, debido a que de acuerdo a la evidencia empírica recogida recientemente en un estudio realizado en la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, durante el año 2010 se abrieron cerca de 40.000 causas por regulación directa y regular (lo que se daba en llamar “visitas”) en nuestro país. De ese total de casos, el 70% de las veces, una de las partes o el juez mismo, decretó la diligencia llamada “audiencia confidencial con el menor”. Esto es, los menores de edad tuvieron que concurrir al tribunal para ser entrevistados por el magistrado o la consejera técnica. Si sólo en los casos relativos a visitas tenemos que el 70% de las veces los niños ya van a tribunales... ¿Dónde está el argumento de que la norma actual evita que nuestros hijos pasen precisamente por los juicios y que éstos aumentarían con el establecimiento del Cuidado Personal Compartido (y que sea el juez quien decida como se implementa si los padres no llegasen a un acuerdo)? Esto, considerando además que el estudio sólo contempló juicios por visitas, no juicios por Cuidado Personal. De esta forma el argumento de las indicaciones del Ejecutivo se cumplen pero justamente en el sentido contrario: la norma supletoria que favorece a la madre tiende a judicializar los casos, y, en cambio, con el Cuidado Personal Compartido se ha demostrado que los niños concurren menos a tribunales.

Es justamente la Igualdad Parental -según la experiencia de otros países- la que reduce la judicialización de las causas de familia, ya que se potencian los acuerdos en mediación. En Austria, por ejemplo, se realizó un estudio para determinar el impacto del funcionamiento del principio de Igualdad Parental en la sociedad, y el ejercicio del Cuidado Personal Compartido de los hijos en las parejas post-ruptura. Esta encuesta reveló que la judicialización de la problemática, que involucraba causas de Visitas, de Tuición y de Alimentos, se redujo en un 10%, incrementándose el uso de la mediación familiar como método de resolución de conflictos¹¹.

El marco legal vigente en Chile establece la mediación familiar obligatoria como una instancia de resolución de conflictos, previa a la vía judicial, y que permitiría

¹⁰ Artículo 5, inciso B y artículo 16, inciso D, de la Convención de Belém Do Pará.

¹¹ Children's Rights Amendment Act 2001: A Survey.

a los padres tomar decisiones consensuadas respecto a lo que es mejor para sus hijos. Lamentablemente, en el contexto vigente, la mediación familiar la mayor parte de las veces no cumple con su objetivo. Esto, porque la resolución de un conflicto no resuelto supone considerar al otro como un “otro válido” en el marco de tal conflicto, con los mismos deberes y derechos, pero en la práctica esto no ocurre debido a la asimetría y discriminación que genera entre madre y padre el artículo 225 del Código Civil. En la práctica, la “mediación” como motor de la solución de conflictos no es del todo efectiva. ¿Cómo puede haber igualdad para la “mediación” y la “negociación”, si los(as) jueces(as) de familia aplican “al dedillo” el artículo 225 que discrimina al hombre, definiendo “el interés superior del niño” en la práctica como “el capricho superior de la madre”? Si la “mediación” es un tipo de “negociación” -o mejor dicho, de deliberación- las reglas de la negociación debieran ser beneficiosas para todos los participantes, especialmente para los niños.

La solución al conflicto o la capacidad para llegar a un acuerdo se genera “entre iguales”, pero aquí, en Chile, en el año 2011, no hay igualdad, el padre no tiene ningún poder para “negociar” en las actuales condiciones. Al contrario, una madre inescrupulosa, alienadora utilizará la mediación sólo como una herramienta para dilatar el tiempo que mantiene al niño(a) separado de su padre o como una manera de presionar por beneficios económicos. En el otro extremo están los hombres que descuidan de sus deberes de “padre” y utilizan diversos resquicios para no cumplir con sus obligaciones.

La dificultad para alcanzar acuerdos entre madres y padres en mediación se ve agravada por el carácter discriminatorio del actual artículo 225 (característica que mantiene el proyecto de ley), que posibilita el obstruccionismo de la paternidad. Entendiendo como tal a la situación que experimentan los padres varones cuando después de separarse de sus parejas, teniendo uno o más hijos en común, no pueden ejercer su rol paterno, se ven impedidos de mantener una relación directa y regular con sus hijos, y a participar del cuidado personal de ellos por motivos ajenos a su voluntad y a la de los menores¹². En ese sentido, resulta particularmente paradigmático el caso de Jorge Luis Salas Moya, cuya hija al día de hoy tiene 7 años, y con quién perdió toda relación y contacto cuando tenía sólo 6 meses de edad¹³.

Por todo lo anterior, y contrariamente a lo señalado en las indicaciones del Ejecutivo, es justamente el marco legal vigente el que genera una alta judicialización de los conflictos familiares, sometiendo a los niños a una alta exposición en tribunales. De esta forma, se hace urgente que nuestra legislación incorpore los principios de Igualdad y Corresponsabilidad Parental.

3.4.

La recomendación de que el cuidado supletorio a falta de acuerdo siga en manos de la madre, sin análisis previo, continúa en la discriminación contra el género

¹² Inostroza, Cecilia. Padrectomía: obstrucción y daños en las relaciones parentales. Tesis para optar al grado de Magister en Familia. Universidad del Bío Bío, Facultad de Educación y Humanidades, 2010.

¹³ Ver su testimonio completo en Anexo.

masculino, puesto que se le reconoce idoneidad al padre para cuidar a sus hijos mientras está afectivamente junto a la madre (“pertenece a ambos padres por igual”) pero esta idoneidad se pierde arbitrariamente en el momento en que la relación amorosa se termina. ¿Cuál es la base legal o empírica de esta sanción? ¿El padre que ya no desea estar junto a la madre de sus hijos pierde idoneidad para cuidarlos?

3.5.

Junto con los defectos señalados, el proyecto de ley presenta el error jurídico de establecer este “Cuidado Personal Compartido” como *sanción civil*. Esto, en relación a dos conductas que tampoco están bien definidas y que se plantean como taxativas, a saber: (1) entorpecimiento por parte del padre custodio del régimen comunicacional establecido por acuerdo o por sentencia; (2) acusaciones falsas al padre no custodio buscando un beneficio económico.

a. Respecto a la primera causal, resultaría imposible acreditar la figura en caso de un acuerdo de palabra entre los padres.

b. Respecto a la segunda causal, las acusaciones falsas requieren de un beneficio lucrativo, como condición *sine qua non*, por tanto, dejaría fuera todas las denuncias y acusaciones falsas que no buscan una compensación monetaria, como ha sido la tónica en los últimos años (Abuso sexual, Violencia Intrafamiliar, Delito de Amenazas, Violación, etc.).

3.6.

Más aun, el establecimiento del “Cuidado Personal Compartido” como sanción civil constituye el error más grave del proyecto de ley. Imponer el cuidado compartido cuando se presenten las causales antes mencionadas significa negar la naturaleza del Cuidado Compartido, que se basa en una lógica parental asociativa, estando comprobado que su éxito se basa en un mínimo de entendimiento parental. ¿Cómo lograrlo si la figura se ha impuesto como sanción a uno de los padres? Es más, no se previó un efecto perverso: ¿qué padre osará denunciar al progenitor no custodio si corre el riesgo de que, considerada falsa la acusación (lo que sucede en la mayoría de los casos dada la dificultad de probar las denuncias), se le imponga un régimen no deseado como castigo?¹⁴

3.7.

El proyecto de ley podría ser considerado inconstitucional al mantener la norma supletoria que favorece a la madre, dado el carácter absolutamente discriminatorio de esta norma¹⁵. En su artículo 19, número 2, nuestra Constitución establece que “Hombres y mujeres son iguales ante la ley. Ni ley ni autoridad

¹⁴ Lathrop, Fabiola. “Cartas al Director” del diario La Tercera, 7 de junio de 2011. Disponible en: <http://bit.ly/oHpRa2>

¹⁵ Lathrop, Fabiola. “(In)constitucionalidad de la regla de atribución preferente materna del cuidado personal de los hijos del artículo 225 del Código Civil chileno”. En *Ius et Praxis* N° 2, 2010, pp. 147-184.

alguna podrán establecer diferencias arbitrarias (...). Al contrastar lo establecido por la Constitución con el artículo 225 del proyecto de ley, queda claro su carácter discriminatorio hacia los padres y, por ende, su posible inconstitucionalidad: “(...) *a falta de acuerdo, a la madre toca el cuidado personal de los hijos e hijas menores*”. Dado este marco, es inconcebible que hoy en día siga vigente el artículo 225, y que éste sea reproducido en el proyecto de ley emanado desde la Comisión de Familia. A todas luces este artículo es totalmente discriminatorio y contrario al espíritu y mandato de nuestra Constitución, la que garantiza la igualdad de hombres y mujeres ante la ley.

3.8.

El proyecto de ley señala en su artículo 225: “*el cuidado personal compartido, acordado por las partes o decretado judicialmente, es el derecho y el deber de amparar, defender y cuidar la persona del hijo o hija menor de edad y participar en su crianza y educación*”. Ésta es una definición totalmente ambigua, ya que se desprende que aquel padre o madre que no tuviere el cuidado personal exclusivo ni compartido (es decir, aquel que tiene sólo relación directa y regular), no tendría ni el derecho ni el deber de amparar, defender ni cuidar al menor, ni tampoco participar en su crianza y educación.

3.9.

Junto con los defectos señalados, las indicaciones describen equívocamente bajo nombre de “Cuidado Personal Compartido” una figura de régimen comunicacional amplio (es decir, se mantiene el Cuidado Personal Monoparental acompañado de la relación directa y regular): “*El hijo o hija sujeto a cuidado personal compartido deberá tener una sola residencia habitual, la cual será preferentemente el hogar de la madre*.” Esto, puesto que la pernoctación y la habitabilidad en ambos hogares, así como la integración a cada grupo familiar, es un supuesto base de cualquier idea que se pueda tener de “Cuidado Personal Compartido”.

3.10.

En el siguiente párrafo del artículo 225, vuelven a develarse los errores conceptuales de los legisladores: (...) “*En caso de establecerse el cuidado personal compartido de común acuerdo, ambos padres deberán determinar, en la forma señalada en el inciso primero, las medidas específicas que garanticen la relación regular y frecuente del padre custodio con quien el hijo o hija no reside habitualmente, a fin de que puedan tener un vínculo afectivo sano y estable. En caso de cuidado personal compartido decretado judicialmente, será el juez quien deberá determinar dichas medidas*.” Hay un claro error conceptual y falta de entendimiento en torno a los alcances y la definición del Cuidado Personal Compartido, dado que el articulado vuelve a hacer sinónimos Cuidado Personal Compartido por parte del padre, con la

figura de relación directa y regular.

3.11.

Las indicaciones realizadas se establecen sobre la figura de un “menor ficticio”, un niño o niña ideal, que no tiene problemas personales, tareas escolares, trabajos, que vive cerca de la madre y que puede ser movilizado cómodamente de un hogar a otro. De lo contrario ¿cómo se llevaría a cabo el Cuidado Personal Compartido en una sola residencia? ¿De qué forma podría el padre integrarse a su plan de estudios, trabajos, exámenes, si debe retornarlo cada noche al hogar materno? ¿Cómo lo trasladará cada día de un domicilio a otro, durante el frío, entre la lluvia, la nieve o las distintas inclemencias climáticas que afectan a nuestro país? El niño o niña que se ha tenido presente al momento de realizar las indicaciones no es un niño o niña estándar de cualquier rincón del país.

Por otra parte, no se consideró cómo se integrará el niño o niña a la nueva familia que puedan tener padre o madre, si no puede compartir como un miembro más de la familia, si no se le pueden dar instrucciones relativas al horario de acostarse, o simplemente no se le puede leer un cuento por las noches. La figura diseñada malamente por el Ejecutivo en sus indicaciones no tiene presente al niño chileno real, y mucho menos su interés superior.

3.12.

El *interés superior del niño* fue derechamente olvidado en el proyecto de ley, no importa la calidad de vida, educación, salud, cultura, entretención, entre otros aspectos que el niño pueda recibir. No se considera, por ejemplo, que con uno de los padres pueda realizarse mejor como ser humano, sino solamente se reafirma una idea anacrónica y obsoleta: sólo las madres, por el solo hecho de serlo, tienen la idoneidad suficiente para asegurar el interés superior del menor.

4. Propuestas al proyecto de ley

Con el objeto de enriquecer el debate, hemos desarrollado una propuesta al proyecto de ley, basada en los siguientes principios rectores:

- El Estado de Chile, mediante políticas públicas, debe fomentar la equiparación de roles en el Cuidado Personal de los hijos y la corresponsabilidad de los progenitores durante toda la vida de los menores, independiente de la relación o status marital de los progenitores.
- La corresponsabilidad, como venimos diciendo, es un principio de acción conjunta de obligaciones de los padres respecto de sus hijos.
- El principio de corresponsabilidad no se pierde si los padres deciden vivir separadamente.
- El Estado, habiéndose hecho parte del fomento de la Corresponsabilidad Parental como política integral, debe proveer herramientas

para asegurar que los padres, en caso de separación, puedan ellos mismos definir un plan de Corresponsabilidad Parental para esos hijos, dada la nueva realidad de que cada progenitor vivirá en casas diferentes y tendrá vidas separadas. Una de esas herramientas es el *Cuidado Personal Compartido de los hijos*.

- Para que este plan sea equilibrado y garantice el interés superior de los menores, la base mínima para cualquier entendimiento es la Igualdad Parental.

- Luego, desde el punto de vista jurídico, el Código Civil debe proveer la posibilidad de compartir el Cuidado Personal de los hijos como uno de los mecanismos para ejecutar el plan de Corresponsabilidad Parental. El Cuidado Personal Compartido se ejerce en conjunto, no puede ser impuesto ya que está demostrado que se requiere un mínimo de coordinación entre los padres.

- A falta de acuerdo y habiendo agotado al menos tres mediaciones para realizar un plan de corresponsabilidad que incluya cuidado personal compartido (esto, de acuerdo a nuestra propuesta de proyecto de ley), el juez implementará un plan de Corresponsabilidad Parental en base al interés superior de los hijos. El plan impuesto por el juez deberá considerar un Cuidado Personal Monoparental, mientras que al otro progenitor se le asignará un régimen de relación directa y regular. El juez deberá evaluar caso a caso a que progenitor toca el Cuidado Personal Monoparental, y cómo ejercerá el otro padre la relación directa y regular; todo esto en función de criterios técnicos y logísticos objetivos.

- En este contexto, deberá existir una evaluación de los actuales sistemas de mediación familiar, para dotarlos con profesionales que estén capacitados apropiadamente para ayudar y apoyar a los padres a asumir de manera compartida los derechos y deberes en relación con los hijos. Esto implicaría que el sistema de mediación no actúe sólo como un ente que genera certificados de mediación frustrada o escritos con acuerdos, sino más bien como un apoyo orientador hacia los progenitores en el ejercicio de la corresponsabilidad.

A continuación, presentamos una comparación de la norma legal vigente, el proyecto de ley emanado desde la Comisión de Familia en segunda instancia, y una propuesta de proyecto de ley que considera una corresponsabilidad parental efectiva.

Texto legal vigente	Texto aprobado por la comisión (boletines 5.917-18 y 7.007-18)	Propuesta con corresponsabilidad parental efectiva
Art. 222 Los hijos deben respeto y obediencia a los padres. La preocupación fundamental de los padres es el interés superior del hijo, para lo cual procurarán su mayor realización espiritual y material posible, y lo guiarán en el ejercicio de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana de modo conforme a la evolución de sus facultades.	Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el Código Civil, cuyo texto refundido fue fijado en el artículo 2°, del decreto con fuerza de ley N° 1 de 2000, del Ministerio de Justicia: I.- Intercálanse, en el artículo 222, los siguientes incisos segundo y tercero, nuevos: “Es deber de ambos padres, cuidar y proteger a sus hijos e hijas y velar por la integridad física y psíquica de ellos. Los padres actuarán de común acuerdo en las decisiones que tengan relación con el cuidado personal de su crianza y educación, y deberán evitar actos u omisiones que degraden, lesionen o desvirtúen en forma injustificada o arbitraria la imagen que el hijo o hija tiene de ambos padres o de su entorno familiar. Corresponde al Estado la elaboración de políticas públicas tendientes a garantizar el cuidado y desarrollo de hijos e hijas y al sector privado contribuir a la conciliación de la familia y el trabajo.	Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el Código Civil, cuyo texto refundido fue fijado en el artículo 2° del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2000, del Ministerio de Justicia: I.- Intercálanse, en el artículo 222, los siguientes incisos segundo y tercero, nuevos: “Es deber de ambos padres cuidar y proteger a sus hijos, velar por la integridad física y psíquica de ellos. Los padres deberán actuar en forma conjunta en las decisiones que tengan relación con el cuidado, educación y crianza de los hijos y deberán evitar actos u omisiones que degraden, lesionen o desvirtúen la imagen que el hijo tiene de ambos padres o de su entorno familiar. Corresponde al Estado la elaboración de políticas públicas tendientes a garantizar el cuidado y desarrollo armónico de hijos e hijas de forma compartida y fomentar la corresponsabilidad entre los progenitores durante toda la vida de los hijos e hijas menores de edad, y al sector privado contribuir a la conciliación de la vida familiar y el trabajo.

Art. 225. Si los padres viven separados, a la madre toca el cuidado personal de los hijos. No obstante, mediante escritura pública, o acta extendida ante cualquier oficial del Registro Civil, subinscrita al margen de la inscripción de nacimiento del hijo dentro de los treinta días siguientes a su otorgamiento, ambos padres, actuando de común acuerdo, podrán determinar que el cuidado personal de uno o más hijos corresponda al padre. Este acuerdo podrá revocarse, cumpliendo las mismas solemnidades. En todo caso, cuando el interés del hijo lo haga indispensable, sea por maltrato, descuido u otra causa calificada, el juez podrá entregar su cuidado personal al otro de los padres. Pero no podrá confiar el cuidado personal al padre o madre que no hubiese contribuido a la mantención del hijo mientras estuvo bajo el cuidado del otro padre, pudiendo hacerlo.	2.- Sustituyese el artículo 225, de la forma que sigue: "Artículo 225.- Si los padres viven separados, podrán determinar, de común acuerdo, que el cuidado personal de uno o más hijos o hijas corresponda a la madre, al padre o a ambos en conjunto. El acuerdo se otorgará mediante escritura pública, o acta extendida ante cualquier oficial del Registro Civil, subinscrita al margen de la inscripción del nacimiento del hijo o hija dentro de los treinta días siguientes a su otorgamiento. Este acuerdo podrá revocarse, cumpliendo las mismas solemnidades. A falta de acuerdo, a la madre toca el cuidado personal de los hijos e hijas menores. En todo caso, cuando el interés del hijo o hija lo haga indispensable, sea por maltrato, descuido u otra causa calificada, el juez podrá entregar su cuidado personal al otro de los padres. Pero no podrá confiar el cuidado personal al padre o madre que no hubiese contribuido a la mantención del hijo o hija mientras estuvo bajo el cuidado del otro padre, pudiendo hacerlo. En ningún caso, el juez podrá fundar su decisión en base a la capacidad económica de los padres. El padre o madre que ejerza el cuidado personal facilitará el régimen comunicacional con el otro padre.	2.- Sustituyese el artículo 225 de la forma que sigue: Artículo 225. Si los padres viven separados, se reconoce a ambos idoneidad para ejercer el cuidado personal mediante el ejercicio de un plan de coparentalidad. Desde la separación, bastando la constancia de la misma, podrá cualquiera de los padres solicitar, con carácter de urgente, el establecimiento de un régimen comunicacional provisorio, que deberá decretarse antes de 10 días por el tribunal de familia correspondiente. Los organismos de mediación deberán propender, en primer término, al acuerdo entre ambos padres, a fin de establecer un plan de coparentalidad que garantice al hijo, hija o adolescente, estabilidad, seguridad, y la igual oportunidad de convivencia y relación con padre y madre, mediante un régimen de cuidado personal compartido. El cuidado personal compartido del hijo, hija o adolescente, se define como el derecho-deber de ambos progenitores de actuar de forma conjunta en todas las decisiones trascendentales de la vida del hijo, como educación, salud, lugares de residencia, y velando siempre por su cuidado, educación, estabilidad emocional, psicológica y material.
---	--	--

	Velando por el interés superior del hijo o hija, podrá el juez entregar el cuidado personal a ambos padres, cuando el padre o madre custodio impidiere o dificultare injustificadamente el ejercicio de la relación directa y regular del padre no custodio con el hijo o hija, sea que ésta se haya establecido de común acuerdo o decretado judicialmente. También podrá entregarlo cuando el padre o madre custodio realice denuncias o demandas basadas en hechos falsos con el fin de perjudicar al no custodio y obtener beneficios económicos. El cuidado personal compartido, acordado por las partes o decretado judicialmente, es el derecho y el deber de amparar, defender y cuidar la persona del hijo o hija menor de edad y participar en su crianza y educación, ejercido conjuntamente por el padre y la madre que viven separados.	Ante controversias entre progenitores que posean el cuidado personal compartido de un hijo, hija o adolescente común, cada uno, por sí sólo, podrá solicitar asistencia a un centro de terapia familiar para orientación y resolución de conflictos. En caso de no prosperar el acuerdo entre los padres, agotadas a lo menos 3 instancias de mediación, y con el objeto de velar por el interés superior del niño, niña o adolescente, será el juez el que determine un plan de corresponsabilidad parental y definir a quien corresponderá el cuidado personal de los hijos, tomando en consideración quién asegura una mejor calidad de vida, entendiéndose por tal la estabilidad material, psicológica, afectiva, física y social, y la garantía de asegurar de mejor forma la relación directa y regular con el otro progenitor. Todo acuerdo que regule el cuidado personal de los hijos deberá constar por escritura pública o acta extendida ante cualquier oficial del Registro Civil, subinscrita al margen de la inscripción de nacimiento del hijo dentro de los treinta días siguientes a su otorgamiento, so pena de multa a beneficio fiscal de 1 a 5 UTM, pagadera en partes iguales por los obligados.
--	--	---

	<i>El hijo o hija sujeto a cuidado personal compartido deberá tener una sola residencia habitual, la cual será preferentemente el hogar de la madre.</i> En caso de establecerse el cuidado personal compartido de común acuerdo, ambos padres deberán determinar, en la forma señalada en el inciso primero, las medidas específicas que garanticen la relación regular y frecuente del padre custodio con quien el hijo o hija no reside habitualmente, a fin de que puedan tener un vínculo afectivo sano y estable. En caso de cuidado personal compartido decretado judicialmente, será el juez quien deberá determinar dichas medidas.	Cuando el interés del niño, niña y adolescente, lo haga indispensable, y en cualquier momento como medida cautelar, sea por maltrato, descuido u otra causa calificada, el juez podrá entregar el cuidado personal a uno de los padres o a un tercero, preferentemente a los parientes, para garantizar sus derechos. No se podrá confiar el cuidado personal al padre o madre que no hubiere cumplido las obligaciones de mantención mientras estuvo al cuidado del otro padre, pudiendo hacerlo. Tampoco se podrán confiar el cuidado personal al padre que hiciera denuncias falsas en contra del otro progenitor o que fundadamente buscare beneficios económicos. Con todo, lo anterior no será causal suficiente para impedir o restringir un régimen comunicacional con dicho padre. Tampoco se podrá confiar el cuidado personal al padre o madre del cual se acreditare fehacientemente que ha maltratado física o psicológicamente al hijo.
Mientras una subinscripción relativa al cuidado personal no sea cancelada por otra posterior, todo nuevo acuerdo o resolución será inoponible a terceros.	Mientras una subinscripción relativa al cuidado personal no sea cancelada por otra posterior, todo nuevo acuerdo o resolución será inoponible a terceros.	Mientras una subinscripción relativa al cuidado personal no sea cancelada por otra posterior, todo nuevo acuerdo o resolución será inoponible a terceros.

Art. 228. La persona casada a quien corresponda el cuidado personal de un hijo que no ha nacido de ese matrimonio, sólo podrá tenerlo en el hogar común sin el consentimiento de su cónyuge.	3.- Derógase el artículo 228.	3.- Derógase el artículo 228.
Art. 229. El padre o madre que no tenga el cuidado personal del hijo no será privado del derecho ni quedará exento del deber, que consiste en mantener con él una relación directa y regular, la que ejercerá con la frecuencia y libertad acordada con quien lo tiene a su cargo, o, en su defecto, con las que el juez estimare conveniente para el hijo.	4.- Intercálanse, en el artículo 229, los siguientes incisos segundo y tercero, nuevos, pasando el actual segundo a ser cuarto, en la forma que se indica: Relación directa y regular es aquella que propende a que el vínculo paterno filial entre el padre no custodio y su hijo o hija se mantenga a través de un contacto personal, periódico y estable. El régimen variará según la edad del hijo o hija y la relación que exista con el padre, las circunstancias particulares, necesidades afectivas, y otros elementos que deban tomarse en cuenta, siempre en consideración del mejor interés del menor. Con todo, sea que se decrete judicialmente el régimen de relación directa y regular o en la aprobación de acuerdos de los padres en estas materias, el juez deberá asegurar la mayor participación y corresponsabilidad de ambos padres en la vida del hijo o hija, estableciendo las condiciones que fomenten una relación paterno filial sana y cercana.	4.- Intercálanse, en el artículo 229, los siguientes incisos segundo y tercero, nuevos, pasando el actual segundo a ser cuarto, en la forma que se indica: Relación directa y regular es aquella que propende a que el vínculo paterno filial entre el padre no custodio y su hijo o hija se mantenga a través de un contacto personal, periódico y estable. El régimen variará según la edad del hijo o hija y la relación que exista con el padre, las circunstancias particulares, necesidades afectivas, y otros elementos que deban tomarse en cuenta, siempre en consideración del mejor interés del menor. Con todo, sea que se decrete judicialmente el régimen de relación directa y regular o en la aprobación de acuerdos de los padres en estas materias, el juez deberá asegurar la mayor participación y corresponsabilidad de ambos padres en la vida del hijo o hija, estableciendo las condiciones que fomenten una relación paterno filial sana y cercana. La relación directa y regular se entenderá como un derecho humano inalienable de los hijos a tener contacto físico y un régimen comunicacional con el padre con quien habitualmente no vive, el cual deberá ser facilitado por el progenitor custodio.

5. Conclusiones

Hemos presentado un análisis de la realidad actual y los conceptos más importantes en materia de *Corresponsabilidad Parental*, una crítica al proyecto de ley en tabla, y una propuesta concreta basada en estudios y opiniones de profesionales en la materia, utilizando la experiencia de otras sociedades similares a Chile, como las de Brasil y España.

Creemos que se han reunido los antecedentes técnicos y empíricos suficientes para demostrar que el ejercicio de la Corresponsabilidad Parental genera grandes beneficios en favor de nuestros hijos, y además que el Cuidado Personal Compartido es la fórmula de convivencia y organización familiar post-separación más adecuada para nuestro país, y, en especial, pensando en el interés superior de los niños.

Entregamos argumentos de como el Cuidado Personal Compartido, basado en la corresponsabilidad, sólo se puede fomentar, pero no imponer. Éste es viable sólo con el acuerdo de los progenitores. Pero para que estos acuerdos sean permanentes y equilibrados, se requiere que el Estado de Chile considere inicialmente a ambos padres igualmente aptos para ejercer este Cuidado Personal; de lo contrario, se vuelve a instrumentalizar a los hijos en el conflicto de pareja. Sólo de esta forma se garantiza que ellos mismos (los progenitores) busquen acuerdos y no ejerzan acciones litigantes que finalmente perjudican a los hijos.

Desmitificamos las siguientes falsas creencias, a saber:

1. Que Igualdad Parental es lo mismo que Cuidado Personal Compartido.
2. Que el Cuidado personal compartido se puede imponer.
3. Que Cuidado Personal Compartido significa alternancia domiciliaria de los niños cada 50% del tiempo.
4. Y la más importante de todas: Que la Igualdad o Corresponsabilidad Parental judicializaría la tenencia de los hijos.

Se requiere que el Estado consagre el Cuidado Personal Compartido mediante un plan de Corresponsabilidad Parental inscrito en los Tribunales de Familia. Destacamos también que los Centros de Mediación debieran actuar como entes orientadores hacia la Corresponsabilidad Parental, en vez de ser meras oficinas repartidoras de certificados.

De esta forma, se espera que el texto legal que apruebe el Congreso Nacional refleje estas ideas, estableciendo en el Código Civil la Custodia Personal Compartida como la norma que permita la organización de una vida familiar armónica y acorde al Chile del siglo XXI. Terminando, a su vez, con la atribución supletoria que hoy se le asigna a las madres, la que, como se ha visto, genera diferentes perjuicios a nuestra sociedad actual; tanto a nuestros hijos como a los padres, a las mismas madres y a nuestras familias en general.

Anexo: testimonio de Jorge Luis Salas Moya

Soy un padre de 42 años y no he podido ver a mi hija desde los 6 meses de vida. Esto, producto de la inmadurez típica de algunas mujeres que hacen de sus hijos el arma de batalla frente a una relación fracasada pasando por alto el dolor que esto produce en todo el núcleo familiar, especialmente en los niños.

Cuando nos casamos constituimos una sociedad anónima, cuya razón social era su apellido, la empresa quebró, ella renunció a su cargo de gerente con un papel notarial y yo tuve que asumir las deudas por alrededor de 70 millones de pesos, lo que me hizo un prófugo de la justicia, circunstancia que ella aprovechó para hacerme desaparecer de la vida de mi hija. Pero eso no es todo, lo más sorprendente es lo siguiente: mi ex señora es asistente social, abogado, recibió su título presentando una tesis sobre las convenciones internacionales de los derechos del niño, y además es mediadora del nuevo sistema judicial de los Tribunales de Familia de nuestro país.

Cuando pedí en el Tribunal de Familia una mediación, la madre de mi hija (mediadora) no llegó a ninguna de las dos citaciones que establece el sistema. En esta segunda instancia de mediación en la cual ella no se presentó, la señorita del mesón de la oficina de mediación curiosamente me dijo que no me podía entregar el documento que acredita la mediación frustrada pues debía llevar un certificado que acredite mi sueldo. Una vez que cumplí con todas estas formalidades y finalmente demandé por régimen de visitas en los Tribunales de Familia, el juez insólitamente no da lugar a la admisión de mi demanda pues debía solicitar más antecedentes en la oficina de mediación. Me pregunto a que antecedentes se refería el señor juez si la mediación no se pudo llevar a cabo porque la madre de mi hija no se presentó a ninguna de las dos instancias legales que existen para que se produzca una mediación. ¿Cómo es posible que un mediador de familia no sea capaz de mediar sobre su propia realidad familiar?

En el mes de julio del año 2010, fecha en que prescribieron mis deudas y que podía presentarme a un tribunal para pedir visitas y ver a mi hija, me enteré de que su madre le había cambiado el nombre (a mi hija), dándole el apellido de su conviviente abogado.

¿Cómo es posible que en Chile se le pueda cambiar el nombre a un menor de 7 años mediando la sola voluntad de uno de los padres, haciendo una publicación de 2 centímetros en el diario? Y que el juez decida tomar como prueba la declaración de una niña de 7 años para que ella decida si quiere o no cambiar su apellido, sin tomar en consideración la opinión del padre, que está vivo y que inscribió personalmente el nacimiento de su hija en el Registro Civil. Sin ponderar, además, el señor juez que esta modificación es irrevocable según ley y que afecta directamente en la identidad y personalidad de un individuo y con mayor razón en la vida de un niño que depende absolutamente de la voluntad de su tutor. ¿Seguirá imperando en Chile un marco legal con custodia monoparental que permite todo este tipo de situaciones, sin importar la alteración en la historia de vida de una niña?

Actualmente estoy tomando todas las medidas jurídicas para colocar las cosas en su lugar y rescatar a mi hija de las garras de estas mentes anti-éticas que por la soberbia que les producen sus investiduras profesionales y el hecho de pertenecer al sistema judicial sienten que pueden atropellar los derechos más sustanciales en la vida humana de un niño (y peor aún, la de sus propios hijos), alterándoles la filiación y modificando los atributos de la personalidad del infante.

Mi hija tiene el derecho de conocer a su padre, tiene derecho a llevar su apellido paterno y conocer a su familia paterna. Yo necesito urgentemente entregarle mi amor de padre, que hoy las instituciones que velan por su protección se han empeñado en negar.

Atentamente,
Jorge Luis Salas Moya
RUT: 11.348.687-2.

IV

Reinventando el multilateralismo desde una nueva Latinoamérica

Heraldo Muñoz Valenzuela*

Resumen

La situación mundial demanda un multilateralismo renovado con soluciones globales a los desafíos comunes. Un nuevo paradigma del desarrollo para no repetir los errores que derivaron en la actual crisis económica global. No será fácil. Han avanzado en el mundo sectores contrarios al multilateralismo, indiferentes a los países del Sur. La cooperación al desarrollo no ha aumentado. América Latina accede a este debate global con la legitimidad de sus progresos, pero con un serio déficit: la desigualdad. Debe reforzar su capacidad de concentración política pese a la diversidad política que existe en su seno y contribuir a este desafío.

Abstract

The world situation demands a renewed multilateralism with global solutions to common problems and a new paradigm of development that will avoid repeating the mistakes that led to the current global economic crisis. This will not be easy. Sectors opposed to multilateralism and indifferent to the countries of the South have gained ground. Cooperation and development have not increased. Latin America joins this global debate based on the legitimacy of its progress, but with a major disadvantage: its inequality. Despite its political diversity, it must strengthen its capacity for political consolidation and contribute to meeting this challenge.

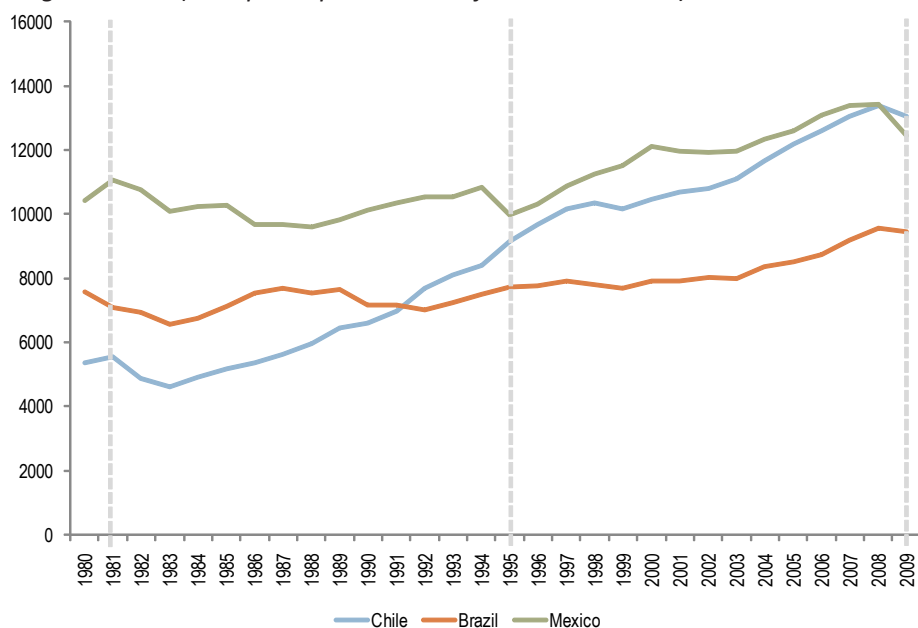
* Licenciado en ciencias políticas por la Universidad del Estado de Nueva York en Oswego, y doctor en estudios internacionales por la Universidad de Denver. Es Subsecretario General de las Naciones Unidas y Director del PNUD para América Latina y el Caribe.

La crisis mundial desencadenada en EE.UU en septiembre de 2008 con la bancarrota de diversas entidades financieras relacionadas con el mercado de hipotecas inmobiliarias, incluyendo Lehman Brothers, encontró una América Latina viviendo un período de transformación virtuosa. De hecho, la región de regímenes militares y guerras civiles de los años 70 y 80, en donde la democracia era solamente una esperanza, ha derivado en una amalgama de democracias y economías relativamente pujantes. Si bien con distintos grados de maduración y con diversidad de modelos, la región es hoy una zona radicalmente distinta de lo que era hace treinta años.

En ese entonces, Latinoamérica estaba conformada por economías inestables, cerradas al comercio, laboratorio de planes anti-inflacionarios y con pocas perspectivas de desarrollo. Hoy, estos países exhiben economías que han resistido una crisis mundial de manera ejemplar y que han sido, incluso, refugio de capitales en busca de puerto seguro.

Por supuesto que en este panorama hay matices. La crisis impactó de manera heterogénea, pero de acuerdo al Banco Mundial la pobreza medida aumentó en 2,5 millones de personas en 2009, pese a que el pronóstico inicial había sido de un incremento de 10 millones. Durante las décadas recientes, además, hay países que han batallado por un crecimiento mayor y otros, como Chile y Brasil, han tenido un desempeño estelar. Esto se ha dado en un contexto de mejoramiento del gasto social –en calidad y cantidad– y una reducción de la pobreza sostenida hasta antes de la llegada de la crisis.

Gráfico 1. Tres ejemplos: Brasil y México con crecimiento moderado y el milagro chileno (GDP per cápita en PPP ajustado a dólares)



Fuente: elaboración propia usando datos del Banco Mundial, WDI.

1. Los cambios en la presencia de la región en el escenario global

Latinoamérica sigue teniendo, sin embargo, serios retos de política pública. Con escasas excepciones, la región sigue ocupando un lugar menor en la dinámica de la política internacional. La importancia que los Estados Unidos o la Unión Europea otorgan a la región no corresponde a su importancia y dinamismo recientes, y los niveles de representación y poder de la región en los ámbitos de decisión política y económica mundiales son limitados.

Esta paradoja es el punto de partida del análisis que aquí se propone. La paradoja consiste en que una región que ha crecido y se ha transformado sustancialmente en lo político y económico, sin embargo, sigue en busca de una inserción multilateral que refleje esta nueva realidad.

Parte del problema es que Latinoamérica y el Caribe, en términos cuantitativos, pesa menos en el escenario global que hace algunas décadas. En 1945, de los 51 países miembros fundadores de la Organización de Naciones Unidas, 22 eran de América Latina y el Caribe, el 39% del total. En 2010, con la subida del número de estados miembros a un total de 192, los 33 de América Latina y el Caribe conformaban apenas el 17% de la membresía.

Los aportes al comercio y al producto mundial de esta región siguen una tendencia similar. La contribución de América Latina y el Caribe al comercio internacional, que en 1946 representaba un 13%¹, hoy ha declinado a 5,1%². Paralelamente, el peso de la región en el producto mundial bajó de 7,9% en 1950³ a 6,9%⁴ en 2009.

Pero América Latina y el Caribe tienen un peso cualitativo mayor al que ostentaban hace medio siglo. Han hecho importantes contribuciones al desarrollo del derecho internacional, al avance doctrinario de los derechos humanos, a la mejor comprensión y análisis de las relaciones Norte-Sur, y a la concertación política entre los países en desarrollo en espacios como el G77, el Movimiento de los No-alineados, la Unctad, la Cepal, y el PNUD. Más aún, América Latina ha jugado un rol crítico en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por ejemplo, rechazando el uso no justificado de la fuerza en el caso de Irak cuando Chile y México, representantes no permanentes de la región en el Consejo, se opusieron a las propuestas lideradas por EE.UU que derivaron en la intervención unilateral en Irak, en marzo de 2003.

América Latina ha logrado una presencia formal significativa en el G20 que, en la práctica, ha sustituido al Grupo de los Ocho, donde la región estaba ausente. Reiteradamente la región ha apoyado soluciones multilaterales en ámbitos variados, desde la conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático hasta la OMC.

En el ámbito multilateral económico, nuestra región ha tenido una activa participación en la Ronda de Doha para el Desarrollo lanzada el año 2001. Me correspondió encabezar la delegación chilena en Catar y fui uno de los seis facilitadores de la Ronda. Por ello, tengo plena conciencia de que se fijó el año 2004

¹ ECLAC and the Formation of Latin American Economic Doctrine (1991). E. V. K. Fitzgerald. University of California Press.

² UNCTAD statistics.

³ World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography, World Bank.

⁴ UNCTAD statistics.

para concluir la negociación y que, ciertamente, no se han cumplido los plazos. Ahí también surgió un “Grupo de los 20”, coordinado por Brasil e India, e integrado, entre otros, por países de nuestra región como Argentina, Perú, Colombia y Chile. Con firmeza, nuestros países han sabido plantear que las distorsiones en el comercio agrícola postergan nuestras posibilidades de desarrollo. Esta Ronda tiene como característica esencial combinar el aumento de los negocios con la “Ayuda para el Comercio”. Lamentablemente, desde julio de 2008 no ha existido un real avance en esta negociación, lo cual ha contribuido a restar credibilidad al multilateralismo.

Un soplo de optimismo llegó a la Ronda de Doha desde la reunión del G20 en Seúl. Su declaración final insta a los negociadores a concluir durante el 2011 el proceso y a resistir las medidas proteccionistas.

Por otra parte, América Latina y el Caribe son una región integrada, crecientemente por países de renta media que exhiben avances y capacidad de cooperación sur-sur, si bien enfrentan retos antiguos como la persistente y alta desigualdad. Los países de ingreso medio se caracterizan por sus significativos resultados en los ámbitos económico y social. Pero también comparten la persistencia de retos en sus agendas de desarrollo, en temas como la pobreza, la salud, la educación y el cambio climático.

2. El desafío multilateral

Estamos en un momento en que el multilateralismo y la estructura institucional de la gobernabilidad global requieren un rediseño. El multilateralismo, que tanto contribuyó al avance político y económico global del siglo XX, se encuentra en un momento de redefinición ante un mundo que ha cambiado y demanda respuestas diferentes a problemas nuevos y cambiantes.

En las últimas décadas, dos fenómenos determinaron que en nuestra región se debilitara lo “multilateral”. Por un lado, el fin de la guerra fría y la ausencia de una demanda de alineamiento con uno de los dos polos abrió oportunidades inmediatas a la región, pero redujo la importancia de las instancias multilaterales, así como la preocupación por competir por el apoyo de la región. El segundo fenómeno fue la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales o trilaterales que derivaron en una red de bloques comerciales regionales y subregionales. Lamentablemente, el objetivo de aumentar el comercio intrarregional no se cumplió en la misma proporción de la cantidad de acuerdos bilaterales que se firmaron. En la proliferación de tales acuerdos comerciales, las instancias multilaterales tuvieron un papel menor.

Como resultado de esas dos circunstancias objetivas, los esfuerzos de los países se enfocaron en consolidar una lógica de política exterior muy influenciada por la dinámica económica y comercial. Esta dinámica, sin embargo, se vio cuestionada rápidamente por la proliferación de desafíos globales que trascendían el ámbito económico, como el cambio climático, la profundización de amenaza del crimen organizado transnacional y los efectos desestabilizadores de las guerras en Asia Central y el Oriente Medio.

La invasión de Irak, sin sustento en el multilateralismo, debilitó aún más

las instancias multilaterales, y de manera central a las Naciones Unidas. Algunas potencias pasaron a privilegiar instancias internacionales más reducidas y flexibles, como, el G20, aunque paralelamente, y como reacción a la crisis del multilateralismo por el caso de Irak, se produjo un proceso de reformas de Naciones Unidas en la Cumbre Mundial de 2005, proceso significativo aunque inconcluso.

Hoy existe creciente consenso sobre la necesidad de un multilateralismo renovado, con instrumentos incluyentes que lo hagan creíble. Los problemas globales de hoy no se podrán resolver mediante la acción individual, descoordinada, de los Estados, por poderosos que éstos sean. Los problemas globales requieren respuestas auténticamente globales. Difícilmente se logrará reparar la crisis económica mundial sin decisiones clave de coordinación internacional macroeconómica.

La recuperación de la crisis global sería una oportunidad para dar impulso a una economía para el desarrollo humano. Naciones Unidas, a través del PNUD, ha planteado ya por 20 años la visión de que el desarrollo debe ser visto como una ampliación de las libertades efectivas de las personas, lo cual requiere crecimiento económico, pero también equidad y autonomía de las personas para ser sujetos de su propio desarrollo. La recuperación económica con rostro humano debería ser un objetivo común.

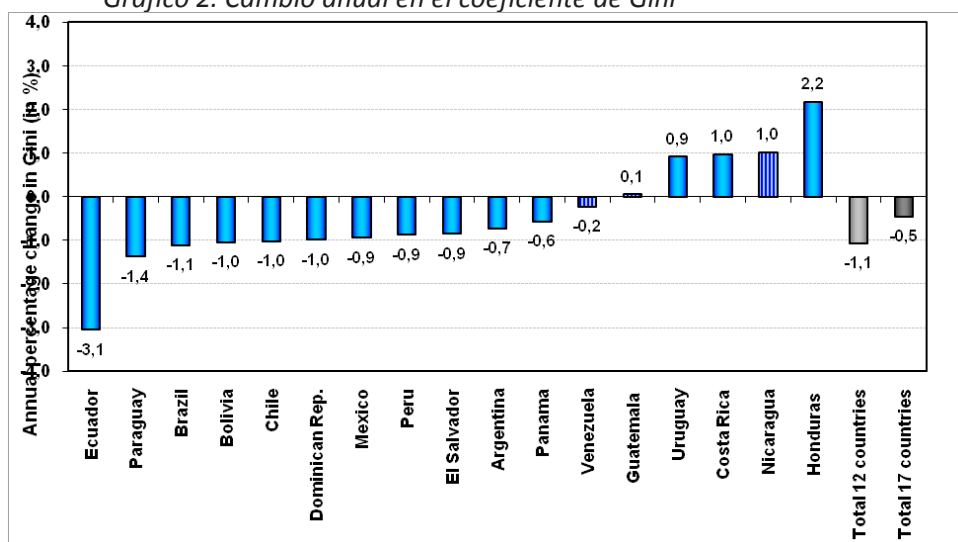
3. El papel de Latinoamérica en la reconstrucción del multilateralismo

En cuanto a América Latina, la promoción de una redefinición del multilateralismo tiene que darse de manera consistente con lo que la región debe hacer internamente. Es decir, se trata de un desafío en dos planos: la región debe incidir en la nueva dirección del multilateralismo, de manera tal que las instituciones multilaterales contribuyan a un orden más equitativo y genuinamente cooperativo y, a su vez, América Latina debe enfrentar sus graves problemas de desigualdad.

Para reforzar su voz en favor de una nueva arquitectura mundial, la región debe, con urgencia, abordar los problemas que limitan su credibilidad, su capacidad de crecimiento y, eventualmente, su cohesión social; de manera central debe contrarrestar una alta y persistente desigualdad en la vasta mayoría de los países de la región. Si América Latina invierte más en educación, en salud y en igualdad, tendrá más posibilidades de incidir en la arena mundial. De lo contrario, será relegada a un papel marginal.

Diez de los quince países más desiguales del mundo se encuentran en América Latina y el Caribe. Como revela el primer informe regional para América Latina y el Caribe del PNUD, el coeficiente de Gini del ingreso de la región, el indicador más usado para medir la desigualdad, es un 65% más elevado que el de los países de ingreso alto, un 36% más alto que el de los países del Este Asiático, e incluso un 18% más alto que el promedio del África Subsahariana. Si bien 12 de 17 países de la región han logrado reducir su desigualdad en años recientes, asuntos como la calidad educativa y de servicios públicos en general, así como la debilidad fiscal de los Estados, pueden convertirse rápidamente en los límites a dicha reducción.

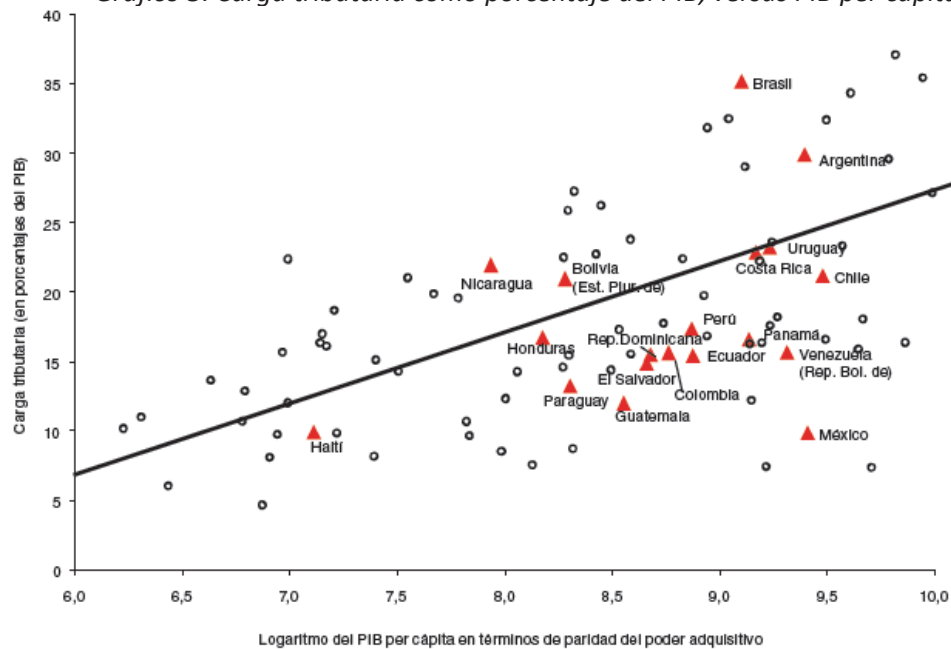
Gráfico 2. Cambio anual en el coeficiente de Gini



Fuente: López-Calva y Lustig (2010).

La mayoría de los países de la región tienen estructuras tributarias regresivas y recaudación por debajo de lo que se esperaría dado su nivel de PIB per cápita (ver gráfica 3).

Gráfico 3. Carga tributaria como porcentaje del PIB, versus PIB per cápita

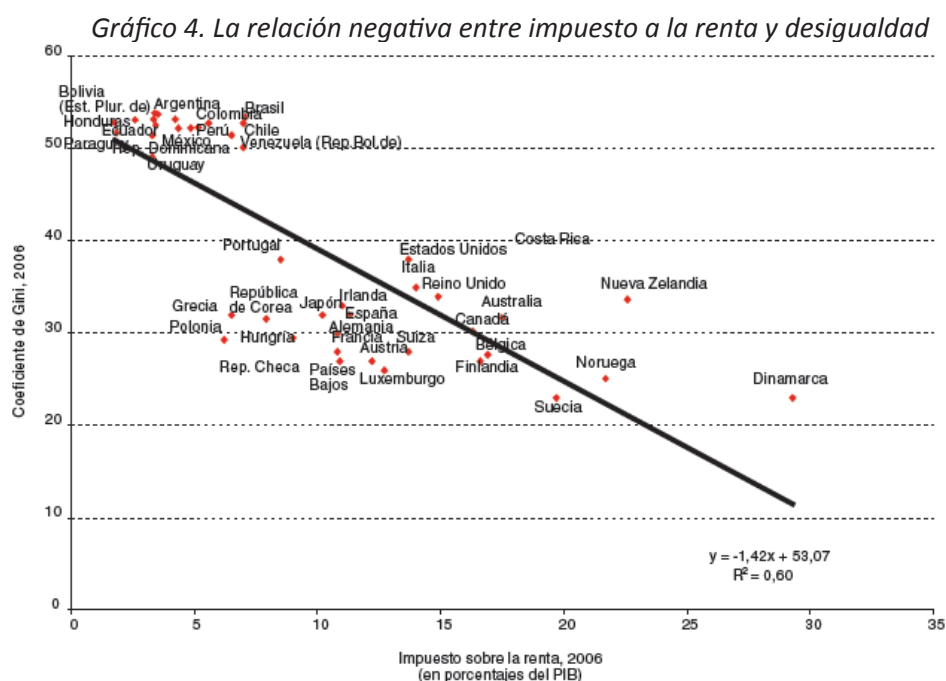


Fuente: Cepal.

En este sentido, se hace necesario lograr consensos, incluyendo pactos

fiscales, que aseguren al Estado los ingresos tributarios, generados equitativamente, para responder a las demandas sociales. América Latina ostenta una estructura fiscal regresiva, basada en la recaudación de impuestos al consumo e impuestos indirectos en general, en vez de tributos directos al ingreso y a la propiedad. La presión tributaria en la región es entre 10 y 23 puntos porcentuales menos que en otras zonas del mundo y donde hay mayor recaudación, se observan problemas de calidad del gasto fiscal. A lo anterior, se suma la evasión tributaria que en algunos países de la región supera el 50%. Esto debe cambiar.

Igualmente, más allá del importante avance de la democracia electoral en la región, se requiere un fortalecimiento y expansión de la calidad de nuestras democracias. Los problemas del desarrollo democrático van de la mano con la desigualdad, la inseguridad ciudadana, los déficit de la ciudadanía, y con la existencia de poderes fácticos que evaden la legalidad, trafican influencias y permean las más altas instancias de decisión.



Fuente: Cepal.

4. ¿Un nuevo multilateralismo?

¿Cuán factible será avanzar hacia un nuevo multilateralismo en lo político y económico, de manera que se refuercen las funciones constructivas de los organismos internacionales, y promuevan soluciones coordinadas a problemas globales y regionales?

Las señales al respecto son poco alentadoras para nuestra región. A modo de ejemplo, recientemente el gobierno norteamericano del Presidente Barack Obama ha

expresado su apoyo al gobierno de la India en su aspiración de integrarse como nuevo miembro permanente al Consejo de Seguridad, que se agrega al ya declarado respaldo norteamericano a una similar pretensión de Japón. En cambio, América Latina es la única región del mundo que sigue sin una presencia permanente en el Consejo de Seguridad, en tanto la reforma del Consejo continúa estancada desde la sola reforma de los años 60, que incrementó el número de miembros no-permanentes. La falta de reforma y ampliación del Consejo de Seguridad, en cualquiera de las categorías propuestas, es una seria deficiencia del multilateralismo en pleno siglo XXI.

Por otra parte, en Estados Unidos y en otros países han avanzado sectores políticos contrarios al multilateralismo y a los acuerdos globales, favorables a las tentaciones proteccionistas, e indiferentes a los desafíos del desarrollo de los países del sur.

La cooperación al desarrollo se ha transformado y no ha aumentado. El índice de compromiso con el desarrollo de 2010⁵ muestra un crecimiento o preferencia de la cooperación en las áreas de seguridad y migración -probablemente un reflejo de la lógica anti-terrorista posterior al 11 de septiembre de 2001-, en desmedro del compromiso con la tecnología, el medio ambiente y el comercio y, lo que es más alarmante, con menos inclinación por la inversión y la ayuda tradicional al desarrollo. En ese mismo sentido, según el New York Times, los líderes mundiales del G20 comprometieron en la cumbre de 2009 un paquete de ayuda de 20 mil millones de dólares en un período de tres años para ayudar a los campesinos pobres. Sin embargo, un año y medio después, apenas mil millones habían sido desembolsados, estimándose que solamente 6 mil de los 20 mil millones prometidos sería dinero fresco -en caso que llegase a materializarse.⁶

América Latina desea reforzar su capacidad de concentración política, pese a la diversidad de orientación política que existe en su seno. Una adecuada coordinación en los grandes temas entre México, Brasil y Argentina que integran el G20 sería deseable, así como procesos de consulta más amplios con otros países de la región, como ha ocurrido esporádicamente. La presidencia de Argentina del G77 y China a partir de 2011 debería ser una oportunidad para maximizar la presencia regional en el debate internacional sobre los desafíos del desarrollo.

En suma, la actual situación mundial demanda un multilateralismo renovado que genere soluciones globales a los desafíos comunes; y, segundo, se requiere un nuevo paradigma del desarrollo para no repetir los errores del pasado que derivaron en la actual crisis económica global. América Latina puede contribuir a este desafío. La región accede a este debate global con un bono de legitimidad por sus progresos que no tuvo antes, aunque con el serio déficit de la desigualdad. Lo hace cuando se abre una ventana de oportunidad en virtud de una crisis que ha remecido el sistema internacional. Aunque sea difícil y quizás demasiado optimista pensar en un cambio, la región, o los países que tengan suficiente visión, deberían ser capaces de contribuir a este empeño, en beneficio de nuestros pueblos.

⁵ Center for Global Development. Commitment to Development Index 2010: http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/ (accessed, 14 November, 2010).

⁶ The New York Times, 11 de noviembre 2010, pag. A18.



Los militares también tienen derechos humanos. Comentario de “¿El perdón sin memoria? Respuesta a un general” de Patricio Hales Dib *

Alberto Cardemil Herrera **

1. Introducción

Éste es un *libro necesario*, porque su objetivo es, textualmente, dar un paso a la reconciliación.¹ Y el método que postula para conseguirla es enfrentar el pasado, sin caer en la ilusión de que vivir en paz es simular un pasado que no existió.²

Coincido en ambos puntos.

La reconciliación hoy es ineludible. La guerra ya terminó en el corazón de la enorme mayoría de los chilenos, y los que fuimos protagonistas tenemos la obligación de sacar a luz toda nuestra historia, no sólo una sección del museo de la memoria.

Es un libro *desgarrado y vital*, escrito desde la llaga que acarrea la historia personal de cada uno de los chilenos de los 40 últimos años del siglo pasado, período en que nadie fue *blanca paloma*, y la mayoría tuvimos una cuota de sufrimiento. La de Patricio, tal vez más alta que la mía y seguramente inferior a la de muchos, en uno u otro lado de la trinchera. Y a partir de allí, es *valiente* cuando propone que los reconocimientos de la verdad, aún parciales, podrían facilitar alguna redacción común para un relato de dolores que hoy parecen ser la verdad de algunos.³ Y esa vitalidad valerosa me obligará a responder con respeto, con franqueza, con reflexiones autocríticas y con propuestas.

* Ponencia desarrollada el 10 de enero de 2011 en la presentación del libro *¿El perdón sin memoria? Respuesta a un General*, de Patricio Hales Dib (Alfabeto, 2010), realizada en la sede Santiago del Congreso Nacional.

** Abogado por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue Subsecretario del Interior desde 1986 a 1989. Es diputado por el distrito 22 desde 1994.

¹ Hales, ob. cit., p. 10.

² Ibid., p. 11.

³ Ibid., p. 12.

2. Texto paradojal y aun contradictorio

Con cierta sorpresa leo que a su autor le “repugnan los políticos de derecha, que aún son parlamentarios y dirigentes de partidos, gestores del golpe”.⁴ Pero al mismo tiempo me dedicó afectuosamente el libro, me pidió comentarlo, y en la página 12, escrita seguramente después y más de acuerdo con la finura de su espíritu, nos invita a “reconocer aunque sea parcialmente el relato del otro lado, porque los conflictos de la sociedad chilena no son culpa de un sector, y con valentía para reconocer culpas sin renunciar a reclamos propios”.

Me quedo con la última convocatoria.

En mi ya larga actuación nunca he personalizado la lucha política, y las ideas que alguna vez me repugnaron hoy son ruinas arqueológicas.

Y como tales, les encuentro interés.

Anoto este punto para aventurar que este libro no habría sido posible sino hasta hoy, *que vivimos el fin de la larga transición*, con un gobierno encabezado por un adversario del Gobierno Militar, apoyado por los que fueron partidarios del mismo y elegido por los que no vivieron los derrumbes, tragedias y reconstrucciones, e integrado por ministros de Allende y Pinochet.

3. Naturaleza política e histórica del golpe de 1973

Una clave del libro y a mi juicio objetivamente equivocada, al punto que cuesta comprender el sentido final del planteamiento, es la que sigue: “reconozco que gran parte de los chilenos pedían el fin del gobierno de mi Presidente Allende, pero no pedían el golpe”.⁵

Hay demasiada evidencia en contrario, estimado Patricio.

El golpe fue pedido a gritos por la enorme mayoría del país, y *popular* según las propias categorías de la izquierda. Vivíamos el término de una crisis integral y definitiva, estábamos al borde de una guerra civil con las fuerzas armadas en peligro de fractura por el involucramiento forzado de sus altos mandos en el Gobierno de Allende, nada menos que en el marco del enfrentamiento de Occidente con la Unión Soviética, y fue jurídica y moralmente autorizada por la Corte Suprema, la Cámara de Diputados y todos los partidos políticos de oposición, incluyendo la Democracia Cristiana, donde las más lúcidas justificaciones provinieron de Aylwin y Frei Montalva. En ese ambiente, el Partido Socialista, el Partido Comunista y el MIR, en su teoría y praxis de conquista del poder total y en su propósito de convertir a Chile en una segunda Cuba, se convirtieron efectivamente en enemigo público de una considerable mayoría de chilenos, entre los que me cuento.

Te recuerdo que las fuerzas armadas tuvieron 160 bajas en combate entre septiembre y diciembre del '73. Las de las milicias armadas de la UP no deben haber bajado de 400.⁶

⁴ Ibid., p. 37.

⁵ Ibid., p. 43.

⁶ Bajas de las fuerzas armadas y de seguridad entre septiembre y diciembre de 1973: 78 muertos, es decir, 53 más que los alrededor de 25 de la comisión Rettig. Y 82 heridos, algunos de ellos con lesiones permanentes de gravedad. Si 160 bajas en las Fuerzas Armadas

4. Barbaridades posteriores (1973-1989), rol de las fuerzas armadas y de los civiles en el Gobierno Militar. La realidad de un gobierno de luces y sombras

En otra clave del libro, junto con enrostrar a los civiles la gestión de las barbaridades posteriores al golpe,⁷ agrega Patricio que “el ‘73 el Ejército y las fuerzas armadas se entregaron al servicio de un grupo político, la derecha, para ensañarse con otro, la izquierda”.⁸

El tema es harto más complejo si se quiere, de veras, el relato histórico completo. *Obviamente el Gobierno Militar fue de luces y sombras*. El golpe militar recibió un apoyo transversal, junto con un mandato histórico auténtico para reconstruir el país, ponerlo en dieta ideológica, reestructurarlo profundamente, ser un cauce y no un simple paréntesis politiquero. De ahí la disolución del parlamento y los partidos, incluidos los de derecha.

Mi verdad, en conciencia, es que la motivación profunda de la enorme mayoría de civiles y militares que participamos en el gobierno militar era profundamente nacional y popular. Harto lejos de izquierdas y derechas, nos sentíamos recuperando el orden, el trabajo y el orgullo nacional, con planes concretos de modernización del Estado, creando una nueva y moderna institucionalidad política, económica y social, que lograra el desarrollo y la superación de la pobreza.

También nos embargaba una épica revolucionaria, la de los ‘70 y los ‘80, cuando tantas decisiones correctas se tomaron.

Y en mucho tuvimos razón y fuimos, en mucho, adelantados del porvenir. Fundamos un orden que aún dura, con una sólida base de apoyo. Y la mayoría salimos más pobres, pero con la conciencia limpia del deber cumplido. *Creo que nadie puede reprocharnos estar legítimamente orgullosos de lo que fueron avances y luces, y haber entregado un país mejor a su funcionamiento normal*.

Por cierto que también hubo sombras, y algunas de ellas muy oscuras. Los que estuvimos en el Gobierno Militar, sabemos ahora en toda su extensión, la comisión de delitos y crímenes sin justificación moral ni legal alguna, algunos bárbaros y aberrantes contra los derechos humanos, y no puedo menos que aceptar la necesidad de que los que estuvimos en cargos públicos, asumamos las responsabilidades que nos corresponden.

y de Orden son una resistencia esporádica, no se sabe qué cantidad debieran haber soportado para que la Comisión Verdad y Reconciliación considerara que existió una resistencia seria y organizada.

Y para que se preguntara quién o quiénes eran los autores de esas bajas en las FF.AA. y de Orden. Desde que en el listado de sus “víctimas de las violaciones de DD.HH.”, escasísimos son los miristas (o comunistas, socialistas y mapucistas) que aparecen muertos en enfrentamientos con las FF.AA. La inmensa mayoría de los casos allí registrados cuentan con algún pariente o amigo que declara que fueron arrestados en sus domicilios, desarmados desde luego, y que, después, aparecieron muertos en las calles. Así, conforme a esas versiones, nadie o casi nadie habría integrado los piquetes terroristas de francotiradores que atacaron a las FF.AA. y de Seguridad y les causaron las bajas anotadas, recibiendo ellos, como es lógico, la contrapartida de fuego.

Con mayor poder de fuego, superior disciplina, comando y control del aparato estatal, las FF.AA. y de Orden padecieron 160 bajas en luchas callejeras. ¿Cuántas bajas debieron tener los guerrilleros que las enfrentaron...? Según los argumentos proporcionados a la Comisión Rettig (y aceptados por ella), las tropas habrían combatido contra fantasmas. Los muertos que se registran en el bando marxista nunca aparecen rotulados como francotiradores. La verdad es que un choque entre contingentes irregulares y fuerzas regulares debió guardar una proporción de 4 ó 5 por 1, en orden a las bajas sufridas. Con tal estimación, alrededor de los 400 a 500 marxistas que figuran como muertos-torturados y/o desaparecidos, del 11/9/73 al 31/12/73, debieran haber caído en combate, aunque sus parientes, amigos y cómplices declaren lo contrario. Véase Heinecke Scott, Luis. “Chile, Crónica de un Asedio”. Tomo IV, “Contra Ofensiva Revolucionaria”.

⁷ Hales, ob. cit. p. 37.

⁸ Ibid. p. 34.

Y paso, y empiezo, a contar mi verdad a través de la puertecita que ha abierto tu libro.

5. Confusión, por superposición de dos realidades, entre los civiles de 1985-1988.

a) El estado del arte era, cuando fui Subsecretario del Interior, la existencia de un equipo civil, en general liberal en lo político y económico, trabajando de lleno en la transición, en la normalización futura a partir del plebiscito limpio e informado que vendría. Esto lo denominé *realidad uno*. Nos sentíamos fundando la nueva República. Las fuerzas armadas en general, abocadas a tareas de gobierno técnico y político administrativo. Y un grupo militar, policial y civil muy compartimentado, sobre las cuales no teníamos mando directo ni indirecto, sumidas en una guerra sucia con el terrorismo. Esto es la *realidad dos*.

No nos reproches por defendernos de acusaciones que pretenden reducir una tarea fructífera de muchos buenos chilenos de ayer, a una especie de asociación ilícita para delinquir.

b) *Los de la realidad dos -las fuerzas armadas tuvieron 972 bajas entre 1973 y 1989- evidentemente respondían al terrorismo con una represión violenta. A los de la realidad uno se nos decía que las acusaciones de violaciones de derechos humanos eran generalmente una maniobra del enemigo irregular, y muchas veces creímos, y seguramente quisimos creer todas esas versiones.*

c) Varias situaciones de la época hicieron más confusa esta imbricación esquizofrénica entre ambas realidades. *Entre el 6 y el 21 de Agosto de 1986 se descubrió el mayor desembarco de armas de la historia de las guerras irregulares, organizado por el Frente Patriótico Manuel Rodríguez, brazo armado del Partido Comunista, en el que Patricio militaba en ese tiempo, con apoyo soviético y cubano,*⁹

⁹ Sobre el aparato militar del Partido Comunista y sus relaciones con el Frente Patriótico Manuel Rodríguez, véase Domic K., Juraj, "Política Militar del Partido Comunista de Chile", Santiago, 1988, p. 64: "1.-Declaraciones del Secretario General del PC Luis Corvalán en agosto de 1973. "Después de las elecciones de marzo de 1973 lanzamos la consigna de "no a la guerra civil" y simultáneamente intensificamos la preparación combativa de aquellos militantes que ya trabajaban en este frente y los pertrechamos de algún armamento (...) La CUT, con el resuelto apoyo de socialistas y comunistas (...) llamó a la formación de comisiones de defensa de las industrias y convertir dichas comisiones en unidades de combate, de hecho, en milicias obreras alrededor de diez mil obreros alcanzaron a organizarse en esas comisiones"".

A confesión de parte, relevo de prueba. Existían, pues, las "Milicias" o Comisiones de Defensa del Partido Comunista. Ahora, que pudieran imponer su política militar, es harina de otro costal. En esto, como en la infiltración de las fuerzas armadas, fracasaron sin atenuantes.

Asimismo, véanse las declaraciones de Jaime Insunza a la revista Análisis en 1987, sobre la cuestión FPMR-PC, en Lozza, Arturo M., "Atentado a Pinochet. El FPMR fija posición. Chile Sublevado II". Buenos Aires, Argentina. Ed. Antarca, 1987, p. 27. "Tuvimos un error histórico en el pasado al descartar la fuerza militar (...) la realidad de estos años prueba que debemos estar en condiciones de defender al país, cualquiera sea la forma en que se dé la lucha (...) No se puede combatir a la dictadura solamente con los métodos tradicionales. De haber un entendimiento con las demás fuerzas democráticas, estamos dispuestos a discutir también esta política militar NUESTRA, sin renunciar a ella. Por ejemplo, podemos acordar cuáles son las formas que puede tomar la autodefensa del pueblo (...) También podemos concertarnos para buscar persuadir a los militares a fin de que transiten por la vía democrática". Pero "seguiremos con la preparación y mantención de cuadros militares".

Es decir: la TMM, autodefensa o milicia rodriguista era negociable; la FAO o política hacia las fuerzas armadas y de orden para la creación de unas fuerzas armadas democráticas, también era negociable; lo que estaba fuera de discusión o negociación era la FMP o Fuerza Militar Propia, llamada FMR. El Frente Manuel Rodríguez era nuestra política militar, decía Insunza, y cuenta "con toda nuestra simpatía y aprecio". Era la niña de sus ojos. La joya más preciada del tesoro bélico del PCCh. Aunque para consumo de los cándidos demócratas y desinformados en general, el PCCh se hiciera el desentendido con su criatura, y no la reconociera como su hijo legítimo (...)."

Aclarado esto, prosigue Lozza proporcionando la noticia elemental sobre la formación guerrillera comunista. Dice: "El Frente Patriótico nació el 14 de diciembre de 1983 con la concreción del primer gran apagón; ese surgimiento fue paulatino (...) El FMR está com-

cuestión probada hoy. Tengo aquí el impresionante arsenal, obviamente destinado a ser usado contra chilenos.¹⁰ Asimismo, *el 8 de Septiembre de 1986, domingo grabado violentamente en mis recuerdos, se produce el atentado al General Pinochet y el*

puesto por destacamentos que actúan en zonas determinadas. Estos destacamentos, a su vez, se dividen en grupos operacionales, cada uno de los cuales únicamente conoce lo que le compete y no sabe lo que le corresponde hacer a otros grupos. Esta compartimentación existe incluso en la comandancia general (...) Cuando se trata de una acción coordinada, cada quien hace su parte y no tiene por qué conocer el resto de los combatientes de otros grupos. El FPMR recluta entre el pueblo bajo formas rigurosas después de ir probando al combatiente en su acción de miliciano. Generalmente, nadie ingresa de manera directa al FPMR, empieza a actuar como colaborador y luego en las milicias. El grado interior del escalafón es el de combatiente, le sigue el de militante, los jefes de destacamento, (tenientes, capitanes y jefes de grandes zonas). El FPMR, tiene una comandancia de 12 miembros, de los cuales cinco son comandantes superiores”.

¹⁰ Sobre la colaboración PC-FPMR en el desembarco y armamento internado en Carrizal Bajo, véanse las declaraciones de Malbrich, Molina Donoso, Buschman y Moya Toro en Ibid. pp. 9 y 10.

Lozza, en el libro escrito por encargo para hacer la apología del rodriguismo, reprodujo los alegatos políticos de Buschman, Molina Donoso y Malbrich (con “un gran saludo al pueblo soviético”), indicando que en la “conferencia de prensa” del FMR: “para ocultar aspectos que bajo ningún concepto debían darse a conocer, negaron tener vinculación con el suceso”. Pero que luego los presos principales (Malbrich, Molina Donoso, Buschman y Moya Toro) dieron una declaración, en la que, entre otros conceptos genéricos, decían: “La internación de material hacia el terreno operativo es parte de la lucha política asentada en el desarrollo militar y no constituye nada nuevo en la lucha del pueblo contra sus opresores.

3. En cumplimiento de este imperativo histórico, la Dirección del Frente Patriótico Manuel Rodríguez decide destacar unidades para desarrollar la misión de preparar cuadros militares y proveer al pueblo y a éstos de los pertrechos necesarios para el combate. Después de realizar una adecuada exploración, se decide implementar en la zona de “Carrizal Bajo” una cobertura de seguridad, compartimentada, contratando personas que desconocen el contenido que ello conlleva. Otra unidad realiza las labores de instrucción en la escuela. La infraestructura así creada cumple también con el objetivo para servir a la destacación de medios. Por razones de compartimentación y seguridad, un reducido número de nuestros combatientes, entre los cuales nos encontrábamos, conocíamos y participábamos en esa operación logística. Con el fin de resguardar su seguridad, y la de otras personas inocentes, es que decidimos ahora y no antes, dar a conocer públicamente a nuestro pueblo el desarrollo de esta misión.

Cuando esta operación se encontraba en su parte final, y prácticamente terminada, y debido a algunos errores nuestros, el enemigo detectó la escuela en la Caleta Corral, encontrando una parte del armamento y deteniendo en el lugar a tres de nuestros combatientes, trasladándolos a Vallenar y dejando agentes en ese punto. Estos últimos fueron rescatados por una de nuestras unidades que se enfrentó con los agentes de la CNI, los que huyeron a los cerros sin oponer resistencia.

Más tarde esa unidad tuvo otro enfrentamiento en Carrizal Bajo, por lo cual el enemigo se traslada a la zona.

Aprovechando esta situación, la dictadura involucra a un gran número de personas que nada sabían ni tenían que ver con la operación. De esa manera el régimen intenta ocultar la incapacidad de sus organismos de seguridad para impedir la justa y necesaria adquisición de medios de combate para el pueblo y pretende haber infligido a nuestra organización y a la lucha popular un golpe decisivo en ese terreno. Si bien hemos sufrido un traspie, el tiempo demostrará la importancia histórica de esta operación cumplida”. Dejando de lado la sintaxis y las argucias propagandísticas, estaba clara la confesión de la autoría criminal y la admisión –a medias– de su fracaso. Los inocentes detenidos, aparte del grupo operativo arrestado en flagrancia, lo estaba por la prueba instrumental pasada ante las notarías, de escrituras públicas y boletas de compra y venta. Y, sobre todo, estaba la masa voluminosa del armamento secuestrado.

1.- Armamento:

Fusil M-16	3.383
Fusil FAL	148
Subametralladora She	1
Carabina Garant	1
Escopeta calibre 12	2
Pistola	1
Lanzacohetes RPG-7	117
Cohetes LOW	5
Lanzagranadas M-79	5
Yataganes FAL	97

2.- Explosivos:

TNT (kg.)	2.203,5
T-4 (kg.)	796
Varios (kg.)	69,3
Granadas comunes	88
Detonadores	4.834
Estopines	68
Cordón detonante	15
Rollos, mecha lenta	124
Tiraflector	10.148

3.- Municiones:

Cart. cal 5,56 (para M-16)	2.224.100
Cart. cal 7,62 (para FAL)	6.705
Cart. cal 7,62 (para amet. M-60)	2.700
Cart. cal 7,62x39 (para AKA)	965
Bombas para lanzacohetes	1.951
Bombas para mortero (81 mm)	9
Granadas de mano (tipo piña, con espoleta)	1.987
Granadas (para M-79)	17
Cart. cal 12 (para escopeta)	10

asesinato de seis de sus escoltas, organizado por el FPMR, corolario de una sostenida y violenta campaña terrorista.

Obviamente, todo el esfuerzo de avanzar en la *realidad uno* se comprometía por la irrupción de la *realidad dos* y puede que hayamos cometido un error incluso de índole ética, desentendiéndonos de la *realidad dos*, aceptando la confusión. Aún inmersos en nuestra propia tarea, dedicamos muchísimos esfuerzos –llevan mi firma decenas de resoluciones que intentaron fiscalizar, normalizar y civilizar las operaciones antisubversivas, aún dentro de mi muy limitado ámbito, y siempre requerí la investigación judicial cuando había un caso denunciado, pero obviamente el quebrantamiento de leyes, ahora lo sabemos, nos superó.

La *realidad dos* era más oscura de lo que nos atrevimos o resolvimos indagar.

6. En cuanto a mi reconocimiento de responsabilidades personales

Debo, como lo requiere el emplazamiento de Patricio, salir de la confusión y avanzar en la verdad. Retrospectivamente me siento responsable de tres puntos concretos:

a) En lo político doctrinario *-porque tengo los deberes de un político-*, obviamente incurrimos en una falta de urgencia, de preocupación relevante por la afirmación de la democracia y la vigencia de los derechos humanos como un fin en sí mismo.

Muchos de nuestra generación, Patricio, tuvimos la tentación permanente de percibirla como un medio para un bien común que respondía demasiado a visiones particulares diseñadas por los ingenieros sociales que admirábamos. Nosotros aceptamos plazos demasiados largos y vagos para gobernar.

Aun cuando construimos una salida.

b) En el ámbito jurídico *-porque tengo los deberes de un abogado-* haber co-ayudado en una especie de concesión tácita a una teoría, que ahora me he venido a enterar, fue precisamente formulada en 1985 por Jakobs, que establece la existencia de dos sistemas punitivos conviviendo en el Estado. Uno, garantista para la ciudadanía no contaminada en general, que es la inmensa mayoría. Otro descargado en contra del delincuente enemigo del sistema, generalmente carente de todo reconocimiento relevante.

c) En el ámbito personal *-porque soy un ser humano-* con lo que hoy conozco habría sido más prolijo, más desconfiado, menos proclive a dar por ciertas versiones oficiales, más interesado en el fondo de las denuncias, más reflexivo y prolijo en la decisión de preferir la injusticia al desorden. Y en este ámbito una atención especial por la aberración de que los hechores no entregaran los cuerpos de los muertos a sus familias.

7. Situación y ambiente actual de los derechos humanos de los militares procesados y presos

Es un acierto de Patricio Hales captar cómo crece progresivamente la evidencia de que a muchos uniformados por violaciones de derechos humanos se les está precisamente vulnerando sus derechos humanos, en una especie de reedición del derecho penal de enemigo, de que ya hablamos.

Vaticino, Patricio, que alguna solución vamos a encontrar al problema de los largos y crecientes procesos (van a llegar a tres mil y se arrastran por decenas de años), y que tú y yo seremos parte de la solución, porque el grado de avance moral de nuestra sociedad no permite otra cosa. La carta de Hernán Núñez al menos algo contiene de razón en este punto.¹¹

La política liberal del Gobierno Militar produjo su propio fin electoral. La política de derechos humanos de la Concertación producirá una solución para sus actuales procesados. Porque en estas materias, cuando se actúa con autenticidad, siempre se suma, nunca se parea o se resta.

Afirma esa sensación constatar que han sido 8.074 y alrededor de 300 los terroristas de izquierda, indultados, amnistiados o conmutados, sin necesidad de pedir perdón alguno por sus fechorías. Del otro bando de la batalla, sólo 1.

También ayudan a esa tendencia revisionista no *inversionista* ni *reversionista*, las surtidas descalificaciones que hacen los integristas de cualquier propuesta de indulto, conmutación o beneficios carcelarios a que tienen derecho los delincuentes chilenos, afectando el sentido común de la igualdad ante la ley; las persecuciones laborales de los fanáticos; la evidente e interesada intención de algunos abogados de extender y eternizar los juicios contra la ciudad completa, y las acusaciones de traición a nobles juristas que se han atrevido a levantar la voz, precisamente en su calidad de señeros defensores de derechos humanos y entienden que no es dable para una sociedad digna de tal nombre en pleno siglo XXI hacer fuerza para pudrir en la cárcel a toda una clase de delincuentes políticos, en cuanto lo son por una situación de contexto histórico determinado. Por último, es primera vez que la iglesia católica se ha puesto del lado de los uniformados presos, enfrentando la descalificación de una izquierda a la que protegió con precisa invocación del mismo tema: los derechos humanos.

8. Condiciones posibles e imposibles para una solución. Un error del autor

Respecto a las condiciones que Patricio atribuye al General Núñez para un eventual indulto,¹² está peleando con un fantasma.

Nadie está por un perdonazo ni un punto final.

Los relatos o correlatos históricos se están haciendo.

Éste es uno de ellos.

Vendrán más porque son necesarios, pero no apuntan sino indirectamente

¹¹ Hales, ob. cit. p. 62.

¹² Ibid., Capítulo V, p. 27.

a las soluciones que reclaman. Para los afectados, sólo las verdades procesales y la justicia penal es lo realmente urgente.

Postulamos hacer justicia, sancionando exactamente a cada quién en proporción a la propia culpabilidad, con estricto respeto a las garantías judiciales y penales más beneficiosas para recuperar la paz social, que es el objeto final de la justicia.

En tal sentido, afirmamos que los militares piden y merecen lo mínimo y lo común de todo el resto de los chilenos:

a) Justicia igual para todos, terminando con la coexistencia de un sistema inquisitorial para ellos y garantista para el común;

b) Proceso debido y oportuno;

c) Aplicaciones de instituciones universales del mundo civilizado, como prescripción y tipicidad rigurosa de los delitos;

d) Distinción entre antijuridicidad y culpabilidad personal;

e) Apreciación objetiva de la coacción por obediencia forzada;

f) Aplicación caso a caso de amnistía total o parcial, propia o impropia, y

g) Concesión de indultos y beneficios carcelarios en igualdad que al resto de los chilenos, aceptando que están en la imposibilidad de cometer los mismos delitos por no pertenecer a ninguna fuerza ni movimiento y que no son por sus características más propias un peligro para la sociedad.

9. Reconocimiento y verdad. Grandezas y servidumbre del perdón

En todo un capítulo del libro¹³ se ahonda en la necesidad de un arrepentimiento y la formulación de un perdón formal y general por parte de los militares violadores de los derechos humanos.

Éste es un tema que toca lo más sagrado e íntimo de una persona y de su circunstancia de ese día y hora, y nadie podría generalizar.

Simplemente recuerdo que para el ganador, para el que dispone del poder de la política, la moral, la justicia y la opinión nacional e internacional, siempre será noble, gratificante, generoso pedir perdón. *Para el perdedor, en cambio, especialmente en el ambiente de ludibrio público de estos últimos 20 años, en que la historia ha sido escrita con un solo color, el rojo, será sólo mas llanto y crujir de dientes, significará sepultarse y morir en aquel lugar donde toda incomodidad tiene su asiento y todo triste ruido su habitación, según nuestros clásicos comunes. Su arrepentimiento y su perdón significarán siempre condenas más altas, más procesos y más tiempo sin justicia.*

Clara Szczaranski Cerda, en un trabajo luminoso sobre la obediencia forzada en ésta, la otra clase de delitos,¹⁴ ha dicho que nadie puede postular el que no pueda saberse la verdad. La tienen en depósito forzado los protagonistas vivos, dominados por consideraciones de seguridad personales, comodidad, miedo, sentido de honor y

¹³ Ibid., p. 23.

¹⁴ Szczaranski Cerda, Clara. "Culpabilidades y sanciones en crímenes contra los derechos humanos: otra clase de delitos." Ed. Fondo de Cultura Económica. Santiago de Chile. 2004.

de la reserva, o distintos grados de la sensibilidad ética. También es cierto que lo que no reconozcamos razonablemente será karma, leyenda, mito y muro de los lamentos entre nosotros.

Postulemos en cambio un sistema como el de nuestra iglesia católica, en cuyo sacramento de confesión, quien más pecados cuenta, y el que más perdones expresa, más beneficios recibe.

En esta línea puede ser buen punto la entrega de la verdad recurriendo al estímulo o freno que toda norma penal o procesal implica, incentivando la entrega de antecedentes verdaderos sobre hechos criminales que atormentan a la ciudadanía.

Entre ellos propongo los siguientes:

a) Entender que los crímenes del 73 al 89 fueron de contexto social histórico con un estado de derecho derogado;

b) Que sucedieron inmersos en un orden jurídico en crisis, que suprimió los derechos de las personas e ignoró los principios legales sobre responsabilidad penal de uniformados de todos los rangos;

c) Que los delitos fueron operaciones dirigidas con mandos militares, con procedimiento militar contra el enemigo;

d) Que la imposibilidad objetiva, histórica de objetar y desobedecer órdenes criminales determina diferencias de responsabilidad, ligadas a la posibilidad real del uniformado de actuar en otra forma;

e) Que algunos ofensores pueden no ser culpables, no obstante ser sus conductas antijurídicas, según su libertad de opción, exigibilidad de otra conducta, amenaza, castigo o ignorancia;

f) Que se excluyan siempre de estas características los crímenes aberrantes, manifestamente ilícitos;

g) Que a mayor poder de mando corresponda mayor responsabilidad;

h) Que no deben confundirse subalternos y subordinados con jerarquías y mandos, porque hubo mandos de inferiores jerárquicos e incluso a personas ajenas a la institución;

i) Que deben distinguirse protagonistas y actores, responsabilizando al mando a los subordinados libres, que adhirieron a la orden, la provocaron, o actuaron por iniciativa propia y a los que se excedieron en la ejecución;

j) Readecuar el sistema para hacer justicia en tiempos humanos y útiles, a las víctimas, a los ofensores vivientes y a la sociedad;

k) Que existan estímulos procesales para la entrega de verdades relevantes y consistentes con el mérito de los procesos;

l) Que se establezca la libertad provisional como garantía procesal efectiva;

m) Que haya recolección técnica de información por peritos con conocimiento en el asunto sobre la que versa, para producir elementos judiciales;

n) Distinción entre obstrutores y colaboradores en las penas y beneficios procesales y carcelarios;

ñ) Establecimiento de penas proporcionales, adecuadas al bien común, que tengan por objeto la resocialización, muy fácil en militares;

o) Aplicación de las medidas alternativas de libertad vigilada, remisión

condicional de la pena, reclusión nocturna, trabajo en beneficio de la comunidad o extrañamiento, que den peso a un reproche acorde con la naturaleza del sujeto y la historicidad de su delito, y

p) Alzamiento coetáneo del deber legal de reserva.

Ilustro lo anterior con un ejemplo: nadie podría decirme que hay que mantener en la cárcel hasta su muerte al General Odlanier Mena Baeza, de más de 80 años y con un cáncer grave, que se enfrentó con tremenda valentía, con riesgo de su vida, a los más poderosos de la época, en la intención de regularizar y normalizar las operaciones de la Dina y la CNI, preso por responsabilidad de mando de un hecho que tiene culpable condenado. O el del Subteniente José Aguirre, condenado por un hecho sucedido en un lugar en que no estaba. Fue absuelto por la Corte de Apelaciones, no recurrió y fue sentenciado de oficio por la Corte Suprema.

Eso no es justicia, es venganza insensata forzada por minorías.

10. Un libro bien intencionado, que abre un debate impostergable

El autor termina su libro pidiendo “un esfuerzo para debatir con todas las complejidades de lo ocurrido, estableciendo todas nuestras responsabilidades”. *“Así estaremos en paz”*.

Loable intención.

Debate necesario y urgente entre los civiles que fuimos protagonistas esos años. *Un debate que evite la tontería, que ya nadie cree, de simbolizar el bien en un Allende convertido en héroe democrático y el mal en un Pinochet, capo de una mafia de ladrones y asesinos.*

Ha estallado la paz y los operativos del bando terrorista están todos libres, debiendo aún mucha información valiosa para la seguridad permanente del país, y sin contricción alguna.

Hay, de los que los enfrentaron muchas veces irregularmente, 70 militares presos. 356 procesados. Mil procesos que anuncian la apertura de dos mil más.

Para los involucrados de carne y hueso, que fueron operativos de la guerra sucia que hoy tranquilamente comentamos el debate no es intelectual, ni histórico ni teórico. *Para ellos el debate es jurídico, procesal* y de su resultado depende la vida, la integridad moral, la salud y la suerte de su familia. Ayudemos entonces a hacer justicia, porque recordemos que esa encarnación de la divina virtud tiene, aquí y ahora, precisamente *el objetivo de la paz social* que busca Patricio Hales.

Los militares también tienen derechos humanos.

Desafíos para Chile en el siglo XXI

Desafíos para Chile y nuestro Congreso

Francisco Chahuán Chahuán*

Resumen

El presente artículo contiene una serie de reflexiones sobre los fenómenos emergentes en nuestra sociedad en los últimos años, así como una mirada al rol del congreso y su vínculo con la participación ciudadana y la representación.

Temas como la repolitización de Chile y, en paralelo, la erosión de las legitimidades de un modelo, sugieren un telón de fondo sobre el cual pensar posibles reformas al sistema político. En lo que atañe a la idea de la libertad y el enfoque escogido, se pretende acercar la mirada hacia el valor de la deliberación y de la identidad que surge de la capacidad de generar un mundo en común, idea por lo demás esencial para la labor del Congreso Nacional. Es desde aquí que será posible hablar de sociedad de oportunidades, entendida como igualdad de oportunidades en la participación social, e igualdad de acceso a los canales de la participación, cuestión además esencial para la apertura de los partidos políticos a la sociedad.

Finalmente, se mencionan una serie de posibles reformas al sistema político y en materia de superación de la pobreza, para fijar con ello las prioridades que, a juicio del articulista, deberán orientar la acción legislativa futura y permitir con ello un sistema más equilibrado e inclusivo.

Abstract

This article contains a series of reflections on the emerging phenomena in our society in recent years and examines the role of Congress and its relationship with citizen participation and representation.

Issues such as the repoliticization of Chile and, in parallel, the erosion of legitimacy of the Chilean model provide a backdrop from which to think about possible reforms to the political system. With regard to the idea of freedom and the approach chosen, it focuses on the value of deliberation and identity that emerge from the capacity to generate a world in common, an idea which is essential to the work carried out by Congress. This is the starting point from which it will be possible to speak of a society of opportunities, understood as equality of opportunities in social participation and equality of access to channels of participation, an issue also essential for the opening up of political parties to the society.

Finally, a series of possible reforms to the political system and ways to overcome poverty are presented as a means of establishing priorities that, in the opinion of the author, should guide future legislative action and allow for a more balanced and inclusive system.

* Abogado por la Universidad de Valparaíso. Es senador por la quinta circunscripción.

En los últimos treinta años, hemos acumulado tratados de libre comercio, nuevas tecnologías, vértigo, mucha información y modas. Nos hemos volcado en los supuestos de la modernidad¹. Pero poco o nada nos hemos dado a la tarea de acumular experiencia, vivencias, enseñanzas, sueños compartidos y reflexiones comunes. Y, de ese modo, se ha ido difuminando la tradición y un cierto mundo en común, que es un requisito esencial de la continuidad y de la formación de una identidad.

Si tuviéramos que aplicar entonces esto a lo que ha sido la trayectoria de nuestro Congreso Nacional, podríamos señalar que en estos años se ha podido levantar un edificio hermético que, aun estando llamado a ser un símbolo de la democracia, alberga a menudo prácticas institucionales cuya expresión es muchas veces hostil para la ciudadanía, que debería sentirse representada.

Mientras tanto y de un modo paralelo y subordinado, el antiguo congreso sirve de espacio a algunas sesiones como un testigo oxidado de otros tiempos institucionales, vaciado de temporalidad. Pero sobre los restos de un espacio sin tiempo, aparece en el horizonte una generación con un profundo sentido de la temporalidad. Se trata de la generación de jóvenes que viven la historia y que quieren ser parte de un cambio histórico. Una sociedad civil que ha comenzado a movilizarse, porque quiere mayores espacios de participación en la conducción del país.

Por eso queremos y debemos aprovechar la oportunidad que vivimos; que se plasmen nuestros sueños de país y que ese cambio sea percibido por las chilenas y chilenos.

Y es aquí donde el Congreso Nacional tiene que realizar un esfuerzo importante por reencontrarse con su tiempo. Debe recoger su propia historia y servir de puente para expresar de manera más decidida la voz de la ciudadanía y para reconstituir la autoridad del pasado, como enseñanza permanente para nuestro presente.

El desafío es, entonces, redefinir una forma vertical en el ejercicio de la representación popular, transitando hacia formas de mayor horizontalidad y fortaleciendo el rol del congreso como espacio de reflexión y tradición, que nos mueva hacia mayores grados de identidad y legitimidad del sistema.

Del mismo modo, surge la necesidad de transitar por dos estrategias básicas de vinculación; una, consiste en dar respuesta a las necesidades de los distintos sectores, de manera reactiva; la otra, se traduce en adelantarse a esas necesidades y proponer avances e innovaciones para prever problemas y futuros requerimientos, de manera proactiva.

Lo cierto es que esto último claramente ha presentado falencias en Chile. Las diversas movilizaciones y manifestaciones ciudadanas en contra de una serie

¹ Entendemos por Modernidad aquel estadio socio-histórico alcanzado a partir del triunfo de la Revolución Industrial y la expansión del Capitalismo, asentado en el predominio de la razón científica y que reconoce como antecedentes fundamentales el pensamiento de la ilustración, la influencia de la Revolución Francesa y la Reforma de Lutero. En cuanto a los supuestos de la misma, nos referimos a una serie de conceptos que han permanecido incommovibles y ajenos a la crítica hasta la reacción romántica a fines del siglo XIX, la reacción existencial en el siglo XX y la aparición de la llamada Postmodernidad. Destaquemos aquí: Optimismo ilimitado acerca del desarrollo de la Ciencia y la Técnica. La autonomía de la razón por sobre las visiones heterónomas. Una concepción de la historia desde la noción de la libertad y del Progreso ilimitados. Vigencia de los metarrelatos en cuanto discursos legitimadores a nivel ideológico, social, político y científico.

de situaciones ocurridas en distintos ámbitos de la vida nacional, nos demuestran que las decisiones, a menudo, son reacciones a determinadas urgencias que no se han sabido detectar oportunamente, y que de serlo hubiera permitido abocarnos a dichas materias con un espíritu distinto.

En gran parte, esto permite comprender el conflicto que existe entre la generación de expectativas y las medidas reales adoptadas. No es casualidad que durante las últimas administraciones hayamos podido apreciar una sucesión de conflictos que no terminan de resolverse. A fin de cuentas, las agendas públicas han sido determinadas mucho más por los problemas emergentes que por un análisis concienzudo y estratégico de los asuntos que debemos enfrentar. Esto atenta contra el diseño de país que queremos construir.

Los actores políticos tenemos, entonces, el desafío de elaborar estrategias de largo plazo para aprovechar oportunidades de desarrollo y ser capaces de anticiparnos a las amenazas y desafíos que se vienen.

Es hora de abordar los temas estratégicos para Chile en el largo plazo, promoviendo, fomentando y apoyando la innovación en el más amplio sentido del término, dejando en un segundo plano la política mediatizada que hoy impera.

Tenemos que pensar cómo queremos ser en 20 ó 30 años más.

Por ello, resulta necesario crear una agenda prospectiva que nos permita soñar nuestro país para los próximos años.

Si nos sentamos a discutir con voluntad sobre políticas de largo plazo, podremos construir los acuerdos fundamentales para encaminar a Chile hacia un progreso dinámico y más igualitario.

1. Generación de una agenda prospectiva

El quehacer parlamentario se relaciona directamente con el mundo político, donde se aprecian segmentadamente aspectos de la realidad de nuestro país. Tal separación resulta positiva, en cuanto permite el análisis de un determinado tema. El lado sombrío lo constituye la falta de visión de realidades más amplias, saber apreciarlas, interconectarlas y, en definitiva, proyectarlas.

Por ello, es un deber del Congreso Nacional sintonizar un mundo que está en permanente cambio, con el fin de analizarlo y ofrecer una mirada oportuna respecto a la forma en que nuestra sociedad y sus actores políticos debieran responder a los desafíos del futuro.

En virtud de lo antes expuesto, consideramos que una democracia moderna no puede ser materializada a través de la mera aceptación o reacción a los cambios, una vez que éstos se han producido. En este contexto, la actividad política ha de lidiar con valores, ideas, elaboración de juicio y, sobre todo, liderazgo de opinión.

En este orden de ideas, la actividad política debe demostrar su talento para promover, fomentar y apoyar la innovación en el más amplio sentido de esa expresión.

Por lo tanto, perseguir y entender un mundo en permanente mutación, no

es suficiente. Un compromiso eficiente con políticas públicas, orientadas al futuro, supone actores políticos creativos, con iniciativas e impulsores de un diálogo interdisciplinario con los agentes académicos, culturales, intelectuales, científicos, artísticos, empresariales y ciudadanos, tanto de la sociedad chilena como de la internacional.

Generalmente, los parlamentos del mundo suelen reconocer fronteras en la tradición, la costumbre y la rutina, limitando su quehacer a la administración reactiva de la agenda legislativa que los gobiernos someten a su conocimiento. En aquellos países en los que existe un régimen presidencial fuerte, se encuentran con más de una dificultad práctica a la hora de discutir asuntos que no han sido elaborados, propuestos e incluidos en la agenda del Poder Ejecutivo.

Estas reflexiones nos llevan a pensar en la posibilidad de dedicar tiempo y esfuerzo en algo que nos es común: el futuro.

De acuerdo con las conclusiones obtenidas en un seminario organizado en 1999 por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, que se contienen en el artículo del profesor asociado de la Universidad de Cali, Javier Medina Vásquez, "Experiencias significativas de pensamiento a largo plazo", junto a la evaluación de planes, programas y proyectos y la coordinación de políticas públicas, la función de pensamiento a largo plazo fue considerada un eje estructurador para los procesos de modernización del Estado y la transformación productiva con equidad en el continente.

Para aquellos que estiman que el pensamiento a largo plazo equivale a construir castillos en el aire, debemos decir que el futuro no está en el más allá: se construye aquí y ahora. Es la consecuencia de nuestro actuar presente.

El pensamiento de largo plazo nos da la posibilidad de construir proyectos futuros y enriquecer nuestro presente con mejores decisiones. También contribuye a la formulación de una visión estratégica de un país, de una institución, de una empresa o grupo. Finalmente, implica la puesta en marcha de un proceso dinámico y flexible para identificar los objetivos y perseguir su consecución, a pesar del cambio del entorno.

Debemos citar un caso en que un parlamento cambió de paradigma y, como respuesta a una crisis transversal, acordó la constitución de una comisión cuya función primordial era ejercer la función del pensamiento a largo plazo, con excelentes resultados. Es el caso del parlamento finlandés.

En 1992, en medio de una crisis socioeconómica severa, la mayoría de los miembros del parlamento finlandés aprobó una propuesta en el sentido de que el Gobierno proveyera al Parlamento de un informe referente a tendencias a largo plazo en materia de desarrollo y opciones relacionadas. El informe fue proporcionado en el mes de octubre de 1993, y en ese mismo año se designó una comisión, con carácter temporal, para efectos de evaluar y responder las decisiones del Gobierno.

De acuerdo con el trabajo de esa comisión, el parlamento decidió que el Gobierno debía presentarle un informe por lo menos una vez durante cada período electoral.

Esta resolución ha generado un diálogo político único entre el Gobierno y el

parlamento, respecto de las decisiones que inciden en los temas centrales del país.

Entre las tareas más relevantes desarrolladas por la comisión en referencia, se pueden señalar las siguientes: Elaboración de documentos parlamentarios, como la respuesta del parlamento al “reporte sobre el futuro” elaborado por el Gobierno; declaraciones dirigidas a otras comisiones parlamentarias, referidas a los asuntos relacionados con el futuro, cuando se le solicite, como por ejemplo las políticas sobre clima, población, energía e información.

También le ha correspondido discutir los asuntos que se refieren a los factores del desarrollo y a los modelos futuros de desarrollo; emprender los análisis e investigar con miras al futuro, con inclusión del desarrollo de la metodología adecuada y cooperar como órgano parlamentario, responsable de evaluar el desarrollo tecnológico y sus consecuencias para la sociedad.

Esta comisión funcionó temporalmente hasta el año 2000. A partir de ese año, y en virtud de una reforma constitucional, el parlamento de Finlandia decidió conceder a la comisión un status permanente.

Entre los informes de evaluación tecnológica que ha desarrollado dicha comisión, podemos destacar, entre otros, los siguientes: tecnología de genes en las plantas para la producción de alimentos; tecnología de la información y las comunicaciones en la enseñanza y el aprendizaje; administración del conocimiento; política futura, promoviendo la vida independiente en la tercera edad; energía 2010 y fuentes de energía renovables en Finlandia para el año 2030; actividades de innovación regional en Finlandia; desafíos sociales y legales del genoma humano e investigación de células madre; desafíos de la información de la sociedad global; liderazgo de ambiente de innovación y organizaciones; el futuro de la asistencia médica finlandesa (estrategias y escenarios para asegurar los servicios asistenciales en el futuro); capital social, tecnología de información y comunicaciones y el desarrollo del capital social de niños.

En la actualidad, la citada comisión coopera con el Gobierno y los ministerios finlandeses; los parlamentos extranjeros; organizaciones parlamentarias internacionales y organizaciones internacionales e instituciones que se especializan en el examen de las tendencias y de las opciones futuras del desarrollo.

La comisión por el futuro ha sido capaz de crear un innovador foro investigativo de potenciales problemas futuros y la manera de resolverlos. Gracias a su competencia para acceder al material interdisciplinario que no es cubierto por el sistema de pronósticos del Gobierno, ha fortalecido el liderazgo del parlamento sobre el desarrollo futuro del país.

En el caso de nuestro país, pensamos que la aprobación de una comisión especial para el futuro en nuestro Congreso permitiría augurar resultados semejantes a los obtenidos por el parlamento finlandés que, al cabo de doce años, permitió a dicho país dar uno de los saltos más admirables en aquellas áreas que posibilitan prosperidad, a saber: educación, ciencia, democracia, salud, tecnología y un modelo de desarrollo sostenible que asegure la igualdad de oportunidades.

Por ello, junto a los diputados Marco Enríquez-Ominami y Álvaro Escobar propusimos en la Cámara de Diputados un proyecto para la creación de esta comisión.

Más recientemente, junto a los senadores Patricio Walker, Ximena Rincón, Hernán Larraín y Pedro Muñoz, hemos vuelto a presentar un proyecto en el mismo sentido, agregando la posibilidad de que dicha comisión pueda ser eventualmente bicameral.

2. La repolitización de la sociedad chilena

Tal como se desprende de una interesante tesis de Tomás Moulian², la estabilización del sistema político democrático es posible en la medida en que se institucionalizan las fuerzas sociales en ascenso en el ámbito electoral. Es decir, en la medida que se trasladan hacia el nivel de la competencia regulada por el poder.

De este modo, la cualidad del sistema político chileno, desde el periodo originario de los frentes populares, ha sido producir institucionalización política, o sea, sectores sometidos a la lógica de exclusión política se sienten interesados en la incorporación o en la participación en el sistema político.

Tras esta afirmación, podemos dar una mirada menos catastrofista y mucho más esperanzadora respecto a los fenómenos que han marcado el quehacer político del último tiempo.

Es importante entonces insistir en que la democracia política³ se estabilizó en Chile cuando ya el consenso estaba destruido (ascenso del Frente Popular al poder) y no -como muchos creen todavía- gracias a él. Ésa fue la *conditio sine qua non* para la concreción del fenómeno de institucionalización del conflicto social como conflicto político.

Por ende, la aparición de los nuevos escenarios de conflictividad social y el surgimiento de una ciudadanía reivindicativa que rompe con el esquema de pasividad, deben ser vistos como fenómenos que pueden ser las bases para la vigorización y madurez de nuestro sistema político, pero sólo en la medida en que éste logre institucionalizar adecuadamente las fuerzas en ascenso.

Para ello, se requiere que el sistema político funcione como una estructura de mediación, es decir, que las organizaciones políticas que existen en la sociedad expresen los conflictos de intereses fundamentales. Esto significa, además, que los partidos políticos deben ser orgánicos y “representar” a sectores sociales, rompiendo de ese modo con las lógicas puramente clientelistas. Éste ha de ser, por lo tanto, uno de los desafíos importantes del sistema de partidos políticos de nuestro país, a saber, promover el fortalecimiento de su democracia interna y abrir su representatividad más allá de una reducida clientela electoral.

Pero se requiere, además, de un elemento que resulta esencial y que últimamente se ha visto fuertemente cuestionado, cual es la legitimidad del sistema político.

La legitimidad tiene que ver con el capital simbólico de un grupo, con una

² Moulian, Tomás: “Chile Actual, Anatomía de un Mito”. Ed. Lom – Arcis, 1997, p. 72.

³ La noción democracia política es utilizada aquí por oposición a la idea de democracia social. La democracia política supone un orden representativo, elecciones periódicas, sufragio universal, división de poderes y respeto del principio de la soberanía popular. Democracia social es una expresión utilizada en las ciencias sociales y políticas para referirse a la implementación de mecanismos democráticos de toma de decisiones en las instituciones no estatales que caracterizan a la sociedad civil. Se emplea el término democracia social para distinguirlo de democracia política, relacionada con los procesos de toma de decisiones en el Estado.

cierta forma de representarse al sistema político, en términos de concebirlo como una estructura equitativa de oportunidades políticas, de modo que valga la pena pertenecer y participar en él.

Hoy el problema de la legitimidad vuelve a estar en el centro del debate, precisamente porque empiezan a emerger con nitidez fuerzas sociales con un fuerte potencial electoral. Sin embargo, dada la realidad actual -y esto resulta trágico-, los cientos de miles de jóvenes que se han manifestado en estos meses no tienen ninguna posibilidad de ser representados adecuadamente en el parlamento, dada la lógica del sistema electoral.

Pero ello no es todo. Las generaciones nuevas no ven ninguna necesidad de ocupar los canales institucionales, porque no los perciben como legítimos. Por ende, no se sienten responsables por el mundo en el que viven. He aquí entonces un desafío crucial a nivel de reformas, que el Congreso Nacional debe recoger y afrontar.

La repolitización de Chile significa el surgimiento de una sociedad civil que apunta a trascender lo existente, fijando las bases de algo nuevo. Y en eso consiste, en su sentido más puro, la actividad política⁴. Pero es necesario entender que las instituciones -y el Congreso es una de ellas-, operan también como facilitadores de la transición que realizan las nuevas generaciones en el mundo.

Su función es, en parte, transmitir una idea de cómo son o funcionan las cosas. De aquí derivan la autoridad y el prestigio institucionales.

Sin embargo el Chile actual, que es producto de profundas rupturas y discontinuidades, aparece fragmentado y desestructurado en su tejido social. El país no se vertebra ni por la tradición ni por la autoridad, sino por al afán de permanentes novedades propias de la modernidad. Por ello, es necesaria también la reflexión sobre la tradición e identidad de nuestras instituciones.

El Congreso Nacional tiene, entonces, el desafío de representar la necesidad de transformar y revolucionar el país en que vivimos, pero, a la vez, debe ser expresión de una continuidad histórica. En otras palabras, ha de ser un puente entre el pasado y el presente.

De la capacidad de interpretar y leer la actual realidad, y de ejercer el liderazgo que cada uno sea capaz de generar, podremos proyectar un país con un hilo conductor que refleje la existencia de una realidad común a todos nosotros, lo que no significa uniformidad de pensamiento, sino compartir una cierta visión del mundo a partir de la cual cada uno pueda expresar con vigor e imaginación sus diferencias. De esa forma, podemos y debemos recrear lo que queremos para el futuro, sobre la base de nuestras convicciones y tradiciones. Sólo así podremos vencer la indiferencia y desconfianza y, lo que es más importante, podremos generar una sociedad que se responsabilice por el futuro.

El desafío principal de nuestro país, desde el punto de vista de su sistema político, consiste, por ende, en avanzar más allá de los desafíos de la modernidad instrumental. La idea de la eficiencia y del progreso tecnológico no puede dejar de lado cuestiones tan esenciales como la participación inclusiva y la profundización de la identidad. La eficiencia, que tiene un carácter instrumental, nos permite hacer

⁴ Arendt, Hannah: "La Condición Humana", Madrid, 1978. Ed. Taurus, pp. 21 y ss.

bien y con celeridad las cosas. Pero ello no basta, si la ciudadanía no se siente parte de un proyecto común que permita que todos conozcan y sepan el sentido que éste tiene.

En consecuencia, debemos transitar hacia instituciones que nos permitan proyectar y representar en forma sustancial una idea de país.

3. Observaciones a la noción de libertad. Más allá de la modernidad instrumental

“Hay que liberar a la libertad de lo que tiene de ilusorio. La libertad es una conquista y es colectiva” (Pierre Bourdieu).⁵

Recogiendo la noción de Hannah Arendt que explica de modo brillante en su obra “La Condición Humana”, el fenómeno del poder no se trata de la instrumentalización de una voluntad ajena para los propios fines, sino la formación de una voluntad común en una comunicación orientada al entendimiento. El poder se deriva básicamente de la capacidad de actuar en común. Es mediante la reflexividad y el desarrollo de la capacidad de juicio que se logra el diálogo, la deliberación y la libertad.

Por ende, la libertad no es una mera posibilidad de elección, sino una capacidad deliberativa, que implica trascender lo dado.

De acuerdo a lo expuesto, la esencia de un sistema político libertario no descansa en el mero ejercicio del voto, sino -y esto es lo fundamental- en el ejercicio deliberativo.

Las identidades y los espacios electorales requieren diferenciación y especificidad para que exista un mercado político. Es fundamental, entonces, la representatividad del sistema.

A partir de las ideas esbozadas, debemos avanzar hacia una nueva forma que permita un desarrollo promocional, donde finalmente las oportunidades se generen para todos, esto es, donde exista una auténtica sociedad de oportunidades.

4. Observaciones a la sociedad de oportunidades

Debemos a Hegel la distinción moderna entre sociedad civil y Estado. Fue el primero en conceptualizar la emergencia de una racionalidad distinta de la sociedad y, en consecuencia, en plantear el carácter problemático del orden colectivo en la modernidad. Así, dentro de esta tradición surge la idea de repolitizar la sociedad civil y de generar el diseño estratégico para la recuperación del poder político por parte de la misma.

El recurso a la noción de la sociedad civil puede discurrir por oposición al concepto de Estado, o para contrarrestar la fragilidad del régimen democrático y su expresión meramente formal, postulando entonces el fortalecimiento de la sociedad civil para asegurar el pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía. Es ahí donde surge la idea de la nueva forma de escuchar y comunicar. Se trata de la construcción de

⁵ Bourdieu, Pierre: “Espacio social y poder simbólico”, Ed. Gedisa, Buenos Aires, 1988, p. 27.

redes como estrategia de coordinación horizontal, reemplazando el modelo antiguo de la verticalidad política. La idea es construir puentes con una ciudadanía que no acepta ser dejada al margen. Sin embargo, ello no quiere decir que esta estrategia sea una garantía de mayor democracia o participación, debido esencialmente a que la población no organizada o con menores grados de manejo de información, o bien no accede a las redes o no es capaz de sumarse a una auténtica deliberación ciudadana.

Por otra parte, hemos de reconocer también que una estrategia que pretende fortalecer el diálogo directo con la ciudadanía puede terminar siendo contradictoria con los propósitos de instituciones tales como los partidos políticos, los cuales van quedando progresivamente al margen de estos diálogos. Sin embargo, hay que intentar desarrollar un marco interpretativo que dé cuenta de la nueva realidad, vale decir, de una sociedad que se vuelve más compleja, con mayor presencia de actores sociales y con una ciudadanía crecientemente reivindicativa. Es ahí donde cobra relevancia la noción de la participación y la redefinición del rol de los actores políticos hacia mayores grados de horizontalidad, pues son clivajes interesantes del momento político actual del país.

Asumiendo la participación social y la necesidad de escuchar y servir de puente al ciudadano, surge el concepto amplio de sociedad de oportunidades como relato alternativo o complementario, que ha sido tomado del propio discurso del presidente Sebastián Piñera. Ahora bien, sin una adecuada reflexión sobre la temática de la sociedad de oportunidades, se corre el riesgo de que esa noción se diluya.

Esta idea funciona desde un concepto clásicamente liberal, cuyo enfoque no aborda *per se* el problema de la integración social y sus conflictos. O sea, opera sobre la realización de un llamado genérico cuya base es la libertad, las personas, la eficiencia y la igualdad de oportunidades para construir Chile, en función de una mezcla de oportunidades, que dan por supuesta una cierta tendencia hacia la armonía social. Sin embargo, la sociedad civil no es un cuerpo homogéneo. Al revés, se caracteriza por un proceso de diferenciación funcional y por su tendencia a la disgregación y fragmentariedad. Precisamente por ello, hoy día la integración social aparece como un problema y, específicamente, surge el desafío de armonizar una sociedad con multiplicidad de actores, de intereses, valores y creencias cada día más distintas; de mantener una cierta cohesión de lo que se ha llamado “el tejido social”, y de canalizar adecuadamente la diversidad de planteamientos de los distintos actores sociales.

Nuestra tarea es escuchar a los chilenos. La democracia significa esencialmente una comunidad de ciudadanos. La demanda de “sentirse parte de”, es mayor a medida que aumenta la fragmentación y la segmentación de la vida social. En ese sentido, la sociedad de oportunidades significa igualdad de oportunidades en la participación social e igualdad de acceso a los canales de la participación. Aquí cobra importancia redefinir el rol de los partidos políticos.

La idea de sociedad de oportunidades representa una excepcional posibilidad para la apertura de los partidos políticos a la sociedad y, también, para una renovación cultural. Es decir, significa la capacidad de los partidos para procesar las demandas sociales, especialmente las de orden simbólico, reorientando su acción en orden a que se conviertan en canalizadores de la inquietud ciudadana y de sus

preocupaciones cotidianas. Sobre el mismo punto, la sociedad de oportunidades significa tener partidos dispuestos a practicar la democracia interna, fortaleciendo el mecanismo de primarias, y contar con un sistema electoral donde se sincere la competencia entre las fuerzas políticas, que sea capaz de reflejar la intención del voto.

Es a partir de las ideas anteriores que entiendo la idea de sociedad de oportunidades como un complemento para las ideas de libertad e identidad.

5. El aporte de las instituciones parlamentarias a la democracia

En los Estados modernos, los principios democráticos⁶ se concretan solamente por medio de un conjunto complejo de instituciones y procedimientos, que han evolucionado y siguen evolucionando. Así, tenemos un marco garantizado de derechos de los ciudadanos; instituciones de gobierno representativas y responsables de sus actos; una ciudadanía o sociedad civil activa, y diversas instituciones de mediación entre el gobierno y los ciudadanos, entre las que ocupan un lugar destacado los partidos políticos y los medios de comunicación.

Si bien los parlamentos pertenecen a las instituciones de carácter gubernamental, tienen, asimismo, un importante papel que desempeñar en relación con las otras, convirtiéndolas en instituciones centrales de una democracia.

A fin de que el pueblo haga oír su voz acerca de las leyes y políticas a que está sujeto, se deben garantizar diversos derechos fundamentales, entre ellos el derecho a la libre expresión, a la libre asociación y a la elección de sus representantes en comicios exentos de cualquier irregularidad. Este conjunto de derechos asegura la vigencia de otro principio democrático, cual es el trato igualitario, sin discriminación. En ciertos casos, puede ser necesario proteger la vigencia de los derechos de grupos vulnerables o marginados, aun cuando la mayoría esté a favor de infringirlos. Si bien el respeto de los derechos es responsabilidad de todos los ciudadanos, es particular responsabilidad del parlamento, en tanto poder legislativo, velar por que su formulación y cumplimiento práctico se ajusten a las normas internacionales de derechos humanos y que no se vean menoscabados por otras normas, como ocurre con las disposiciones aplicables a los residentes, quienes no gozan de todos los derechos de ciudadanía. Actualmente, la mayoría de los ciudadanos, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, asigna igual importancia, entre sus derechos fundamentales, tanto a los derechos sociales y económicos, como a los civiles y políticos. Cómo asegurar su vigencia para toda la población es una de las grandes cuestiones que se plantean a los parlamentos en la era presente de mundialización, en que se observa una erosión de la soberanía nacional.

La segunda dimensión de la democracia está constituida por instituciones gubernamentales representativas y que rinden cuentas. Éstas determinan conjuntamente la legislación y las políticas que rigen la sociedad y garantizan el estado

⁶ Nos quedamos aquí con una noción procedimental de los mismos, expresados bajo el concepto de universales democráticos en la obra de Bobbio, Norberto: *De la ideología democrática a los universales procedimentales*, 1987. Incluido en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Año XXXV, N° 103, Enero-Abril de 2002, pp. 309-324. Traducción de Miguel Carbonell. Disponible en <http://www.biblioteca.org.ar/libros/90906.pdf>.

de derecho. Dentro del marco tradicional de la separación de poderes -ejecutivo, legislativo y judicial- el parlamento, en tanto órgano constituido en base a elecciones libres, desempeña un lugar central en toda democracia. Es el vector de expresión de la voluntad popular, a través del cual se establece el gobierno del pueblo por el pueblo. Como agentes de la ciudadanía, los parlamentos la representan en sus contactos con otros poderes del gobierno, y con diversos órganos internacionales y nacionales. La calidad de esta mediación y representación de la diversidad ciudadana constituye un aspecto muy importante de un parlamento democrático. Por otro lado, también debe tomarse en cuenta la eficiencia en el desempeño de sus funciones específicas, en el marco de la separación de los poderes.

En lo que concierne a dichas funciones, el aporte parlamentario a la democracia consiste en desempeñarlas de forma eficaz, no sólo a través de una organización adecuada, sino también llevando a cabo sus funciones de modo tal que respondan a las necesidades de todos los sectores de la sociedad.

En los primeros años del siglo XXI se ha puesto de manifiesto una marcada paradoja⁷. Por una parte, la democracia, en tanto ideal y como conjunto de instituciones y procedimientos políticos, se impone en la mayoría de los países del mundo. Como lo indica la declaración final de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas en 2005, “la democracia es un valor universal”, que “no pertenece a ningún país ni región”.

Pero, por la otra, en estos años se observa una fuerte y preocupante desilusión de cara a los resultados de la democracia en la práctica, tanto entre los ciudadanos de las “viejas” democracias como entre los de las democracias “nuevas y emergentes”⁸. Quizá esta desilusión haya sido siempre un aspecto inherente al proyecto democrático y a lo que el ensayista político italiano Norberto Bobbio llama sus “promesas incumplidas”⁹.

No obstante, este contraste se manifiesta de forma particularmente aguda en la actualidad, época en que las democracias deben hacer frente a fuerzas que a menudo parecen escapar a su control, afectando la seguridad y la economía de los países, además de los medios de vida y el bienestar de los ciudadanos.

Incumbe actualmente a los parlamentos un papel fundamental para hacer frente a esta paradoja.

Como institución central de la democracia, encarnan la voluntad del pueblo en el gobierno y son el vector de su aspiración a que la democracia responda verdaderamente a sus necesidades y ayude a resolver algunos de los problemas más acuciantes de su vida cotidiana. Como órgano electo que representa a la sociedad en toda su diversidad, el poder legislativo tiene la responsabilidad específica de conciliar expectativas e intereses conflictivos de diversos grupos y colectividades, a través de los medios democráticos del diálogo y la conciliación.

⁷ “El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno”. Unión Interparlamentaria Mundial. Suiza, 2006, p. 14. Disponible en http://www.ipu.org/pdf/publications/democracy_sp.pdf.

⁸ Op. cit.

⁹ Bobbio, Norberto: “Fundamento y Futuro de la democracia”, p. 22. Edeval, Valparaíso, 1990. Conferencia dictada en el Aula Magna de la Universidad de Valparaíso, 1986. Citado en “El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno”. Unión Interparlamentaria Mundial. Suiza, 2006, p. 14.

En su función legislativa, los parlamentos deben adecuar la legislación de una sociedad a sus necesidades y circunstancias, que cambian con rapidez. Como órgano encargado de supervisar la acción gubernamental, el parlamento debe garantizar que el poder ejecutivo rinda cabalmente cuentas a los ciudadanos.

En esta lógica, nuestro Congreso Nacional debe ser capaz de fijar un centro de gravedad que afiance sus propósitos e ideas. Y ese centro -que en épocas pretéritas descansó en la educación, las obras públicas, el desarrollo de la industria, etcétera-, hoy día debería ser la promoción ciudadana y la equidad social en base a la libertad y la igualdad, sobre todo de oportunidades. La experiencia enseña que la estabilidad y el desarrollo de la democracia suponen necesariamente la activa participación ciudadana. No debemos olvidar, en tal sentido, que el origen de la burocracia partidista, el caudillismo y el autoritarismo radican principalmente en la falta de compromiso ciudadano con la participación política.

Por ende, la tarea que tenemos por delante debe ir acompañada del fortalecimiento de los canales de participación y promoción ciudadana, que posibiliten la plena inserción de nuestras comunidades en la vida política y social del país.

Se requiere, entonces, poner acento en las formas de democracia directa, tales como los plebiscitos comunales, la elección de intendentes y la iniciativa popular de ley. Es necesario también agilizar la tramitación de aquellas reformas que permitan remover los obstáculos a la participación de las minorías que aún hoy son discriminadas, resguardando debidamente el bien común y reconociendo las obligaciones que surgen como correlato de la participación activa en el proceso de toma de decisiones. Ésta es la base de la igualdad de oportunidades y de la libertad en un régimen democrático.

Al margen de las reformas ya aprobadas, en los últimos meses se han presentado en el Congreso Nacional numerosas iniciativas que propenden a incentivar la participación de la colectividad, ya sea en la política global, regional o municipal. En tal sentido, cabe reseñar las siguientes iniciativas parlamentarias:

1. La que facilita el acceso del público a las sesiones de las comisiones legislativas especiales;
2. La que socializa los proyectos de ley en orden a difundir a la ciudadanía el contenido de los mismos;
3. La que propone establecer la obligación de impartir una hora semanal de Educación Cívica en los planes y programas de la Educación Media;
4. Aquella que propone consagrar a nivel constitucional la “iniciativa ciudadana de ley”, y
5. La relativa a asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.

Sin desconocer el mérito de las propuestas señaladas, consideramos que para impulsar una efectiva participación democrática, ellas deben refundirse en un proyecto de reforma constitucional único que, siguiendo el ejemplo de numerosas democracias europeas y americanas, incorporen a nuestro ordenamiento jurídico instituciones tales como el referéndum, la iniciativa popular y otras similares, que se han aplicado con éxito.

También creemos necesario generar estrategias que posibiliten un mayor diálogo entre las empresas y las organizaciones de trabajadores, generando instancias de consulta recíproca para que, en igualdad y libertad, podamos reconstruir un sentido de Nación y comunidad, que redunde en mayor progreso y crecimiento. Una de las limitaciones de nuestro desarrollo económico estriba en la falta de confianza y en la distribución del ingreso, de acuerdo al último informe de la OCDE.

6. El desafío de la pobreza

Por último, resulta esencial abordar el reto de superar la pobreza, pues es el principal problema moral y social de nuestro país. Tal vez sea éste el momento para impulsar que la ciudadanía participe en la decisión respecto de dónde debe ser focalizado el gasto público en la materia, decidiendo el modo y los tiempos para la solución de las prioridades sociales. No hay nada más atentatorio a la igualdad y a la misma libertad que la pobreza y la distribución inequitativa de la riqueza.

Para ello, es necesario hacer cambios estructurales, que incluyen el desarrollo regional, la modernización del Estado, el apoyo a las Pymes, la productividad y el mercado de capitales.

Por lo mismo, resulta pertinente mencionar aquí algunas propuestas para hacer frente al enorme desafío legislativo que implica esta materia:

La realización de un gran acuerdo nacional para la superación de la pobreza. Los países que han logrado un salto cualitativo al desarrollo, justamente lo han hecho con un diálogo social, y este diálogo, en algunos países como Finlandia, se radicó en el parlamento.

Incentivar el desarrollo regional. Contamos con un sistema político presidencialista, lo que no contribuye a descentralizar el proceso de toma de decisiones. En definitiva, las regiones son buzones del gobierno central, lo que impide el desarrollo de las mismas, y con ello la generación de empleo y crecimiento económico. La OCDE ha señalado que el desarrollo económico del país se halla limitado por el escaso desarrollo de las regiones del país. O Chile será descentralizado o no será desarrollado.

Continuar la agenda de modernización del Estado. Deben destacarse los avances realizados por los gobiernos de la Concertación, que vinieron a llenar los vacíos institucionales existentes en la materia. Ahora se debe pasar a una segunda etapa, relacionada básicamente con mecanismos de control ciudadano. Además, está el reto de dotar de autonomía a la administración pública, especialmente con mecanismos de evaluación de políticas públicas.

Mejorar la distribución del ingreso en Chile, como también los índices de vulnerabilidad. Al respecto, debe cambiarse la canasta básica, que mide la pobreza. Hace cuatro años se planteaba que el corte de ingresos per cápita en familias de extrema pobreza era de \$23.000 y en las familias pobres de \$46.000. Desde el año pasado ese corte es de \$64.000 para las zonas urbanas, aspecto que debe ser revisado y sincerado.

Establecer el ingreso mínimo ético familiar. Se está avanzando en ello, a

través de un proyecto de ley que asegure que cada familia tenga un ingreso mínimo ético familiar. La ex Presidenta Bachelet dio un gran salto con la reforma previsional, pero se deben superar déficit que son urgentes para las personas.

Una reforma tributaria que permita aliviar la carga tributaria a las personas, y subir la carga tributaria a las empresas, estableciendo una carga tributaria diferenciada para las Pymes.

Revalorización y focalización en los programas sociales, y trabajo con las ONG vinculadas con la problemática de la pobreza. Este punto es muy importante, pues hubo una mala evaluación de algunos programas por parte de los ministerios de Hacienda de la Concertación, al no tomarse en varios casos las medidas correctivas apropiadas.

La erradicación de los campamentos. Es necesario aumentar el componente presupuestario de vivienda, con un incremento en los subsidios, teniendo en mente el desafío de lograr la entrega de 150.000 viviendas anuales, e idealmente 200.000.

Establecer índices de movilidad social. Éste es un tema de fondo. Se trata de conocer cómo se manifiesta la movilidad social. Para ello hay que tomar una “foto”, que permita ir midiendo con la mayor veracidad y periodicidad cómo evoluciona la sociedad en este tópico.

Por último, *el establecimiento de una agencia externa capaz de evaluar las políticas sociales*, independiente del Estado. Al respecto, cabe considerar los siguientes aspectos:

a) El informe de rentabilidad social, que va a emitir el Ministerio de Desarrollo Social.

b) Es necesario o conveniente que el Ministerio de Desarrollo Social sea un “súper ministerio”, que evalúe las políticas sociales de las otras Carteras, según la rentabilidad social de sus proyectos. Se requiere, por ende, lograr una transformación del ministerio en referencia que permita generar los cambios que el país necesita.

En síntesis, la participación y la promoción ciudadana, la justicia social y la superación de la pobreza, debieran ser el eje estructurante de las grandes reformas políticas y de la acción legislativa de cara a los próximos años. Todo ello recogiendo como contenido sustancial de nuestro sistema político las nociones de identidad, libertad y sociedad de oportunidades.

7. Reflexiones finales sobre una sociedad civil activa

La “revolución pingüina”, ocurrida durante el gobierno anterior, fue tal vez la primera demostración, desde la vuelta a la democracia, de una ciudadanía clamando por tener su propio espacio. Miles de jóvenes pidieron ser verdaderamente escuchados, porque querían una mejor educación. Pero, al parecer, no fue una lección suficientemente aprendida. La democracia no consiste sólo en hacer el recuento de los votos de los partidos políticos en las elecciones, sino en que los ciudadanos sean tenidos en cuenta. Sin embargo, aunque el poder cambió de manos tras los últimos comicios, otro episodio vino a romper nuevamente esa formalidad. Se trata del llamado “puntarenazo”, donde una región completa quiso demostrar que nadie iba

a decidir por ella, y cuya enseñanza fue que gobernantes y parlamentarios debemos servir la voz de los ciudadanos, sobre todo ahora que el tiempo del silencio y de la pasividad ha concluido y que las democracias “formales” llegan a su fin.

Sabemos que el papel de los ciudadanos en una democracia no se agota en el acto de votar y elegir a los gobernantes. De este modo, las instituciones democráticas deben estar permanentemente en relación con la ciudadanía, para conocer sus necesidades e inquietudes. Un parlamento democrático, por su parte, debe procurar fomentar el dinamismo de la sociedad civil y actuar en estrecha colaboración con ella, con el fin de encontrar soluciones a los problemas que enfrenta el país, y mejorar la calidad y pertinencia de la legislación.

Se requiere, por lo tanto, de una nueva forma de relacionarse entre los ciudadanos y las instituciones políticas. Así, tal vez por primera vez en la historia, la sociedad civil podrá conseguir, con su participación activa, una democracia a escala local y global, que permita un “nuevo comienzo”, inspirándose en la libertad y la igualdad de oportunidades, que son valores ampliamente compartidos, pero de difícil sedimentación.

Bibliografía

- Arendt, Hannah: *“La Condición Humana”*. Ed. Taurus, Madrid, 1978.
- Bobbio, Norberto: *De la ideología democrática a los universales procedimentales*, 1987. En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Año XXXV, N° 103, Enero–Abril de 2002, pp. 309-324. Traducción de Miguel Carbonell. Disponible en <http://www.biblioteca.org.ar/libros/90906.pdf>.
- Bobbio, Norberto: *“Fundamento y Futuro de la democracia”*. Edeval, Valparaíso, 1990. Conferencia dictada en Aula Magna U. de Valparaíso. 1986.
- Moulian, Tomás: *“Chile Actual, Anatomía de un Mito”*. Ed. Lom – Arcis, Santiago, 1997.
- “El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno”: Unión Interparlamentaria Mundial. Suiza, 2006. Disponible en http://www.ipu.org/pdf/publications/democracy_sp.pdf.

VII

Descentralización y desarrollo territorial: ¿barco a la deriva o proyecto país? Fundamentos y propuestas para una Política de Estado*

Heinrich von Baer von Lochow**

Resumen

En relación al tamaño de su población y economía, Chile es el país más centralizado de América Latina, situación que, a pesar del excelente equilibrio de su macroeconomía, en buena medida contribuye a sus extremadamente altos niveles de desigualdad social y territorial. Santiago, su capital, ha superado el límite de su crecimiento eficiente por lo que sufre un deterioro severo de la calidad de su aire, sistema de transporte público y de la salud mental de sus habitantes, externalidades cuyo control demanda excesivos recursos, que se restan a la creación de nuevas y mejores oportunidades de desarrollo económico, social y cultural en los restantes territorios del país, hasta ahora subutilizados y hasta abandonados.

En consecuencia, es urgente impulsar un vigoroso y sostenido proceso de descentralización y de desarrollo de las capacidades locales y regionales, el que ha sido comprometido por varios programas de gobierno, con reformas que en su mayoría hasta ahora no se han cumplido.

El presente ensayo postula que hay dos carencias principales que bloquean un mejor avance en dichos procesos: una es la falta de voluntad política; la otra es la falta de capacidad técnica para impulsarlos y la inexistencia de un Proyecto País, y su correspondiente Política de Estado y Agenda Concordada. Como mejor opción para la realidad de Chile, se sugiere adoptar el Modelo de Estado Regional, descartando mantener el actual Estado Centralizado o transitar hacia el modelo de Estado Federal.

* La elaboración de este ensayo ha contado con la valiosa colaboración del Ingeniero Felipe Benavente, así como de los colegas Alvaro Bello y Felipe Saravia, ambos investigadores asociados al Instituto de Desarrollo Local y Regional, Ider, de la Universidad de La Frontera.

** Director del Instituto de Desarrollo Local y Regional, Ider, de la Universidad de La Frontera, y de la Red Sinergia Regional. Presidente del Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, Conarede.

In relation to the size of its population and economy, Chile is the most centralized country in Latin America, a situation which, in spite of its excellent macroeconomic balance, to a large extent contributes to its extremely high levels of social and territorial inequality. Santiago, its capital, has exceeded the limit of efficient growth and in the process has seen a severe deterioration in the quality of its air, its public transport system and the mental health of its inhabitants. Controlling these external effects requires excessive resources, which restricts the creation of new and better opportunities for economic, social and cultural development in the remaining areas of the country, which up to now have been underused and even totally neglected.

Consequently, the promotion of a vigorous and sustained process of decentralization and the development of local and regional capacities is urgently needed. Various government programs, with well-intentioned reforms, have been committed to this idea in the past, but in most cases they have not achieved their objectives.

This essay argues that there are two main deficiencies that are preventing progress on these processes: 1. a lack of political will and 2. a lack of the technical capacity to drive them forward, along with the absence of a national project, its corresponding State Policy and an agreed upon agenda. The best option for the Chilean reality is to adopt the Model of a Regional State or move towards the model of a Federal State, discarding the current centralized state.

*“Cuando no sabemos a qué puerto nos dirigimos,
todos los vientos son desfavorables.”*

Lucio Anneo Séneca, filósofo bético romano (4 a.C.-65 d.C.)

1. Fundamentos

1.1. La necesidad de una política de Estado

A casi dos milenios de pronunciado, el arriba citado célebre epígrafe de Séneca sigue plenamente vigente. Llevado al tema de este ensayo, significa que en Chile el tan necesario y tantas veces prometido proceso de descentralización y desarrollo local o regional sigue siendo un barco a la deriva: no tiene destino ni rumbo definidos, carece de un Proyecto País, plasmado en una Política de Estado, de horizonte generacional más que electoral, que dé sentido y direcciona un esfuerzo de construcción compartida y convergente, en el que todos los actores del desarrollo regional y nacional se sientan convocados y puedan aportar.

En efecto, quienes en los debates políticos y académicos hablan y escriben sobre descentralización, en los hechos están pensando en modelos de gestión pública muy diferentes: *en un extremo hay quienes piensan que basta con introducir unos pocos cambios de menor alcance al modelo centralista vigente. En el otro extremo algunos propician la adopción del modelo federal. Pero también hay quienes optan por una ecuación más intermedia, la del modelo de Estado Regional, que manteniendo lo que es esencial a la condición de unitario, descentraliza todo lo demás, sea al nivel local/municipal o al nivel regional, según contribuya a un mejor desarrollo.*

Son modelos que evidentemente responden a concepciones muy distintas y hasta contrapuestas, por lo que no da lo mismo por cuál en definitiva optará el país. Pero, entretanto, al no disponer de un Proyecto País hacia el cual converger ni de la hoja de ruta a seguir para alcanzarlo, se pierde mucha energía y tiempo y se malgastan muchos recursos, en diferentes intentos de reforma, sin saber a qué modelo son funcionales, iniciativas que luego en su mayoría no prosperan, con la consiguiente frustración de sus autores y de las comunidades regionales.

Pero, además, este vacío de una Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial refuerza la falta de convicción y de voluntad política observable en muchos de nuestros dirigentes para impulsar un proceso efectivo y sostenido de descentralización. El resultado final es que en Chile, bajo uno y otro gobierno, se habla y promete mucho en materia de descentralización, pero se avanza y cumple muy poco. Peor aún, con frecuencia se retrocede, imponiéndose en la agenda pública, una y otra vez, intereses contingentes, cortoplacistas y electoralistas; lo urgente sobre lo importante, situaciones que se hacen presente con aún mayor frecuencia en períodos de gobierno de sólo cuatro años.

1.2. A modo de marco contextual, algunas premisas¹

1.2.1. Paradojas no resueltas del modelo de desarrollo de Chile

Chile es el país más centralizado de América Latina en relación al tamaño de su economía, su población y su territorio.

El sistema vigente de gestión pública (centralizado, vertical, jerárquico) es manifiestamente disfuncional a la extensión longitudinal y amplia diversidad de su territorio.

El país se caracteriza por un éxito significativo y sostenido a nivel macro-nacional, en contraste con las severas carencias observables en los niveles micro-local y meso-regional.

Chile tiene un gobierno central muy fuerte, pero gobiernos regionales y locales y una sociedad civil muy débiles.

La institucionalidad pública del país es uniforme y sectorial, la que se contrapone y subutiliza la diversidad sistémica y eficiente propia del orden natural.

Chile se inserta en las oportunidades y amenazas de la globalización, sin haber fortalecido previamente sus capacidades a nivel local y regional.

En consecuencia, es necesario impulsar, coetáneamente, tres procesos clave interdependientes:

- 1. Descentralización (política, administrativa y fiscal);*
- 2. Fortalecimiento de las capacidades locales y regionales;*
- 3. Participación ciudadana y control social.*

1.2.2. Las regiones: principales espacios para generar nuevo desarrollo

Por legado de la naturaleza, Chile no es un país pobre. Su principal riqueza es su diversidad (geográfica, climática, productiva, étnica, cultural), distribuida a lo largo de su territorio, la que hasta ahora ha estado significativamente subutilizada, e incluso ignorada, como principal espacio para generar nuevas y mejores oportunidades de desarrollo y lugares buenos para vivir, para todos sus habitantes, en todas sus comunas y regiones.

1.3. Los modelos importan

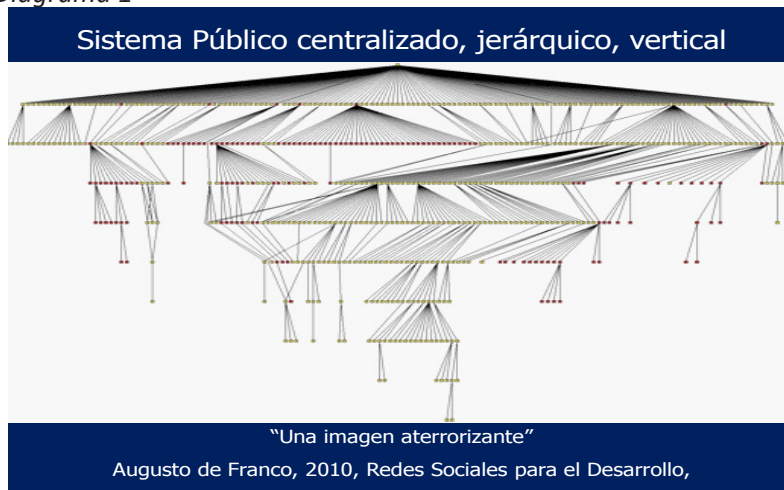
Uno de los roles del Estado es crear las condiciones para que todos sus habitantes puedan desarrollar en plenitud todas sus potencialidades de desarrollo, en todo su territorio. Es por ello que no da lo mismo qué modelo de Estado se da un país para mejor servir dicho propósito.

A este respecto, Augusto de Franco, destacado especialista y promotor brasileño de redes sociales, en una conferencia internacional realizada en Sao Paulo en enero de 2010, comentó diferentes modelos de gestión pública en cuanto a sus efectos facilitadores u obstaculizadores de iniciativas creativas de desarrollo y de los grados de participación de la ciudadanía y de instituciones de la sociedad civil en los asuntos de interés público.

¹ Von Baer, H. (2009).

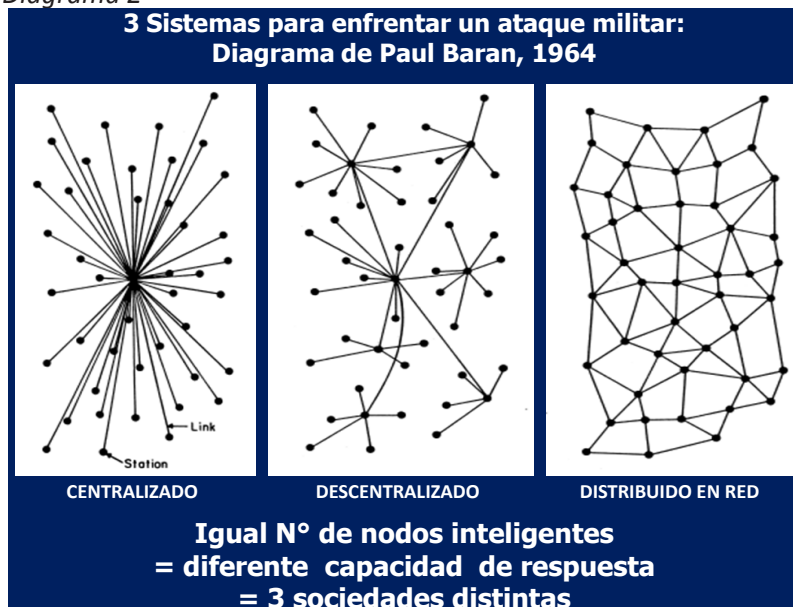
En dicho contexto, comentó el modelo de un sistema de gestión pública centralizado, jerárquico y vertical, presentado en el Diagrama 1, caracterizándolo como “aterrorizante”.

Diagrama 1



Asimismo, de Franco analizó el estudio que el año 1964 la Fuerza Aérea de los Estados Unidos encargó para conocer qué modelo de organización permitiría enfrentar mejor un ataque militar inesperado contra dicho país. El equipo encargado del estudio, encabezado por Paul Baran, comparó el comportamiento de tres modelos: centralizado, descentralizado y distribuido en red.

Diagrama 2



Lo interesante de esta comparación es que cada uno de los modelos de organización dispone de la misma cantidad de nodos inteligentes, dotados de capacidad autónoma de adoptar decisiones y de generar respuestas apropiadas a las condiciones que deben enfrentar, dando lugar a tres sociedades diferentes, dotadas de una dinámica autónoma de desarrollo significativamente distinta. Esta comparación, válida para la década del 60, lo es aún más para la dinámica actual de la sociedad del conocimiento y de la globalización del siglo 21.

La diferencia entre los tres modelos, muy importante para la adopción de uno u otro modelo de desarrollo y de Estado, radica en el modo cómo estos nodos se conectan, se comunican e interactúan entre sí, en la forma como dichas conexiones les facilita o dificulta apoyarse, complementarse y aprender unos de otros, les permite o impide crear, innovar, enfrentar desafíos, en definitiva, abrir nuevas y mejores oportunidades de desarrollo.

Para el caso de Chile, dada la extensión longitudinal y diversidad de su territorio y la alta frecuencia de sus catástrofes naturales, la adopción de un modelo de gestión pública descentralizado, dotado de nodos inteligentes distribuidos en red a lo largo de su territorio, surge como la opción más funcional a su realidad natural y potencial de desarrollo.

1.4. Chile será descentralizado, o no será desarrollado

Refiriéndose a los desafíos pendientes que Chile debe asumir con urgencia, en su prólogo del libro “Pensando Chile desde sus Regiones”, el eminente cientista político español-catalán Joan Prats Catalá (2009), sentenció: “*Chile será descentralizado, o no será desarrollado*”, estableciendo, con elocuencia, la relación directa entre un proceso efectivo de descentralización y el futuro desarrollo del país.

De un modo magistral sitúa el problema central en la concentración del poder, señalando:

“El salto al desarrollo requerido para que Chile se instale estructuralmente entre los países avanzados del mundo, se encuentra bloqueado por un haz de desigualdades anudadas por la concentración económica, política y territorial del poder”.

Como orientación hacia el futuro, Prats agrega que éste “*no pasa por concebir el desarrollo de Chile como impulsado casi únicamente por la fuerza de la capital sino por una red de regiones-ciudades descentralizadas, crecientemente fortalecidas en sus capacidades institucionales y de impulso económico, social y cultural, debidamente enmarcadas, incentivadas, financiadas, apoyadas y supervisadas a nivel nacional. La descentralización que proponemos no es un juego de suma cero en el que el poder perdido por el centro lo ganan las regiones y comunas. Contrariamente, es un juego de suma positiva, en el que el centro redefine sus roles y recursos y las regiones -incluida la metropolitana- dejan de ser agentes desconcentrados o periféricos (es decir, terminales meramente ejecutivos y sin cerebro propio de un centro que los mantiene en permanente estado de discapacidad para justificar su tutela) para convertirse en nodos autónomos de una red neuronal que multiplica la inteligencia, la comprensión,*

la participación de la gente, el conocimiento y reconocimiento desde la igualdad de la gran diversidad del país, que multiplica las oportunidades, el emprendimiento y la riqueza y que permite mejores políticas de distribución y protección de los más vulnerables". Y concluye:

"Este nuevo regionalismo no es una mera descentralización regional y municipal, sino una nueva concepción de Chile y de su desarrollo. Es fruto de pensar Chile desde sus regiones, incluida la metropolitana".

1.5. Competitividad: el imperativo de desarrollar los territorios

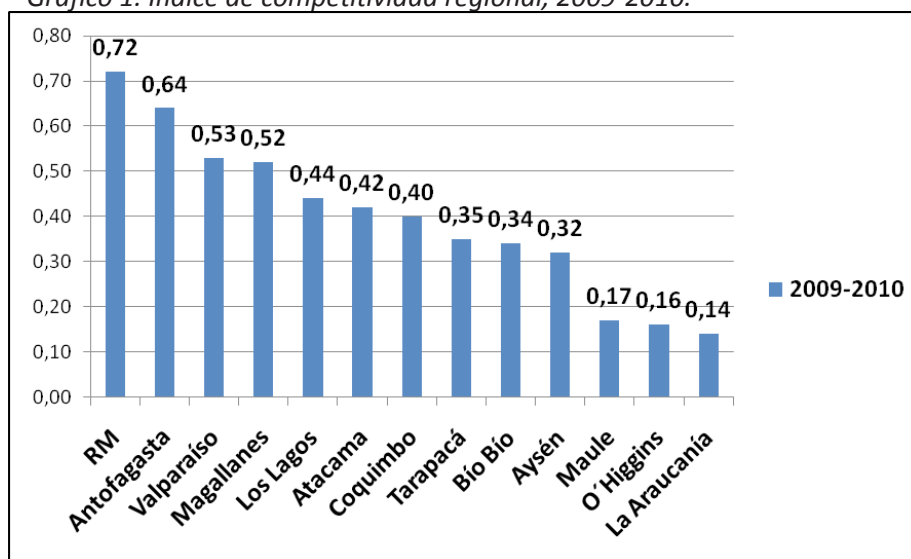
Consecuente con su admirada producción intelectual, el economista regional Sergio Boisier (2006), en un sugerente artículo sobre "la imperiosa necesidad de ser diferente en la globalización" postula que:

"La globalización busca estructurar un nuevo orden económico mundial, caracterizado por un único espacio de comercio y transacciones, y múltiples territorios de producción".

"Ello obliga a todos los actores, personas, organizaciones y territorios, a entrar a un juego competitivo de alta complejidad, en el cual la sobrevivencia solo acompañará a los más inteligentes, veloces, flexibles y complejos".

Para el caso de Chile, ello implica lograr niveles más equilibrados de competitividad territorial entre sus diferentes regiones, dimensión en la que según los indicadores utilizados, inciden, entre otros, el stock y la calidad de Capital Humano Calificado disponible en un determinado territorio, sus resultados económicos, la calidad de las empresas, la capacidad de su innovación científica y tecnológica, su infraestructura, el sistema financiero, la calidad de sus servicios públicos, municipios y gobiernos regionales, así como la diversidad de sus recursos naturales.

El problema es que existen disparidades extremas entre las regiones de un mismo país: la Región Metropolitana (0,72), con niveles de competitividad en promedio casi cinco veces mayor que las regiones menos competitivas del país (Maule: 0,17; O'Higgins: 0,16; Araucanía: 0,14), como lo muestra el Gráfico 1, correspondiente a la competitividad regional de los años 2009-2010 (Universidad del Desarrollo, 2011).

Gráfico 1. Índice de competitividad regional, 2009-2010.

Fuente: Ider-Ufro en base al informe Cien-UDD, 2011.

En referencia al malestar social que existe en el país, el economista Jorge Marshall (2011) analiza en un artículo las condiciones sociales que se necesitan para que Chile dé el salto al desarrollo, para lograr que el crecimiento y la riqueza que estamos generando vayan acompañados de una convivencia más madura, propia de un país avanzado. Enfatiza, en primer término, la necesidad de mejores relaciones de confianza entre los actores del desarrollo, dada su alta incidencia en la capacidad de crecimiento de una sociedad, en que genera movilidad social, permite un mejor funcionamiento de la economía, amplía los espacios de negociación que tienen las personas, limita la regulación estatal a lo indispensable, y fomenta la colaboración que antecede a la innovación.

Asimismo, pone de relieve “una modernización institucional en un sentido amplio, desde el funcionamiento de la democracia hasta la eficacia de los gobiernos locales, con una hoja de ruta y un liderazgo para llevarla a cabo”, para “cerrar la brecha que existe entre las expectativas de la población y los resultados de la acción pública”. Y agrega:

“la descentralización es indispensable en la generación de confianzas, ya que permite una relación más cercana entre los ciudadanos y sus autoridades”.

En opinión del propio Marshall, el Subsecretario de Desarrollo Regional ha orientado bien esta prioridad al señalar que “*las comunas y regiones deben contar con herramientas que les permitan definir su propia agenda de desarrollo, para lo cual deben generar el capital social y las redes que les permitan articular a todos los actores relevantes, siendo allí donde se pueden generar relaciones que alimenten el tejido social y permitan enfrentar los desafíos económicos y sociales con nuevas energías*”.

Sin embargo, hasta ahora esta convicción no se ha percibido de parte de

la mayoría de las autoridades económicas, de diferentes gobiernos, a lo menos en términos suficientemente visibles y concretos para traducirse en políticas e instrumentos públicos eficaces de focalización en el fortalecimiento de la competitividad de las regiones.

Es por ello que resulta doblemente interesante que sea el afamado economista Michael Porter (2011), muy respetado por los conductores de la política económica del país, quien en su última conferencia en Chile sentenciara que:

“Chile necesita un nuevo paradigma de competitividad”, en el cual, “para impulsar el desarrollo económico”, junto con “mantener la estabilidad macroeconómica”, debe “modernizar el Estado” e “impulsar la descentralización”.

1.6. La necesidad de atraer, retener y formar Capital Humano Calificado

Según Mideplan (2002), existe un muy alto grado de concentración de Capital Humano Avanzado, con un 50,5% en la R.M., a gran distancia de la del Biobío con 10,5%, y en el extremo más bajo de Aysén con un 0,6%. Esta severa asimetría se actualiza y refuerza en el informe de la OCDE (2009), según el cual el Capital Humano Calificado de Chile se distribuye de manera muy dispar, con una concentración en la R.M. en la toma de decisiones, actividad empresarial, fuerza laboral, educación superior e investigación y desarrollo.

Ello pone en evidencia que es necesario constituir, en cada una de las regiones, una masa crítica de Capital Humano debidamente calificado y comprometido con sus respectivos desafíos de desarrollo, brechas que las políticas públicas no han asumido sino que incrementado durante muchas décadas, como lo postula un estudio en desarrollo (Subdere-Ider-Ufro, 2011):

La disponibilidad de una masa crítica de Capital Humano Calificado es la dimensión más determinante para el fortalecimiento de la competitividad de las regiones así como para el buen avance del proceso de descentralización.

Dicha premisa es coincidente con uno de los puntos centrales postulados en un reciente ensayo sobre Descentralización por Mario Waissbluth y Cesia Arredondo (2011), quienes postulan al Capital Humano como *“la Madre de todas las Batallas”*, dado que es *“esencial contar con recursos humanos de calidad adecuada y una masa crítica de liderazgos constructivos, para los gobiernos locales y regionales, el emprendimiento y la innovación, la educación general y superior, la cultura, las ONG, y las dependencias ministeriales localizadas en regiones”*.

Como marco de referencia del citado estudio de Subdere (2011), se realizó una amplia revisión de la experiencia internacional comparada sobre el tema de Capital Humano Calificado para el desarrollo de los territorios, obteniendo aprendizajes muy determinantes para el caso de Chile, como son, entre otros:

- A nivel global, existe una verdadera “Guerra por los Talentos”, entendidos como el componente más determinante para la competitividad territorial.
- Diversos Estados (entre otros Canadá, Ohio, Milwaukee, Escocia, Países Bajos, Israel), no obstante ser descentralizados, aplican políticas y recursos públicos muy activos para atraer, retener y formar el Capital Humano Calificado

requerido para sus estrategias de desarrollo (a diferencia de Chile, que no obstante ser altamente centralizado, hasta ahora ha mantenido una actitud neutra e indiferente en esta materia).

- Los estudios realizados por el investigador Richard Florida (2007), quien, en síntesis, concluye que: *“El escenario mundial ha llegado a configurarse básicamente por economías dinámicas con altos stocks de Capital Humano Calificado, y economías deprimidas con bajo stock de Capital Humano Calificado”*, y como recomendación para estos últimos, plantea que:

“Para su futuro sustentable, los territorios atrasados deben implementar agresivas estrategias de atracción y retención de talentos”.

“El proceso de atracción de Capital Humano Calificado está condicionado no sólo por el conjunto de atractivos con que cuenta el territorio, o por la oferta de trabajo de éste, sino por ambos factores en conjunto”.

1.7. Quo Vadis Santiago: la capital ha superado el punto crítico de su crecimiento eficiente

1.7.1. Políticas públicas de efecto centralizador

En vez de avanzar de un modo decidido y sistemático en un esfuerzo país de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, diversas decisiones políticas y políticas públicas han estado dirigidas exactamente en el sentido inverso, como entre otros es el caso de:

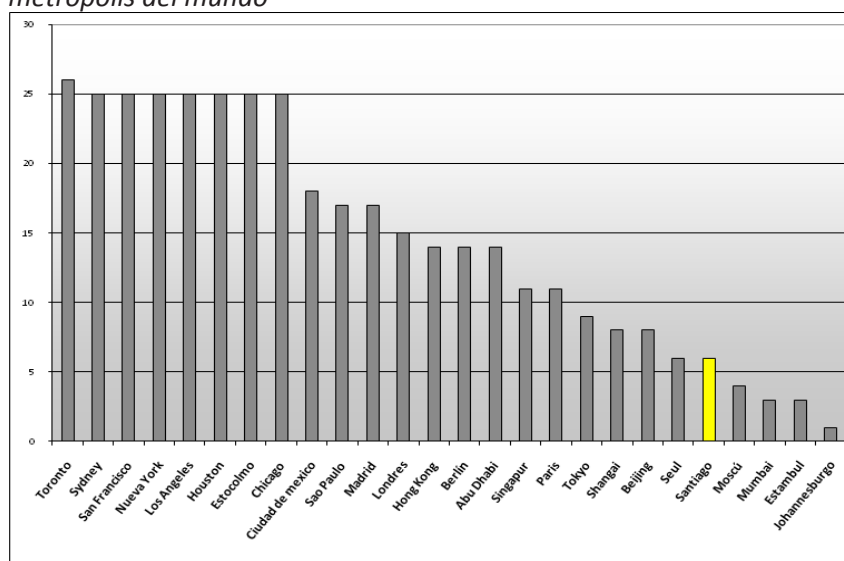
- La mayor inversión en viviendas sociales en proporción al tamaño poblacional de la capital².
- La concentración en Santiago del 66,7% de los megaproyectos de inversión pública del Bicentenario (en vez de haber aprovechado la oportunidad histórica del Bicentenario para legarle a las futuras generaciones de chilenos un país descentralizado, de desarrollo más equilibrado y significativo en todo su territorio).
- La iniciativa forzada y controversial de transformar al aeropuerto Cerrillos en un proyecto inmobiliario de grandes proporciones.
- La ampliación en 145,7% del área urbana del Gran Santiago (2002); con una inversión proyectada de U\$ 5 mil millones en proyectos inmobiliarios y 950.000 nuevos habitantes, con los consiguientes nuevos problemas, que se agravarán con la reciente nueva ampliación en más de 10.000 hás. (2011), y su proyección de 1,6 millones más de habitantes en la capital³, pudiendo llegar a triplicar su actual superficie en las próximas tres décadas⁴.
- La construcción de nuevas líneas de metro, modernas y con aire acondicionado, en circunstancias de que aún hay muchas comunidades locales aisladas y abandonadas a lo largo del territorio nacional.

² En la década del 90, 10% en promedio.

³ Intendencia de Santiago, anuncio en El Mercurio de 3 de Junio de 2010.

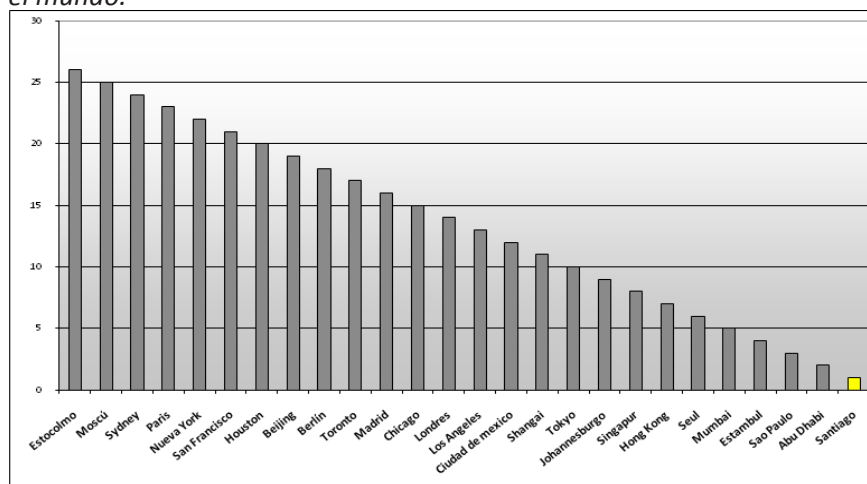
⁴ Llegando a 320 mil hás., proyección del arquitecto Marcial Echenique, de la Universidad de Cambridge, (Seminario “Santiago 2041”).

Gráfico 2. Nivel de satisfacción con la vida de residentes en las principales metrópolis del mundo



Fuente: Ider-Ufro a partir del estudio de PricewaterhouseCoopers, 2011. Disponible en: <http://www.pwc.com/us/en/cities-of-opportunity/index.jhtml>.

Gráfico 3. Santiago: la metrópolis con menos porcentaje de áreas verdes en el mundo.



Fuente: Ider-Ufro a partir de estudio elaborado el año 2011 por PricewaterhouseCoopers, disponible en <http://www.pwc.com/us/en/cities-of-opportunity/index.jhtml>

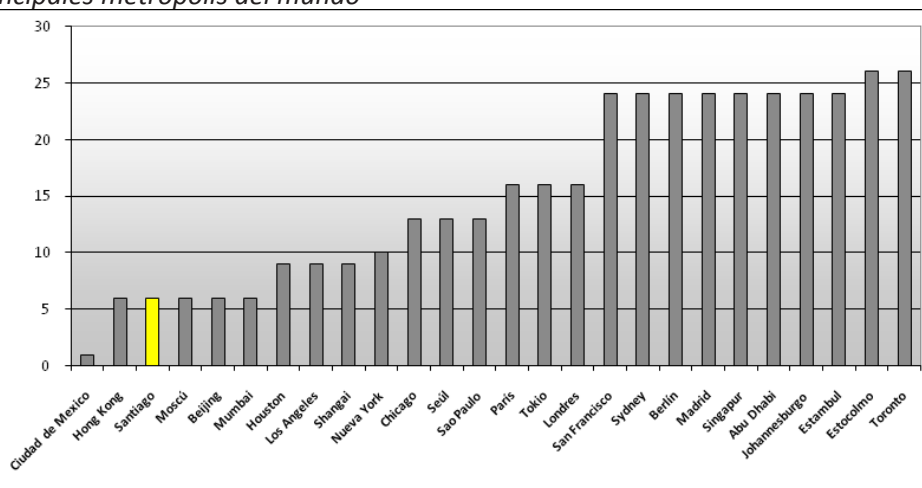
1.7.2. Riesgos de sustentabilidad ambiental de la capital: aire, agua y salud mental

Esta descontrolada dinámica de expansión urbana genera externalidades que ponen en riesgo la sustentabilidad ambiental de la capital de Chile, como lo pone de manifiesto, entre otros, el severo deterioro de la salud mental de sus habitantes, los

niveles excesivos de contaminación del aire y la crisis potencial por desabastecimiento de agua (en ambos casos agravado como consecuencia del cambio climático), la mayor contaminación acústica, la encrucijada ambiental generada por el explosivo crecimiento del parque automotriz y el colapso de su sistema de transporte público⁵.

a) Contaminación del aire. Sin duda una de las dimensiones más graves del deterioro de la calidad de vida de la capital es la contaminación del aire, con sus frecuentes episodios de emergencias y efectos para la salud de sus habitantes, especialmente los de edades más vulnerables, como niños menores y ancianos. Una comparación realizada entre diferentes capitales del mundo (Gráfico 4), comprueba que Santiago de Chile está entre las que tienen las peores calidades de aire. Sin embargo, hasta la fecha se siguen atacando los efectos, pero no las causas más estructurales de dicho deterioro.

Gráfico 4. Santiago presenta una de las peores calidades del aire de las principales metrópolis del mundo



Fuente: Ider-Ufro a partir de estudio elaborado el año 2011 por PricewaterhouseCoopers, disponible en <http://www.pwc.com/us/en/cities-of-opportunity/index.jhtml>

Hacia el futuro, la situación se vislumbra aún más preocupante. En efecto, según un estudio encomendado por Conama al Departamento de Geofísica de la Universidad de Chile (2007), como consecuencia del calentamiento global “es esperable que los niveles de contaminación atmosférica urbana se vean incrementados debido a inviernos más benignos, que extiendan los períodos de mala ventilación de la cuenca atmosférica de Santiago. De este modo, los episodios críticos de contaminación podrán alcanzar niveles más agudos y prolongados, de no mediar, con anticipación, medidas de gestión más exigentes y proyectos de ciudad dirigidos

⁵ Al año 2014, Transantiago le costará al Estado más de US\$ 5 mil millones, que sumados a las nuevas líneas del Metro suman US\$ 11 mil millones. Con solo una parte de esos recursos se podrían impulsar muy importantes iniciativas de nuevo desarrollo en el resto del territorio nacional.

a favorecer la descontaminación y a no seguir aumentando el radio urbano y su densificación poblacional”.

b) Crisis de desabastecimiento de agua. Diferentes expertos advierten del grave riesgo al que en el mediano plazo estará expuesta la población de Santiago en cuanto a su abastecimiento de agua, como consecuencia de su excesiva expansión urbana y poblacional y del efecto del cambio climático (Thomson, 2009) sobre el retroceso de los glaciares⁶ ⁷ generando sequías agudas todas las temporadas de verano y otoño. Basados en lo anterior, señalan que tarde o temprano se convertirá en realidad la advertencia de la Dirección de Aguas de que el glaciar Echaurren y otros menores, alimentadores del río Maipo y fuentes del 70% del agua consumida en Santiago, van a desaparecer, quizás en bastante menos de 50 años.

c) Deterioro de la salud mental. Según un estudio de la Organización Mundial de la Salud, OMS, (Gráfico 5), elaborado por Üstün & Sartorius (1995), Santiago de Chile es la capital del mundo con la mayor prevalencia de trastornos psiquiátricos graves a nivel de atención primaria, como indicador de deterioro en la salud mental de sus habitantes. Dada la fecha de realización de dicho estudio, no se sabe cuál ha sido el impacto adicional del problema del Transantiago sobre la salud mental de los habitantes de la capital.

Gráfico 5. Prevalencia de trastornos psiquiátricos graves en la atención primaria de las capitales del mundo



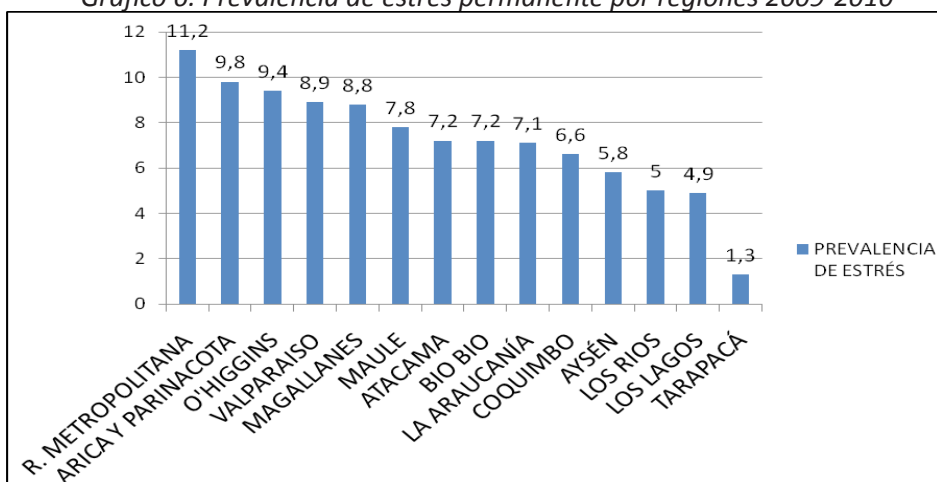
Fuente: Organización Mundial de la Salud (1995).

Un estudio más reciente, comparativo entre las regiones de Chile, muestra que entre los años 2009 y 2010 la Región Metropolitana fue la que tuvo los mayores niveles de estrés permanente.

⁶ Según pronósticos del Departamento de Geofísica de la Universidad de Chile y el Banco Mundial.

⁷ Los glaciares de las zonas centro y sur del país no se encuentran cubiertos por el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, lo que según investigadores de la Universidad Federico Santa María es fundamental, ya que su deterioro puede tener consecuencias dramáticas para las ciudades chilenas del Valle Central (Informativos.net, diciembre 2008).

Gráfico 6. Prevalencia de estrés permanente por regiones 2009-2010



Fuente: Encuesta Nacional de Salud, El Mercurio, 24 de enero de 2011.

Trastornos siquiátricos en menores: pero aún más graves son los alarmantes resultados publicados recientemente (Vicente, 2011) en forma preliminar sobre un estudio realizado por el Departamento de Siquiatría y Salud Mental de la Universidad de Concepción acerca de la prevalencia de trastornos siquiátricos en la población de menores entre 4 y 18 años, según el cual el 25,4% de los niños y adolescentes que viven en Santiago sufre de algún trastorno mental, en contraste con Cautín con un 16,8%, resultados que según sus autores son claramente mayores a los observados a nivel internacional, diferencias *“que nos deben hacer reflexionar sobre qué es lo que está ocurriendo en la metrópoli que hace que tengamos los niños más enfermos”*. Uno de los desórdenes afectivos estudiados fue el Trastorno Depresivo Mayor, con una prevalencia de un 6,4% (75 mil niños y adolescentes), cifra muy alta y preocupante *“porque las complicaciones de un cuadro depresivo en adolescentes no tratados pueden llegar incluso a un suicidio”*.

d) Conclusión y preocupación. Consecuencia de intereses políticos y económicos muy enraizados, traducidos en políticas públicas persistentemente centralizadoras, aplicadas durante décadas y bajo gobiernos de muy diversos signos, Santiago de Chile ha llegado a un punto de saturación que sobrepasa los límites de su crecimiento eficiente, marcado por una descontrolada expansión urbana y poblacional, de construcción y producción industrial.

Esta dinámica sigue generando externalidades de deterioro de la calidad de vida (contaminación del aire, congestión del transporte, deterioro de la salud mental de los habitantes, niveles de delincuencia), cuyos paliativos demandan una desbordante cuantía de recursos, que deben ser subsidiados por todos los chilenos, sin distinción de su ubicación social o territorial, y que se restan a la inversión en nuevas oportunidades de desarrollo y empleo en el resto del territorio nacional.

En su mensaje del 21 de mayo de 2010, el Presidente Sebastián Piñera sintetizó este dilema de un modo magistral, al señalar:

“El centralismo de Santiago no sólo le quita el oxígeno a nuestras regiones, sino también asfixia a nuestra capital”.

Sin embargo, hasta la fecha la ciudadanía, tanto de la capital como de regiones, aún no conoce de medidas estructurales para revertir esa descontrolada tendencia.

1.8. ¿Quién asume? ¿Dónde se debe invertir?

A la luz de estos antecedentes, inevitablemente afloran algunas interrogantes: ¿quiénes asumen la responsabilidad y los costos de todas estas alarmantes consecuencias de la excesiva concentración de nuestra capital? ¿Cuánto le cuestan al país las externalidades negativas de este nivel de deterioro? ¿A quienes corresponde identificar y poner en práctica las medidas estructurales requeridas para ponerle atajo y corregirlo?

Es más rentable y eficiente invertir en las regiones, principales espacios disponibles para generar nuevas y mejores posibilidades de desarrollo humano y superar de mejor forma las desigualdades sociales y territoriales que aún afectan al país.

1.9. La impaciencia ciudadana

Eso es lo que han venido planteando diversas organizaciones de la ciudad civil de regiones^{8 9} junto con elaborar propuestas programáticas sometidas al conocimiento y firma de los respectivos candidatos presidenciales y parlamentarios de las elecciones del año 2005 y 2009¹⁰.

Pero tanto los anteriores como estos programas de gobierno muestran un grado muy menor de cumplimiento y avance, en contraste con preocupantes nuevas medidas de centralización, como la reciente nueva ampliación del radio urbano de Santiago en más de 10.000 hectáreas de superficie.

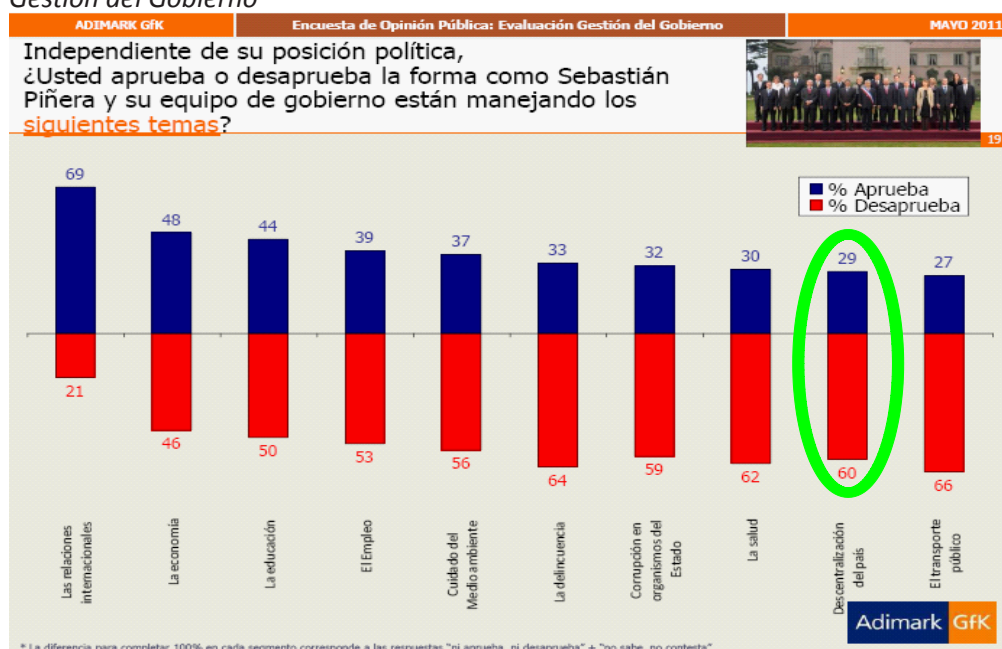
No es de extrañar entonces que en las últimas mediciones nacionales de opinión la descentralización sea la segunda gestión de gobierno más mal evaluada, como lo ponen en evidencia las tres últimas encuestas Adimark (2011). En efecto, en el informe publicado en junio de este año, el manejo de la descentralización, al igual que el de la delincuencia, obtuvo solo un 28% de aprobación, cayendo un punto en relación al mes anterior, cuando obtuvo 29%. En la medición correspondiente a abril, en tanto, este ítem registró un 33% de aprobación, por lo que acumula una caída de cinco puntos.

⁸ Jornadas Nacionales de Regionalización, convocadas primero por la Corporación para la Regionalización del Biobío, Cor-Biobío, y luego por la Corporación para la Regionalización de Chile, CorChile, ambas presididas por el destacado líder regionalista y empresario Claudio Lapostól.

⁹ I y II Cumbre de las Regiones, organizadas por el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, Conarede.

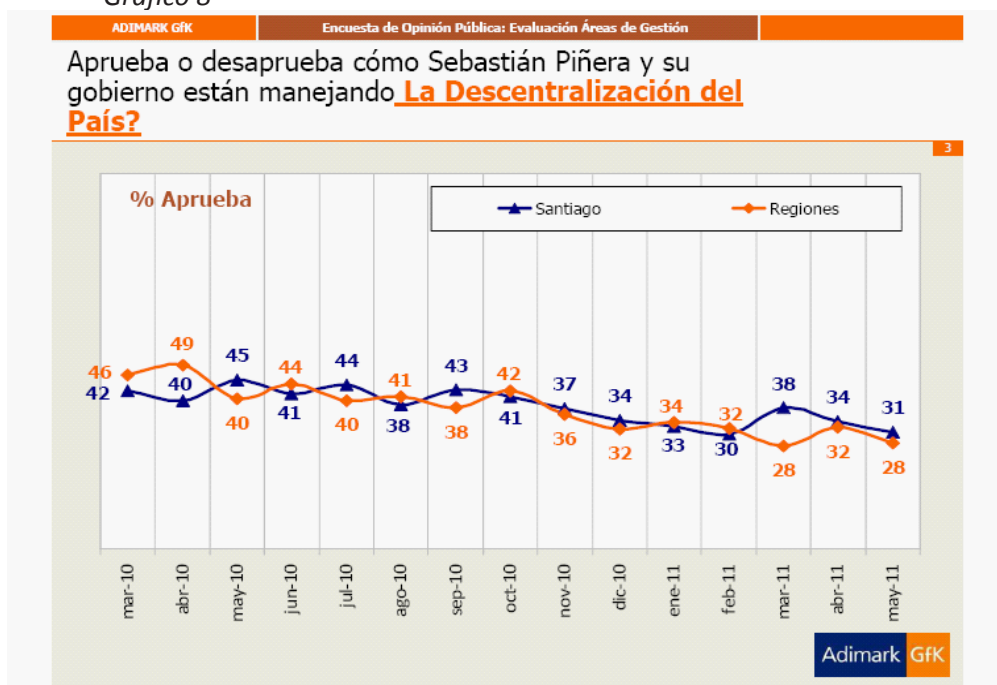
¹⁰ Campañas “Yo Voto por las Regiones”, procesos electorarios 2005 y 2009.

Gráfico 7. Encuesta Adimark: informe mensual de mayo de 2011. Evaluación Gestión del Gobierno



Pero aún más interesante de observar es que, a diferencia de lo que podría suponerse, en esta apreciación negativa de la descentralización existe una coincidencia plena entre la ciudadanía de las regiones y la de la capital, lo que de paso demuestra que no hay intereses opuestos entre unos y otros, y que el tan esperado impulso eficaz de este tan necesario proceso contaría con el beneplácito de todos los chilenos, sin distingo de su respectiva ubicación territorial.

Gráfico 8



Mientras tanto, transcurre el tiempo, se acumula frustración y enojo en la ciudadanía, la que reclama hoy con más fuerza, y se suman las alertas: Araucanía, Magallanes, Calama. ¿Seguirán otras, aún contenidas? ¿Cuántos *campanazos* más se necesitan para entender que no se puede seguir estirando la cuerda?

1.10. Distribuir poder, ¿es perder poder?

“Hoy necesitamos políticos que buscan el poder para distribuirlo, más que concentrarlo.”

Éste es el llamado, de validez universal y ciertamente muy pertinente al caso de Chile, con el que concluyó el destacado cientista político y diplomático afroamericano James Joseph (2000) su disertación magistral hace más de una década en una conferencia internacional sobre liderazgo y el nuevo rol de la ética en la vida pública, convocada por la Universidad de Texas en Austin¹¹.

En Chile, desde el retorno a la democracia, la ciudadanía ha conocido diversos programas de gobierno, compromisos electorales e intentos de avance dirigidos a compartir una parte del poder político con los niveles subnacionales. Una y otra vez, todos se han encontrado con la barrera, hasta ahora infranqueable, de los intereses cortoplacistas y cálculos electoralistas de las cúpulas centralizadas del poder.

El caso tal vez más elocuente, de inicial esperanza y posterior frustración, se produjo con ocasión de la elección presidencial del año 1999, dada la alta

¹¹ A la cual el autor de este ensayo fue invitado para presentar una ponencia sobre el caso de Chile.

coincidencia observable, en lo sustantivo, entre los dos programas de gobierno de las dos principales candidaturas presidenciales, que en síntesis comprometieron:

Joaquín Lavín, Alianza por Chile:

“Descentralizar las atribuciones públicas, aumentando la capacidad de decisión de las autoridades locales”.

“Profundizar la democracia significa acercarla a la gente y su realidad”.

“Avanzar hacia la elección directa de las autoridades regionales por la propia comunidad”. “El Intendente debe ser elegido en la región”.

“Incentivar el traslado de industrias a regiones”.

“Los habitantes de Santiago deben cancelar los costos reales de vivir en la capital, eliminándose con ello los subsidios que financian el resto de los habitantes a través de sus impuestos”.

Ricardo Lagos, Concertación de Partidos por la Democracia:

“Completaremos en un plazo de cinco años el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado”.

“Propiciaremos la elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional”.

“Fomentaremos el desarrollo territorial equilibrado para terminar con las desigualdades regionales que ahogan el crecimiento del país. Crearemos incentivos especiales a las inversiones privadas en regiones”.

“Desconcentraremos la inversión pública”.

Por vez primera, esta convergencia sentaba las bases para la construcción de una Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial, expectativa que se fortaleció aún más con el contenido y simbólico lugar elegido por el Presidente Lagos para su memorable primer discurso al país, pronunciado desde Concepción, región de importante tradición y fuerza regionalista.

Posteriormente, los citados compromisos del Presidente Lagos se tradujeron en un muy promisorio programa, mediante la elaboración del libro “El Chile Descentralizado que queremos”, producido por la Subdere, que luego fue socializado y enriquecido a través de 15 talleres regionales organizados conjuntamente con el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, Conarede, y la colaboración de la agrupación de las 20 universidades regionales integrantes del Consejo de Rectores. Como resultado de todo ese proceso transversal y participativo, crecía el entusiasmo y el compromiso en la ciudadanía y las instituciones de regiones, que sentía que *¡Ahora sí!, este será el sexenio de la descentralización y del desarrollo regional*.

Todo estaba programado para culminar en un gran Congreso de la Descentralización, convocado por el Gobierno, nuevamente en Concepción, desde el cual el Presidente anunciaría la puesta en marcha de las respectivas reformas. Ya estaban cursadas las invitaciones, hasta que, menos de dos semanas antes, un grupo de senadores de la Democracia Cristiana concurrieron a La Moneda, anunciando que de proseguir el Gobierno con dichas reformas, le “quitarían el piso político”. Lamentablemente, el Presidente Lagos no ejerció su liderazgo para hacer cumplir el programa comprometido y asegurar el avance de todo el proceso participativo generado.

Hasta ahí llegó el sueño, se perdió la oportunidad histórica de iniciar el proceso transformador que Chile necesita. Desde entonces ha transcurrido una década y dos nuevas elecciones presidenciales, con nuevos programas de gobierno y nuevas promesas electorales, de todas las candidaturas y coaliciones, sin que nuestros líderes políticos asuman con real convicción los compromisos contraídos. Como cuestión de fondo, muchos se preguntan ¿por qué hay tanto temor, tanto cálculo cortoplacista en nuestros dirigentes políticos para distribuir y compartir una parte de sus cuotas de poder? ¿Cuáles son los nudos gordianos que impiden oxigenar el ambiente, y cuál es la forma para soltar dichos nudos? Distribuir y compartir el poder, como lo postula el ya citado James Joseph, ¿significa perder poder? ¿Es éste un problema real, o finalmente un dilema falso?

En su ya citado prólogo del libro “Pensando Chile desde sus Regiones”, Joan Prats nos abre algunas pistas orientadoras, señalando:

“Las prácticas políticas y administrativas vigentes en Chile y características de su centralismo (...), ni siquiera sirven a los intereses de las élites santiaguinas. En efecto, el poder que ganarán las regiones con la descentralización -comenzando por la Región Metropolitana- multiplicará la riqueza, las oportunidades y el poder de Chile entero.

Más que una disminución, el nuevo regionalismo replantea el papel de las élites centrales que han de mantenerse fuertes al servicio de marcos macroeconómicos y reguladores potentes, políticas de internacionalización bien establecidas, garantía del orden público y la defensa nacional, planeamiento y ejecución de las grandes infraestructuras, definición de la legislación básica en materia de educación y salud, garantía del sistema de empleo, previsión y seguridad social”.

Refuerza dicha orientación, refiriéndose al caso de los países que han logrado transitar de un modelo centralizado a uno descentralizado, o incluso autónomo como en el caso de España, los que “no sólo no han visto disminuido sino que han visto fortalecido el rol de la capital y de sus élites”. Aún más, subraya que:

“Para el buen desarrollo democrático no se trata de negar el rol indispensable de las elites políticas, económicas, mediáticas o culturales, sino de ampliar social y territorialmente estas élites y fomentar su apertura y renovación meritocrática permanente”.

Como máxima, y contribución al Bicentenario de Chile, Prats concluye postulando que “toda chilena o chileno con las capacidades apropiadas debe sentir que es posible el sueño de acceder a las más altas responsabilidades empresariales, políticas, administrativas, mediáticas o culturales”.

1.11. Centralismo político: un círculo perverso

El ordenamiento institucional vigente en Chile radica en el Poder Ejecutivo y en el Legislativo las facultades para introducir las reformas estructurales requeridas para alcanzar un desarrollo territorial y social más equilibrado.

Dado que descentralización implica traspaso de poder, de competencias y de recursos, entre quienes tienen la facultad de aprobar y poner en marcha los

cambios institucionales necesarios hay temor de perder una parte de su actual poder e influencia.

De hecho, el actual sistema político y sus prácticas predominantes se perciben como la mayor expresión del centralismo chileno, como lo demuestran los ejemplos siguientes:

- *Los principales partidos políticos tienen estructuras, prácticas y decisiones de carácter cupular.*
- *Los candidatos a alcalde y concejales municipales -hasta de las comunas más pequeñas y alejadas- son designados por las cúpulas nacionales, con muy poca consideración al sentir de la ciudadanía de sus respectivas comunidades.*
- *La mayoría de los parlamentarios electos en regiones tienen sus domicilios reales y vínculos sociales en cuatro de las comunas más acomodadas de Santiago.¹²*
- *Los intendentes regionales son designados y removidos con frecuencia y carecen de las cuatro condiciones básicas para poder realizar una gestión estratégica de largo plazo del desarrollo de sus respectivas regiones: a) estabilidad; b) legitimidad ciudadana de origen, c) capacidad de gestión estratégica articuladora; d) capacidad negociadora con las autoridades centrales.¹³*
- *Diputados y Senadores nombrados como ministros de Estado o fallecidos son reemplazados “a dedo” por decisión de las cúpulas centrales de los partidos, sin mayor consideración a la votación democrática y al sentir ciudadano de los respectivos distritos o circunscripciones electorales.*
- *Existe una clase política regional muy debilitada, con escasa emergencia de nuevos liderazgos, generadores de nuevas ideas e iniciativas de desarrollo, debidamente empoderados y comprometidos con el desarrollo y el bien común de su respectiva comunidad regional.*

1.12. Convergencia de opiniones, sin avances concretos

Hace dos décadas, José Luis Cea (1991), destacado profesor de Derecho Constitucional y Administrativo, ya centró la atención en la realidad paradójica del modelo de gestión pública vigente en Chile, caracterizándolo como, al mismo tiempo, demasiado grande y demasiado pequeño:

“Nuestro Estado es una forma política demasiado grande, distante de los gobernados, centralizada, burocrática e ineficiente, y demasiado pequeña para resolver con eficacia las demandas de bienes y servicios de una sociedad de la participación”.

Más recientemente, Juan Carlos Ferrada (2007), calificado especialista en Derecho Administrativo, sintetiza así su análisis comparado del modelo de gestión pública con el de otros países: *“El modelo de gobierno y administración territorial de nuestro país se aleja de los objetivos descentralizadores alguna vez formulados e*

¹² 70% en el caso de senadores electos en regiones.

¹³ El Informe “Estado Unitario y Descentralización” (2004) elaborado por Juan Carlos Ferrada, demuestra que la elección directa de las autoridades regionales no pone en cuestión el carácter unitario del Estado, sino que, al contrario, refuerza la legitimidad de éste.

insiste en una fórmula agotada y en revisión en buena parte de los Estados modernos, aún los de tradición unitaria y centralizada” agregando que “Las externalidades y vicios de este modelo son evidentes, las que impactan especialmente en la legitimidad política del aparato estatal y en el desarrollo de los territorios”.

Marcado por la experiencia traumática de sus notables iniciativas de apoyo a la reconstrucción de comunidades costeras destruidas por el terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010, Felipe Cubillos, destacado deportista, empresario y académico, concluye: *“Simplemente el sistema no da el ancho. La forma cómo funciona el Estado chileno en el siglo XXI no puede con todas las demandas ciudadanas”.*

Sergio Núñez, abogado, empresario y profesor universitario de Valparaíso (2010), en referencia a la misma catástrofe natural y a las muertes y tragedias que podrían haberse evitado con un sistema de gestión pública más centrado en las decisiones autónomas de las autoridades locales, sentenció:

“El Centralismo mata”, pero agrega, basado en su visión crítica de dirigente regionalista: “La responsabilidad del centralismo es compartida tanto entre los núcleos de poder y los intereses creados en Santiago, como por la desidia de los que habitamos en las regiones, para asumir y exigir nuestra propia participación en las decisiones que nos incumben directamente.”

Por su parte, desde su austral Punta Arenas, Mateo Martinic, Premio Nacional de Historia 2000, a comienzos del presente año declara a la prensa: *“El centralismo agobiante en la forma de gobernar ha hecho crisis”.*

Edmundo Pérez Yoma, Ministro del Interior del Gobierno de la Presidenta Bachelet, anticipando su iniciativa de modernización del Estado, con ocasión de su discurso en Icare (2008)¹⁴ señaló: *“Quiero confesar mi enorme preocupación por los signos de fatiga que veo en el aparato estatal, que hoy ejecuta un presupuesto casi seis veces mayor al que se gestionaba al principio de los años noventa, básicamente con los mismos métodos, la misma tecnología y el mismo personal”.*

Su sucesor en el cargo, el Ministro Rodrigo Hinzpeter, al término de la reciente reunión programática del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera con los intendentes regionales¹⁵, declaró a la prensa:

“Chile es un país muy concentrado en la Región Metropolitana y nosotros queremos hacer de las regiones unidades políticas, geográficas y económicas mucho más descentralizadas que hoy”.

A todas éstas y muchas otras opiniones en la misma dirección, se agregan los compromisos programáticos y declaraciones del Presidente Piñera, reforzados en su mensaje presidencial del 21 de mayo de 2010:

- *“Descentralizar el país tiene que dejar de ser una eterna promesa y transformarse en una firme realidad”.*
- *“Nuestro gobierno será el gobierno de las regiones, y para eso vamos a impulsar una profunda revolución descentralizadora, transfiriendo poder efectivo a las regiones y a los municipios, a través de la transferencia de funciones, atribuciones y recursos, desde el gobierno central a los gobiernos regionales y comunales”.*

¹⁴ 8 de abril de 2008.

¹⁵ Cerro Castillo, Viña del Mar, 2 de julio de 2011.

- *“Necesitamos fortalecer la democracia regional y comunal haciendo más directa y participativa la elección de sus autoridades”.*
- *“Implementaremos la elección directa de los consejeros regionales”.*
- *“Aplicaremos el principio de doble subsidiariedad. Todo aquello que puedan realizar los gobiernos regionales mejor que el gobierno central, será de competencia de las regiones. Y todo lo que puedan hacer mejor los municipios que los gobiernos regionales, será de competencia de los municipios”.*

Estas auspiciosas declaraciones, que ratificaban los compromisos de campaña, volvieron a abrir las esperanzas, pero a más de un año de pronunciadas, la ciudadanía aún no percibe el esperado impulso de inflexión de la inexorable centralización del país.

1.13. ¿Y qué falta?

Al sumar todas éstas y otras opiniones, éstos y anteriores compromisos de programas de gobierno, de éste y anteriores Presidentes de la República, inevitablemente surge la pregunta: ¿Y qué es lo que falta para que, de una vez, se ponga en marcha un proceso efectivo y sostenido de descentralización y desarrollo territorial en Chile?

Y la respuesta, que está en la base del presente ensayo, es que faltan dos condiciones fundamentales:

1. *Convicción, voluntad política, liderazgo y capacidad técnica para impulsar una política de Estado en descentralización y desarrollo territorial, capaz de superar los variados y muy fuertes intereses políticos y económicos cortoplacistas asociados al centralismo.*

2. *Un proyecto país en descentralización y desarrollo territorial, expresado en una política de Estado que trascienda el horizonte de uno u otro gobierno de turno, una Política con mayúscula, que conduzca al país a un desarrollo más equilibrado y equitativo, con menos desigualdades, dirigida a construir en Chile una sociedad social y territorialmente más integrada.*

A este respecto, aún resuena la convocatoria del Presidente de la República en su mensaje del 21 de mayo de 2010, cuando declaró:

“Hago hoy un llamado a todos los dirigentes nacionales, regionales y comunales a conformar un gran acuerdo nacional que permita dar el gran salto adelante que las regiones, comunas y el país necesitan”, llamado que abrió, una vez más, la esperanza, en este caso, de instalar una comisión presidencial o mesa de trabajo plural de alto nivel, para iniciar la reflexión trascendente y el rediseño institucional que las regiones y el futuro desarrollo del país esperan y merecen.

2. Propuestas

Apoyados en reflexiones, debates, ensayos y propuestas previas, compartidas con instituciones y grupos comprometidos con este desafío¹⁶ y con el único fin de romper la inercia e inducir a un fecundo debate, en lo que sigue proponemos una visión del Chile que soñamos y debiéramos construir, así como del modelo de Estado en nuestra opinión más adecuado a la realidad del país para alcanzar dicho ideal.

2.1. Visión país

¿Qué país queremos? ¿Al servicio de qué y de quiénes?

Queremos pensar y construir entre todos un Chile:

Bueno para vivir, en todas sus comunas y regiones, en el que caben e interactúan proyectos políticos y de desarrollo territorial diversos, dentro de un marco constitucional unitario, común y compartido por todos, capaz de desarrollar todo su potencial humano y productivo, sustentable y competitivo, en todo su territorio, social y territorialmente integrado, participativo, inclusivo y multicultural, con un Estado cercano a los gobernados y descentralizado, con poder de decisión autónomo y recursos compartidos entre todos sus habitantes; capaz de asegurar igualdad de oportunidades y de resolver con eficacia las demandas de bienes y servicios de la población.

En definitiva, queremos un Chile descentralizado, desarrollado y digno, para todos sus habitantes, en todo su territorio.

2.2. Elección de un modelo de Estado

Una de las tareas fundacionales más determinantes al momento de pensar una política de Estado en descentralización y desarrollo territorial para Chile, es definir previamente el modelo de Estado al que en definitiva se aspira a llegar en cuanto a su organización territorial y distribución de potestades. Una vez definido dicho modelo, se puede construir entonces, en forma coherente y funcional a dicho marco, una “Agenda Concordada”, que permita avanzar en forma convergente, sostenida, focalizada y gradual en dirección a dicha meta, asumida como “Hoja de Ruta”, que defina los principales hitos y etapas, las medidas estratégicas más determinantes para avanzar en el proceso, así como los plazos, puntos críticos y responsables de su ejecución.

2.2.1. Alternativas de modelo de Estado

Para facilitar esa trascendente decisión del modelo de Estado más apropiado a adoptar para el caso de Chile, desde luego es necesario considerar el contexto histórico, institucional y político del país, su singular geografía y diversidad, así como

¹⁶ Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, Conarede. Instituto de Desarrollo Local y Regional, Ider, Universidad de La Frontera (Programa de Institucionalidad y Políticas Públicas; Libro “Pensando Chile desde sus Regiones (2009). Red Sinergia Regional, de las 20 Universidades Regionales integrantes del Consejo de Rectores, y Organizaciones Regionalistas “Los Federales”. Movimiento de Acción Regional, Mar.

su dimensión y distribución demográfica y económica.

Asimismo, es conveniente recurrir a la experiencia internacional comparada, que ofrece diferentes modelos de Estado, aplicados por distintos países en cuanto a su organización territorial y distribución de potestades, según el contexto de sus respectivos procesos históricos, políticos, económicos y culturales.

En efecto, graduando de mayor a menor nivel de distribución de potestades y de descentralización en su organización territorial, en la experiencia institucional de los países se pueden reconocer diferentes modelos de Estado:

- Estado federal: Suiza, Canadá, Estados Unidos y Alemania.
- Estado autonómico: España.
- Estado regional: Francia, Italia, Colombia y Perú.
- Estado unitario centralizado: Chile.

Más que modelos puros, entre estas formas de Estado a su vez se presentan matices. De hecho, según lo describe Ferrada (2003), actualmente un buen número de Estados, producto de los requerimientos de eficacia y eficiencia que les impone la gestión administrativa, han generado procesos de desconcentración y descentralización administrativa sin renunciar a su carácter de Estado unitario.

2.2.2. Criterios de elección

Para el caso de Chile, parece aconsejable optar por aquel modelo de Estado que responda mejor al conjunto de los siguientes objetivos:

a) responder al orden natural del país, poniendo en valor y potenciando las singulares características de diversidad geográfica, climática, productiva, social, cultural y étnica;

b) desarrollar en plenitud todo el potencial productivo de todos los territorios del país y alcanzar en menos tiempo la condición de una sociedad social y territorialmente integrada y de país desarrollado;

c) ser proporcionado y funcional al tamaño demográfico y económico del país, sin generar una expansión y costo burocrático mayores a sus beneficios efectivos;

d) preservar su condición de Estado unitario, en los aspectos esenciales para la unidad de la nación, como son: Congreso Nacional, Relaciones Exteriores, Fuerzas Armadas, Policías, Seguridad Interior, Justicia y Grandes Estrategias País.

e) asegurar el mayor grado posible de descentralización política (elección y fortalecimiento de autoridades regionales), administrativa (traspaso de competencias de decisión autónomas) y fiscal (traspaso y generación de recursos de uso autónomo), en aplicación del principio de doble subsidiariedad, privilegiando el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional.

f) remover los actuales obstáculos del sistema de gestión pública, sustituyendo su uniformidad por flexibilidad, su verticalidad por redes horizontales, su sectorialidad por territorialidad.

g) promover los mayores niveles de desarrollo autónomo posibles de todas las comunidades y territorios locales y regionales del país;

h) construir la oferta pública a partir de las oportunidades de desarrollo

y demandas de los territorios y sus comunidades¹⁷, más que de las instancias y la burocracia del nivel central.

i) no generar resistencias insalvables durante las diferentes etapas de debate y aprobación de las reformas requeridas para la adopción del modelo y por ende paralizantes para el avance y resultado final del proceso.

2.2.3. El Estado regional: la opción para Chile

La aplicación integral de dichos criterios implica descartar el modelo de Estado federal, dado que significaría, entre otros, no preservar la esencia del Estado unitario, además de una complejidad y costos de expansión burocrática innecesarios y desproporcionados para el tamaño demográfico y económico de Chile, tanto actual como esperable para las próximas décadas.

Por razones análogas, tampoco parece aconsejable la adopción del Estado autonómico -seguido en España-, más aún cuando en Chile no existen las características históricas, culturales y políticas propias de las regiones autonómicas españolas.

En cambio, la aplicación de los criterios propuestos precedentemente orienta hacia la alternativa del modelo de Estado Regional, opción que, entre otros:

- preserva la esencia del Estado unitario;
- responde mejor a la amplia y rica diversidad característica de Chile;
- impone un avance más significativo del proceso de descentralización y de fortalecimiento de capacidades de todas las comunidades locales y regionales;
- en definitiva, acerca en menos tiempo a niveles más equilibrados de desarrollo social y territorial, propios de los países desarrollados.

Hay varios autores que abogan por esta opción, como es el caso de Ferrada (2003), quien señala:

“El modelo actual de distribución territorial del poder chileno es incapaz de solucionar los problemas del centralismo político, falta de participación ciudadana e insuficiente desarrollo regional.

Esto hace necesario avanzar más decididamente en la construcción de un modelo de Estado en el que las regiones estén dotadas del poder político y administrativo necesarios para generar su propio proyecto de desarrollo, en base a una amplia legitimación de sus órganos directivos y una disponibilidad real de recursos para inversión productiva.

Este nuevo modelo de Estado no puede seguir definiéndose como un Estado Unitario descentralizado, ya que ello hace referencia principalmente a una distribución de poder administrativo.

Es necesario hablar de un Estado Regional, en el que las regiones tengan la autonomía y jerarquía necesarias para plantear sus propias estrategias y políticas de desarrollo, contando para ello con las herramientas jurídicas indispensables para cumplir con su cometido”.

¹⁷ Ver Germán Correa (2009).

2.2.4. Caracterización del Estado regional

Según Ferrando Badía (1978)¹⁸, *“el Estado regional se caracterizaría porque las regiones que lo componen son categorizadas como entidades autónomas, dotadas de personalidad jurídica, no originaria ni soberana, que gozan de una potestad legislativa y de administración limitada, condicionada y subordinada a la potestad de gobierno del propio Estado. Así, en el Estado regional -al estilo italiano o español-, las unidades regionales poseen competencias legislativas, administrativas y financieras, pero ellas como una derivación del reparto de potestades que ha hecho el propio constituyente estatal, único titular de este poder”*.

De esta manera, el Estado regional se construye como una opción de descentralización política alternativa al Estado federal, recogiendo alguno de los elementos de éste -autonomía política, solidaridad y controles jurídicos-, pero sin compartir el poder originario y supremo -poder constituyente- que da cohesión al Estado central.

Al respecto, Villanueva (2009) describe los siguientes componentes más característicos del Estado Regional¹⁹:

- los órganos regionales tienen personalidad jurídica de derecho público, funciones, atribuciones y patrimonio propios;
- los integrantes de los órganos regionales son democráticamente elegidos por el cuerpo electoral de la región mediante sufragio universal y en votación directa²⁰;
- respetando la Carta Fundamental y las leyes del país, los órganos regionales reciben de la Constitución competencia para darse sus propios estatutos, es decir, para dictar y ejecutar con autonomía el derecho que rige en las comunidades territoriales respectivas;
- la administración, la jurisdicción y el control en general se realizan por organismos regionales autónomos, no dependientes de, ni subordinados jerárquicamente a las autoridades correspondientes de la capital, aunque sean éstas las que retengan la facultad de revisar, solo a *posteriori* y por la vía de la tutela, si son entes administrativos o del control de constitucionalidad y legalidad en los demás casos, lo resuelto en ciertos y graves asuntos en la sede regional.

¹⁸ Citado por Ferrada (2003).

¹⁹ Enunciados que son “requisitos mínimos y copulativos, por lo que la ausencia de uno o más de ellos, superlativamente de los dos primeros, nos sitúa en el ámbito de la desconcentración o en la fase inicial de la descentralización, pero no en lo característico del Estado Regional”. J.L. Cea (1992), Sobre el nuevo Gobierno Regional Chileno, Revista de Derecho Universidad Austral; III N° 1-2. Citado por Villanueva (2009).

²⁰ El Informe “Estado Unitario y Descentralización” (2004) elaborado por Juan Carlos Ferrada, señala que la elección directa de las autoridades regionales no pone en cuestión el carácter unitario del Estado, sino que, al contrario, refuerza la legitimidad de éste.

Diferencias entre Estado unitario centralizado y Estado regional

Estado unitario centralizado	Estado regional
Un solo gobierno político, con competencia en todo el territorio; un solo centro político.	Un gobierno político central y varios gobiernos regionales: policentrismo y pluralidad de centros políticos en la distribución del poder.
Con regionalismo administrativo: la región es solo una circunscripción administrativa, una división territorial.	La región es una persona jurídica de derecho público interno, dotada de potestades políticas, que contrapesan el poder político central.
Una sola legislación nacional, como consecuencia de existir un solo órgano legislativo.	Pluralidad de ordenamientos legislativos: un ordenamiento legislativo nacional, que elabora el órgano legislativo central, y varios ordenamientos legislativos regionales, elaborados por los órganos legislativos de cada región.

Fuente: Álvaro Villanueva (2009), Mesa de Diálogos de Descentralización.

2.3. Síntesis final

En el pasado, en diferentes momentos de su historia y bajo gobiernos de los más diversos signos, así como en la actualidad, el país ha intentado periódicamente avanzar en dirección a niveles más significativos de descentralización política, administrativa y fiscal. Sin embargo, dichos intentos se han visto dificultados, cada vez de nuevo, dada la carencia de algunas condicionantes básicas, prerequisites esenciales para lograr un punto de inflexión real y significativo en el avance de los procesos, como son:

2.3.1. Convicción, voluntad política y liderazgo convergentes

En esencia, descentralización significa traspaso real de poder, de competencias y de recursos. Quienes en Chile han concentrado el poder político y económico durante décadas, bajo gobiernos de muy diversos signos, hasta ahora no han estado dispuestos a desprenderse y compartir cuotas importantes de su poder en forma voluntaria y gratuita. Sin embargo, dado que tienen la facultad de decisión sobre las reformas requeridas para una real descentralización, en los hechos, son juez y parte para el avance del proceso descentralizador y democratizador de nuestra sociedad.

En consecuencia, es necesario y urgente que la ciudadanía -en particular la de regiones-, las instituciones de la sociedad civil y, especialmente, los líderes políticos

de todos los partidos y coaliciones, se formen la convicción de que sin un avance en mayor ritmo y profundidad de los procesos de descentralización y de desarrollo local y regional, el país no será capaz de reducir las severas desigualdades sociales y territoriales que bloquean su anhelado salto al desarrollo pleno, no logrará revitalizar y profundizar su democracia y recuperar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones básicas y sus representantes, no completará su esfuerzo modernizador del Estado, ni podrá sortear con éxito los escenarios de cambio permanente propios de la dinámica global.

Sin esa convicción, muchos dirigentes políticos seguirán incumpliendo parte importante de los compromisos que contraen en tiempos electorales sus respectivas candidaturas presidenciales y parlamentarias, ni tendrán la visión y voluntad política, el liderazgo convergente y la capacidad técnica requeridas para impulsar las reformas estructurales de nueva generación necesarias para enfrentar las incertidumbres y oportunidades de los nuevos escenarios

2.3.2. Política de Estado y agenda concordada

Una condición básica para generar convicción y voluntad, tanto en la ciudadanía como en los líderes políticos, pasa por disponer primero de una *visión del país* que queremos lograr, traducida en la correspondiente *Política de Estado en descentralización y desarrollo territorial*, de largo plazo, de horizonte trascendente y generacional más que electoral y contingente, construida participativamente, en forma convergente, plural y transversal, entre los principales actores políticos, empresariales, académicos y sociales del país.

La puesta en práctica de dicha Política de Estado deberá traducirse entonces en una *agenda concordada*, sustentada en acuerdos amplios, como carta de navegación e instrumento de planificación participativa y control de avance, con medidas, prioridades, plazos y responsables para su ejecución. De este modo, cada gobierno de turno podrá perfeccionar la política y la agenda con su propia impronta y énfasis, pero sin paralizar el avance o volver a fojas cero los procesos y acciones en curso, cada vez que se produce un cambio de autoridades nacionales, regionales o comunales.

En síntesis, una Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial -más que el actual barco a la deriva-, significa definir y construir colectivamente el modelo de Estado -el puerto de llegada- que queremos alcanzar como país, de modo que sus sucesivos capitanes y tripulaciones dispongan del horizonte y de la hoja de ruta que requieren, para que -a decir de Séneca- todos los vientos les sean favorables.

Bibliografía

- Adimark (2011), Informe mensual, mayo 2011, Evaluación Gestión del Gobierno.
- Boisier, S. (2006), Revista Territorios Nº 15, Bogotá, 2006; pp. 71-85
- Cea, J.L. (1991), *Hacia un Estado Regional en Chile*, Revista Chilena de Derecho, Tomo XX, Nº 2.
- Correa, G. (2009), *Un nuevo paradigma descentralizador: organizar la oferta central desde la demanda regional*, pp. 211-233, del libro *Pensando Chile desde sus Regiones*, Ediciones Universidad de La Frontera.
- Ferrada, J.C. (2003), *El Estado Regional chileno: lo que fue, lo que es y lo que puede ser*. Proyecto DID, Universidad Austral de Chile, Nº S-200060.
- Ferrada, J.C. (2004), Informe *Estado Unitario y Descentralización*.
- Ferrada, J.C. (2007), en Panel del V Encuentro Nacional de Estudios Regionales, Red Sinergia Regional, Concepción.
- James A. Joseph (2000), *Leadership and the changing role of Ethics in public life*, The University of Texas at Austin.
- Marshall, J. (2011), artículo en El Mercurio, 21 de Junio 2011.
- Martinic, M. (2011), diario El Mercurio, 19 de Enero 2011
- Morales, R., Decano Facultad de Ciencias, Universidad de Chile, Artículo Diario La Nación, 22 de Mayo 2007.
- Núñez, S. (2010), Nota personal, con ocasión de charla del autor a alumnos de Universidad Federico Santa María, Valparaíso.
- Prats, Joan (2009), *Chile será descentralizado, o no será desarrollado*, en libro "Pensando Chile desde sus Regiones", pp. 11-15, Ediciones Universidad de La Frontera.
- OCDE & Banco Mundial (2009) La educación superior en Chile. Revisión de políticas nacionales de educación.
- Mideplan (2002), *Distribución de Capital Humano Avanzado, período intercensal 1992-2002*, cit. en "Pensando Chile desde sus Regiones (2009)", p. 91.
- Porter, M. (2011), Seminario Innovación, Creatividad y Competitividad. Revista Capital-Universidad del Desarrollo, en Diario Financiero 17 de Mayo.
- Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, Subdere (2011), *Talentos Calificados para el Desarrollo Regional*, Documento de Trabajo, Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera (mayo 2011).
- Thomson, I., Artículo en El Mercurio 22 de Abril 2009. Universidad del Desarrollo (2011), Informe Cien.
- Üstün, T.B. y Sartorius, N. (1995). *Mental illness in general health care: an international study*. Ginebra. Organización Mundial de la Salud.
- Vicente, B., artículo en diario La Hora, 7 de Julio 2011
- Villanueva, A. (2009), presentación ppt. en Mesa de Diálogo de la Descentralización, convocada por Subdere.
- Von Baer, H., (2009), *No tengamos miedo de Descentralizar, tengamos miedo de seguir centralizando*. En libro *Pensando Chile desde sus Regiones* (2009), pp. 86-96, Editorial Universidad de La Frontera.
- Waissbluth, M., Arredondo, C., (2011), Nota Técnica Nº 4, Centro de Sistemas Públicos, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

VIII

Desafíos para la industria

Andrés Concha Rodríguez*

Resumen

La industria nacional llegó a constituir un 25% del PIB a mediados de los años 70, debido a la política de sustitución de importaciones. Posteriormente, la política cambió hacia una apertura unilateral al comercio internacional, lo que llevó a que la participación en el PIB cayera hasta un 14%, como ocurre en la actualidad, aunque, en términos absolutos, la industria ha casi triplicado su tamaño y han florecido una cantidad de industrias de una enorme importancia en el comercio internacional de Chile, como la salmonicultura, la agroindustria y muchas otras.

El autor muestra que Chile, pese a su éxito económico, tiene grandes desafíos que superar en el siglo XXI, especialmente en el campo de la industria, la que, en el marco de la sociedad del conocimiento, deberá contribuir a que nuestro modelo productivo sea adaptable, competitivo y dinámico, ya que cada día las comunidades demandarán una mayor complementación con el desarrollo y las empresas deberán trabajar con responsabilidad social, velando por que la sustentabilidad de éstas esté integrada a la economía, el entorno y la comunidad.

Abstract

In the mid-1970's domestic industrial production accounted for 25% of GDP due to the policy of import substitution. Subsequently the policy changed towards one of unilateral liberalization of trade, which caused the GDP to fall to 14%, where it still stands today, although in absolute terms industrial production has almost tripled in size and a number of industries, such as salmon farming, agribusiness, and many others, have flourished and become important players in the international trade of Chile.

The author shows that Chile, despite its economic success, faces great challenges in the twenty-first century, especially in the industrial sector, which, in the context of the knowledge society, will play a key role in ensuring that the Chilean productive model is adaptable, competitive and dynamic. The public will increasingly demand that future development be complemented by a greater range of products and that companies implement socially responsible practices, since their long term sustainability is tied to the economy, the social milieu and the community.

* Ingeniero comercial por la Universidad de Chile. Es el presidente de la Sociedad de Fomento Fabril (Sofifa).

1. Introducción

A mediados de la década de los 70 del siglo pasado, Chile abandonó la política de industrialización denominada de sustitución de importaciones. Ella estuvo vigente por casi 40 años y buscó fomentar la industria nacional mediante el estableciendo de un sistema de protección que imponía altos gravámenes en frontera y otros gravámenes a las importaciones que competían con la producción local. Esa política permitió un importante avance relativo del sector industrial que llegó a representar cerca del 25% del PIB nacional con una contribución importante al empleo y la inversión.

El abandono de esa política de protección implicó aplicar una serie de reformas que permitieron abrir unilateralmente la economía, removiendo para ello todas las barreras al comercio, lo que provocó en el país una profunda reasignación de recursos. Esto significó que muchas actividades que en el pasado disfrutaron de altos grados de protección arancelaria y no arancelaria dieran paso a otras nuevas que, en el nuevo contexto, mostraban ventajas absolutas y competitivas en los mercados internacionales.

La apertura unilateral, luego de un comienzo lleno de incertidumbres, demostró que la economía chilena poseía enormes potenciales que permanecían ocultos tras las barreras proteccionistas y que gradualmente se fueron develando a medida que el empresariado fue descubriendo las claves para operar en un contexto de economía global. Pronto la economía comenzó a crecer y con el tiempo pudo consolidar tasas de expansión que superaron notoriamente los niveles históricos alcanzados en décadas anteriores a las reformas.

Este éxito fue posible, entre otras razones, porque Chile se benefició del esfuerzo realizado por la comunidad internacional que, luego de finalizada la II guerra mundial, se embarcó en un ambicioso proyecto de liberalizar el comercio mundial mediante un proceso de negociaciones multilaterales que fructificó tras sucesivas rondas que permitieron remover gran parte de las barreras arancelarias y no arancelarias que impedían la materialización de los intercambios.

La política de apertura unilateral de la economía que Chile realizó durante la década de los años 70 nos puso al día con los avances que en esta materia había realizado la comunidad internacional y muy en particular el ocurrido en los países desarrollados.

La política de apertura unilateral fue reforzada durante las décadas de los 90 y en la primera mitad de los 2000 por una efectiva acción de la diplomacia económica chilena que permitió negociar y suscribir 21 Acuerdos y Tratados de Libre Comercio con 58 países en cuyos territorios viven más de 4.000 millones de personas. Este esfuerzo permitió consolidar el proceso de apertura, mejorar las condiciones de acceso de nuestros productores y abrir el espacio para el desarrollo de las exportaciones de servicios y la materialización de inversiones chilenas en el exterior.

Los esfuerzos destinados a abrir nuestra economía mediante iniciativas unilaterales, multilaterales y bilaterales abrieron las puertas de nuestra economía a los mercados mundiales y de paso permitieron superar una de las grandes barreras

que en el pasado limitó nuestra capacidad de crecimiento, y muy en particular, la del sector industrial.

Este nuevo entorno estimuló a lo largo del país el desarrollo sistemático de numerosas industrias productivas, algunas nuevas y otras que venían actuando desde el pasado, pero que debieron reformularse para enfrentar con éxito el nuevo escenario. La competitividad exportadora de la economía experimentó un fuerte estímulo gracias al ajuste cambiario que ocurrió luego de la rebaja de aranceles y la remoción de las barreras para arancelarias que impulsó la llamada reforma arancelaria. Además, la reducción de aranceles permitió acceder a insumos extranjeros más baratos y a bienes de capital dotados de tecnologías más sofisticadas. El desarrollo eléctrico, la expansión y profundización financiera, la capacitación, la mayor formación de recursos humanos y la construcción de mercados competitivos que generaron ganancias de eficiencia inter e intrasectoriales potenciaron aún más la competitividad productiva de la industria y de otros sectores productivos.

A consecuencia de todo esto, la industria local se fue transformando poco a poco en una industria más intensiva en capital, dotada de una mejor gestión, con modelos de negocio focalizados en satisfacer demandas locales e internacionales más exigentes y con capacidad de competir con los mejores proveedores extranjeros.

Con todo, la participación relativa industrial en el PIB cayó desde el mencionado 25% de comienzos de los 70 hasta el 14% de la actualidad, pero, en términos absolutos, la industria ha mostrado un enorme desarrollo que le ha permitido casi triplicar su tamaño en los últimos 40 años.

Su desarrollo ha sido testigo de un verdadero proceso de “creación destructiva”, mediante el cual diversos sectores consolidados, pero sin ventajas competitivas, fueron desapareciendo paulatinamente mientras que otros -nuevos e inesperados- irrumpieron con fuerza en el mundo industrial.

Quizás el ejemplo más emblemático de pérdida de protagonismo, hasta el punto de casi extinguirse, lo constituye el sector textil. Muchas de las grandes empresas del rubro, lideradas principalmente por familias palestinas, fueron gradualmente desapareciendo en el tiempo, subsistiendo sólo unas pocas muy especializadas y de alta eficiencia. Algo similar ocurrió con la industria del calzado, que llegó a producir anualmente más de 50 millones de pares.

Mientras tanto, aparecieron nuevos sectores, u otros que no tuvieron en el pasado una participación relevante, crecieron con fuerza. En los últimos 20 años hemos sido testigos del florecimiento de empresas ligadas a sectores industriales diversos tales como salmonicultura, los vinos, la celulosa y la industria maderera; las carnes de pollo y cerdo, los productos lácteos, las frutas procesadas, y los sectores de la industria química, plástica, farmacéutica, metalmecánica y metalúrgica.

El sector del salmón ejemplifica el rápido crecimiento de algunos sectores nuevos. A comienzos de los 80, la producción de Salmón en Chile no alcanzaba las 100 toneladas anuales. Ya para fines de esa década la producción se había empujado a las 5.500 toneladas. En los 90 vino el periodo de consolidación de esta industria y a fines de esa década Chile producía 300.000 toneladas. Para el año 2012, la industria espera una producción de 600 mil toneladas que deja a Chile como el segundo

productor mundial de salmón.

Este enorme desarrollo ha tenido un fuerte impacto en el sector exportador. A comienzos de los 90 las exportaciones de salmón superaban escasamente los US\$ 100 millones, mientras que en 2010 alcanzaron los US\$ 2.000 millones con 127 empresas exportadoras.

El sector forestal también ha vivido un fuerte proceso de consolidación. Para mediados de los 70 las exportaciones del sector alcanzaban los US\$ 120 millones, mientras que en 2010 se registraron envíos por casi US\$ 5.000 millones, afianzándose como el sector exportador más importante de la industria chilena.

Actualmente Chile es el cuarto productor de celulosa del mundo y sus principales empresas ocupan los primeros lugares en el concierto internacional.

En el sector vitivinícola ha ocurrido un fenómeno parecido. En el año 1975 las exportaciones de vino eran prácticamente nulas. La industria vitivinícola era muy tradicional, concentrada exclusivamente en satisfacer la demanda interna, pero para la cual existía un gran mercado en el mundo exterior, que era atendido por productores franceses, italianos y otros europeos. Durante los 80, varios productores locales comenzaron a colocar vinos chilenos en diversos mercados internacionales, lo que atrajo la atención de algunos productores mundiales que tomaron la decisión de invertir en Chile atraídos por la calidad de las tierras y las bondades del clima local. El despegue no se hizo esperar. El año 2010 las exportaciones de vino alcanzaron los US\$ 1.500 millones que posicionan a Chile como el quinto mayor exportador de vino del mundo. Además, prestigiosas instituciones y revistas especializadas han reconocido al vino chileno, asignándole destacados lugares en ranking internacionales y otorgándole diversos reconocimientos en los concursos de calidad.

Otro sector relativamente nuevo que ha experimentado una rápida expansión, impulsado especialmente por la demanda externa, es el de carnes blancas. Se trata de un producto que demanda el cumplimiento de estrictas normas sanitarias y de conservación, ya que se trata de un producto de venta masiva a los consumidores en los países a los cuales se exporta. A comienzos de los 90 las exportaciones de carnes blancas llegaban a US\$ 20 millones. El año 2010 bordearon los US\$ 600 millones. Los principales destinos fueron Japón, Corea, Inglaterra y México, y la producción consolidada ese mismo año alcanzó a 1,3 millones de toneladas. A la fecha este sector continúa adelante con importantes inversiones en marcha.

Además de estos sectores ya consolidados, otros comienzan a asomarse en el horizonte, a niveles incipientes muchas veces, pero con un gran potencial de desarrollo en la próxima década.

Un producto de creciente importancia es el aceite de oliva, que ha canalizado el conocimiento alcanzado en la industria vitivinícola. Las plantaciones dedicadas al olivo se han multiplicado por 5 en el último quinquenio, lo que permitió aumentar la producción de aceite desde las 1.800 toneladas en 2005 hasta las 12.000 toneladas en 2010. Las exportaciones de este producto alcanzaron en 2010 a US\$ 12,4 millones.

Todos estos sectores tienen amplios espacios para crecer en el marco de una economía global que experimenta un ciclo expansivo que debiera extenderse por varias décadas.

2. Desafíos del futuro

El crecimiento de la industria local enfrenta, sin embargo, diversos desafíos para seguir adelante en su integración al mundo global.

2.1. Productividad

El primero de ellos es el desafío de la productividad.

El mundo y Chile han cambiado mucho a lo largo de los últimos 20 años. El mundo desarrollado, con la excepción de algunas honrosas excepciones como Alemania y Francia, enfrentan serios problemas de déficit y deuda fiscal. El llamado estado benefactor enfrenta en estos países severas restricciones para poder seguir sustentando muchos de los generosos programas que fueron impulsados en las décadas anteriores y que llevaron a los Estados a tener que incurrir en deudas soberanas que se agudizaron con motivo de la crisis de fines de la primera década de los años 2000.

El mundo enfrenta un problema de desbalance de flujos financieros entre países excedentarios, como China y los países exportadores de petróleo, y deficitarios, como los EEUU y la UE, que urge corregir ante la evidencia del deterioro del riesgo soberano que enfrentan estos últimos. Esta realidad ha generado en los mercados internacionales un importante cambio de precios relativos entre las monedas de cada país, en donde las monedas que fueron las fuertes se han debilitado y las que fueron débiles se han fortalecido. Esta tendencia debiera persistir en el curso de los próximos años.

Esta realidad ha convertido al peso chileno en una moneda fuerte, lo que marca un cambio estructural respecto de lo que ocurrió en los últimos 30 años, en donde normalmente nuestra moneda estuvo relativamente depreciada respecto de la de sus principales socios comerciales, EEUU, la UE y Japón.

La moneda fuerte hace menos competitivos a los productos de exportación industrial, los que, para superar esta adversidad, deben buscar formas de incrementar los precios, lo que significa muchas veces modificar los modelos de negocios, realizar fuertes inversiones, desarrollar nuevas tecnologías o innovar en los procesos, en los productos, en las estrategias o en las alianzas.

Este nuevo escenario requiere de una oportuna reacción tanto empresarial como de las políticas públicas para potenciar las ganancias de productividad y eficiencia en las empresas y en la economía.

Las empresas están a diario enfrentadas a este desafío, toda vez que la existencia de mercados competitivos permite seleccionar rápidamente entre los diferentes proveedores, sean éstos nacionales o extranjeros, y optar por quienes ofrecen un mejor producto y un servicio más efectivo.

Este esfuerzo privado está siendo complementado por políticas públicas destinadas a hacer más eficiente la calidad de las regulaciones.

Chile cuenta hoy con una agenda en tal sentido, que el Gobierno ha

denominado el Impulso Competitivo. Ésta recoge 50 iniciativas para agilizar los procesos e incrementar la competencia en los mercados, que fueron recogidas en un valioso esfuerzo público privado a fines de 2010 y comienzos de 2011.

2.2. Nuevos mercados

Un segundo desafío lo representa el desarrollo de los nuevos mercados que están surgiendo en el mundo global.

El mundo está cambiando con mucha velocidad. El crecimiento de la economía mundial desde el año 2000 a la fecha alcanzó una tasa de 3,2% por año, superior al 2,9% que se registró entre 1950 y 1973, período en el cual Japón y los países europeos reconstruyeron y modernizaron sus economías luego de la destrucción que sufrieron con motivo de la segunda guerra mundial. Esto se explica básicamente por el acelerado crecimiento de las economías emergentes, las que desde el año 2000 a la fecha lo hicieron al ritmo del 7% por año, muy superior al 2,3% que alcanzaron las economías desarrolladas. Estas economías explican hoy el 40% de las exportaciones mundiales, mantienen el 70% de las reservas en moneda extranjera y contribuyen a generar más del 50% del PIB que produce cada año la economía mundial.

A consecuencia de esta realidad, los grandes mercados para los productos industriales chilenos que estuvieron concentrados en EEUU, Europa y Japón, han ido evolucionando y la ponderación del valor destinado a las economías emergentes ha ido aumentando. Ya en 2010, las exportaciones a las economías emergentes alcanzaron el 55% del total, en cambio el destino a las economías desarrolladas alcanzó el complemento de 45%. A futuro estos guarismos debieran seguir evolucionando a favor de los emergentes. Los grandes mercados estarán localizados en el Asia, principalmente la China e India y en otra serie de economías emergentes tales como Brasil, México, Turquía, Rusia, los países de Europa del Este, Vietnam, Indonesia, que con la excepción de Brasil y México aún conocemos poco. A futuro, la penetración de estos mercados concentrará un importante esfuerzo para los agentes privados, así como también para los gremios y las agencias públicas como ProChile y Corfo, que colaboran activamente en este proceso.

2.3. Desarrollo de proveedores

Un tercer desafío lo representa la articulación de industrias proveedoras locales con los grandes emprendimientos asociados normalmente al desarrollo de nuestros recursos naturales.

Cuando nos referimos a competencia de la industria a nivel global tendemos a pensar en empresas que deben luchar por cuotas de mercado a nivel internacional, pero en realidad no se trata de empresas individuales sino de encadenamientos productivos complejos. Es decir, un mandante recoge distintas partes, piezas y servicios desde proveedores que quedan sometidos a las mismas exigencias de calidad, precio y otras consideraciones que la empresa principal para entregar un producto final de alto estándar.

Eventualmente, las empresas proveedoras son de tamaño y capacidad de gestión menor que la principal, por lo que no es fácil entregar y certificar el cumplimiento de un alto estándar. Surge entonces la necesidad de guiar a las proveedoras en orden a instalar una gestión de mejora continua y visión acorde al producto final que entre todos están fabricando, volviéndolas más competitivas.

Este acompañamiento recibe el nombre de desarrollo de proveedores y corresponde a una estrategia de fortalecimiento de la cadena productiva, creando alianzas estratégicas por medio de las cuales la empresa mandante transfiere conocimiento, gestión y estándares, mientras que en contrapartida los proveedores se comprometen a mejorar la calidad y los estándares de gestión global referidos a temas ambientales y sociales.

Esta estrategia productiva de desarrollo de proveedores resulta ser uno de los aportes sociales de mayor importancia que pueden generar las grandes empresas, al ayudar a crear negocios sustentables y competitivos en su entorno sin paternalismos ni subsidios, sino en ambiente de competencia global y desarrollo económico. De esta forma, se vuelven más sustentables no sólo las empresas individuales, sino complejos encadenamientos productivos que en un futuro pueden aliarse para enfrentar nuevos desafíos.

Ejemplo de acciones de este tipo se están desarrollando en diversas áreas como el *retail*, los artículos de construcción, la minería, el sector forestal y otros. Tal es el caso de los programas de desarrollo de proveedores llevado adelante por Sodimac, por un lado, y el recientemente lanzado “Proveedores de clase mundial para la minería” liderado por BHP Billiton y Codelco. Este último busca apoyar a los proveedores de la gran minería, entre ellos a varias industrias locales, en temas de gestión, tecnología e innovación para transformarlos en desarrolladores de soluciones más que proveedores de servicios básicos. De esta forma se van creando las capacidades necesarias para desarrollar nuevas empresas de alcance global.

2.4. Encadenamientos productivos

Un cuarto desafío lo representa el programa de atracción de inversiones vinculado al aprovechamiento de las ventajas que ofrecen los TLC y que hemos denominado “encadenamientos productivos”. Se trata de aprovechar a Chile como una plataforma productiva que procesa insumos importados y exporta productos procesados que agregan valor localmente. Los acuerdos comerciales existentes permiten que estas operaciones de importación y exportación se puedan realizar sin el pago de aranceles aduaneros, lo que en muchos casos representa una ventaja competitiva importante.

Un ejemplo de esto lo representa la llegada a Chile del inversionista extranjero Ritrama Italia, que instaló en la Quinta Región una empresa que produce rollos de papel y films autoadhesivos y que exporta a diversos países de América Latina.

2.5. Nuevos emprendimientos locales

Un quinto desafío lo constituye poder generar un entorno que estimule la creación de nuevas industrias, a partir de la creatividad de emprendedores locales que posean ideas innovadoras con visión global.

Para que esto ocurra de manera exitosa deben articularse el conocimiento, las ideas y la capacidad de emprender, es decir, la educación, la investigación y desarrollo (I+D) y su aplicación en soluciones innovadoras capaces de acceder a mercados globales (I+D+i) por medio de productos concretos.

Lo anterior plantea un desafío de articular estas capacidades (investigación y desarrollo, innovación y emprendimiento) donde la industria, desde su posición de demanda, puede desempeñar un rol importante; pero al mismo tiempo involucra desarrollar al máximo posible cada una de ellas, para lo que se requiere un esfuerzo simultáneo de fomento y también de eliminación de trabas al emprendimiento, que provenga tanto del sector empresarial como gubernamental.

Necesitamos instalar estos conceptos y valores en el cotidiano de empresas, escuelas y universidades, desarrollar competencias en innovación y emprendimiento, especialmente cuando nos referimos al desarrollo de la industria actual y otras futuras, todas ellas basadas en el conocimiento en cualquiera de sus acepciones.

Chile cuenta con experiencia exitosa de emprendimientos basados en conocimiento: así surge Cristal Lagoons y sus piscinas transparentes de gran formato, con cerca de 200 unidades vendidas en más de 30 países; Centroviet y las vacunas específicas para salmón; los vinos están exportando productos de primera calidad a mercados muy exigentes por haber incorporado un sistema de trazabilidad total ambiental y social; mientras que el sector comercio ha exportado modelos de negocio y capacidad de gestión, como Cencosud, Falabella, Ripley y Casa & Ideas; mientras que en el sector servicios también encontramos experiencias interesantes: Lan, en materia de transporte de pasajeros y carga, y el sector eléctrico en donde, entre otros desarrollos, se comercializan sistemas para reducir las pérdidas en la transmisión de la electricidad. Además, nuestro sector académico presenta experiencias de exportación de estudios de pregrado, diplomas y posgrado en países de la región (USM Campus Guayaquil, PUCV en Argentina y USACH en Panamá, entre otros) siendo el caso emblemático el MBA dictado por la Universidad Adolfo Ibáñez en Miami.

La producción de los países desarrollados y su composición cuenta con un creciente componente de I+D, que es la garantía de producción y desarrollo futuro, al punto de haber acuñado el concepto de “inversión en conocimiento” (I+D, Educación Superior). En este ítem, Alemania exhibe un gasto del 4,8% del PIB; Corea 5,4% y Estados Unidos 6,8%, que redundan en una producción de cerca de 15.000 patentes al año, que claramente son fuente de nuevos productos, negocios y valor social.

Al observar el selecto grupo de países de la OCDE, notamos que en 2007 en torno al 2,3% del PIB fue destinado a I+D, mientras el promedio de Europa era de 2%, lo que contrasta con el 0,4% que exhibió nuestro país en 2008.

En este nuevo enfoque, la estrategia productivista no es suficiente para

competir en un mundo donde cada vez los productos tienen mayor conocimiento incorporado y es en la agregación de valor con innovación y conocimiento donde reside la posibilidad de salto cuántico de nuestra economía. Esta situación se evidencia al comparar un automóvil o un teléfono de hace 10 años con uno actual, donde una porción creciente de su precio final corresponde a conocimiento en alguna de sus formas.

Pero no basta con tener buenas ideas, es necesario transformarlas en ofertas de valor global, lo que requiere una vocación especial que debe ser promovida desde la etapa escolar y especialmente en la educación terciaria; de esta forma, generaremos una masa crítica de emprendedores innovadores con visión global, responsables del desarrollo de una nueva industria para Chile.

2.6. Centros de excelencia en tecnologías

Un sexto desafío lo constituye la necesidad de estimular en Chile la operación de centros de excelencia en materia de desarrollo y transferencia de tecnología.

Para cumplir con el propósito de producir y exportar con mayor valor y conocimiento incorporado al producto, es necesario acercar industria y conocimiento al punto que trabajen mancomunadamente, a pesar de ser distintos en objetivos y plazos. Lo anterior no se podrá lograr de manera relevante si no se producen condiciones de entorno que faciliten el acercamiento que ahora no está ocurriendo de manera natural y en el volumen que sería necesario para el futuro de nuestra ciencia y de nuestra industria.

Estas condiciones de borde son también llamadas clima o “ecosistema” y permiten la adopción, adaptación y generación de nuevas tecnologías, tarea compleja y muy necesaria para el crecimiento de nuestro país y su sector industrial. Para fortuna de todos, asistimos a un momento en que nuestro “ecosistema” se ha poblado con nuevos incentivos y nuevos actores desde la vereda de la oferta. Entre lo más destacado y positivo podemos mencionar:

i) Existencia de ventajas tributarias para el desarrollo de actividades empresariales en torno a la investigación y desarrollo, con una “Ley Crédito Tributario 2.0” de muchísima mayor potencia que la actual.

ii) Establecimiento en Chile de nuevas capacidades a través de la llegada de nuevos Centros de Investigación y Desarrollo de Clase Mundial, con cofinanciamiento decreciente por parte de Corfo: Fraunhofer, CSRIO y VTT.

iii) Incentivos y premios a la investigación aplicada de excelencia a través de subsidios estatales a centros de investigación y desarrollo ligados a las universidades chilenas, que establecen criterios de sustentabilidad de fondos en la medida en que están genuinamente ligados con el quehacer y en alianza con las industrias del país.

Asimismo, vemos que las industrias actuales o tradicionales de Chile han sabido mantenerse competitivas gracias a muchas y continuas adopciones y adecuaciones tecnológicas, la mayoría importadas de centros mundiales del conocimiento o de empresas líderes mundiales en la comercialización de tecnología de punta a nivel global, como también otras de desarrollo local.

Por ello, desde la Sofofa estamos impulsando un dialogo “Ciencia-empresa”, en el que, mediante diversos encuentros, damos a conocer nuevas tecnologías disponibles y como éstas pueden llegar a impactar el mundo de los negocios; además, dar a conocer capacidades, patentes y prototipos con que cuentan los diversos centros de i+d en Chile y que desean hacer ciencia aplicada o bien llevar sus patentes al mercado o dar pasos cualitativos en hacer escalamiento industrial de sus prototipos.

Este “eslabón”, que permite articular más negocios con la ciencia, es el que estamos promoviendo desde la Sofofa, a través de la construcción de espacios de acercamiento, resultando clave crear una convivencia que contenga valores e idioma común y una historia con éxitos para compartir y sobre los cuales apoyarse.

Nuestro desafío país en esta materia está centrado en cómo generar un entorno que permita el desarrollo de las industrias del futuro, aquellas basadas en conocimiento. Para ello, sabemos que requerimos convocar a los “líderes empresariales innovadores” que deseen abordar desafíos en crear nuevos negocios, en donde el principal componente competitivo sea la tecnología y su visión de negocios.

2.7. Emprendimientos sustentables

Un séptimo desafío está vinculado a la exigencia de sustentabilidad que enfrentan hoy los emprendimientos.

Los desafíos de la industria han sido siempre los mismos, entregar soluciones satisfactorias a la sociedad a que pertenece, que se traducen en oferta de productos y servicios apreciados por los consumidores.

La evolución de la sociedad la vuelve más compleja y sofisticada, incorporando también exigencias crecientes a la industria, desplazando la frontera de la excelencia hacia un nuevo paradigma de empresa.

La sustentabilidad es un concepto de creciente aplicación y exigencia en los mercados globales, lo que significa que el modelo de generación de riqueza se sustituye por uno de generación de valor que se explica por tres componentes: (i) valor económico, (ii) valor ambiental y (iii) valor social.

(i) Valor económico de modo sustentable significa generación de riqueza en base a buenas prácticas de comercio, desechando el cohecho, la competencia desleal y otras prácticas condenables.

(ii) Valor ambiental significa la debida consideración del medioambiente natural y su preservación para el uso futuro, o al menos la utilización más racional de los recursos naturales actuales, de manera que el crecimiento de hoy no hipoteque el desarrollo futuro.

(iii) Valor social significa el reconocimiento de las distintas partes interesadas, respetar sus intereses de manera que el éxito del negocio no signifique un desmedro para otros grupos como los trabajadores, clientes, comunidad circundante a la operación, sino más bien un aporte a ellas, desarrollando relaciones de círculo virtuoso con la comunidad.

En este aspecto, surgen dos herramientas importantes que permiten implementar apropiadamente estos criterios al interior de la empresa. La norma ISO 26.000 de responsabilidad social (RS) y la práctica de publicar reportes de sostenibilidad, donde el formato normalmente aceptado es el propuesto por Global Reporting Initiative (GRI).

Chile presenta importantes avances en esta materia. Como muestra, podemos constatar que a partir de nuestro 0,25% del producto mundial contamos con el 2% de la publicación de reportes de sostenibilidad según GRI. Lo anterior muestra nuestra vocación de globalidad, que nos permite exhibir más reportes que los países cercanos, equiparando a India y al 30% de China. Estas cifras representan el estándar de la gran empresa chilena y de la Pyme exportadora y queda mucho camino por recorrer con el resto de la industria, pero son cifras que nos permiten ser optimistas.

Un ejemplo de relación virtuosa entre empresa y entorno es el desarrollo de proveedores, donde una empresa transfiere parte de su conocimiento y estándares a empresas de menor tamaño que conforman su red de abastecimiento y así logran competir globalmente como proceso productivo ampliado.

El desarrollo de proveedores tiene la capacidad de integrar y articular distintos actores, generando condiciones de entorno favorables a todos, que como vimos ya ha ocurrido en el sector de la gran minería, que está desarrollado a proveedores de gran capacidad técnica. Lo que significa que importantes empresas globales contraten servicios locales y no los obtengan en otros países como ocurre en la minería extractiva africana.

2.8. Nueva institucionalidad ambiental

Un octavo desafío lo representa la implementación de la institucionalidad ambiental, recientemente aprobada por el congreso, destinada a responder a las crecientes demandas medioambientales que imponen la legislación local y la internacional.

En esto es mucho lo que hemos podido avanzar en los años anteriores.

La industria nacional exhibe uno de los mejores niveles de desempeño ambiental a nivel internacional, según lo señala el índice EPI que publican las Universidades de Yale y Columbia. Ello obedece, básicamente, a tres razones:

La puesta en vigencia del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ha implicado el sometimiento de los nuevos proyectos y actividades productivas a una rigurosa evaluación antes de obtener las autorizaciones pertinentes. En ese contexto, más de 15.000 estudios y declaraciones de impacto ambiental -representativos de una inversión cercana a los 200 mil millones de dólares- han sido calificados favorablemente durante los últimos 15 años, con sujeción a severas exigencias en materia de emisiones, efluentes y residuos.

Una segunda razón la constituye la vocación eminentemente exportadora de la industria nacional, que le ha obligado a adecuarse tempranamente a exigencias ambientales de clase mundial, para poder acceder a mercados más exigentes y

estrictos.

Una tercera razón explica que la industria nacional ha hecho de la ecoeficiencia un elemento crucial de competitividad en el marco de la economía global.

Este *aggiornamento* ambiental de la industria nacional ha ido acompañado de un proceso de ajuste hacia niveles más estrictos de:

a) las normas de calidad ambiental para controlar la contaminación atmosférica –plomo, monóxido de carbono, dióxido de azufre, material particulado 2.5, ozono, dióxido de nitrógeno-;

b) las normas de emisión -liberación de arsénico en el aire, compuestos TRS de la industria de la celulosa, descarga de residuos líquidos a cuerpos de agua superficiales, subterráneas y alcantarillado, emisiones de incineración y coincineración, emisiones de las centrales termoeléctricas y de la industria de la Región Metropolitana;

c) la gestión de los residuos sólidos domiciliarios -reglamento de rellenos sanitarios y residuos peligrosos, decreto 148, de 2003, del Ministerio de Salud;

d) más allá de lo establecido en las normas ambientales, el sector industrial ha suscrito numerosos acuerdos de producción limpia.

La consolidación del proceso de inserción de la variable ambiental en nuestro país lo constituye la reforma ambiental del año 2010 que, junto con disponer la creación del Ministerio del Medio Ambiente, del Servicio de Evaluación Ambiental y de la Superintendencia del Medio Ambiente, introdujo diversas modificaciones a la ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, incorporando nuevas exigencias en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. A ello se sumará la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, y los tribunales ambientales, con lo cual se completará el rediseño de nuestra institucionalidad ambiental.

Hacia el futuro la agenda internacional continuará fuertemente influenciada por el fenómeno del cambio climático y las estrategias de crecimiento bajas en carbono, y en el que iniciativas como la huella de carbono plantearán a la industria nacional nuevos desafíos y exigencias ambientales que tempranamente ya la industria nacional ha incorporado en su quehacer, al establecer sistemas de medición de emisiones cuyos resultados son posteriormente informados a la comunidad.

2.9. Energía a precios competitivos

El noveno desafío lo representa el desarrollo de una oferta competitiva de energía.

Chile está enfrentando una de las tarifas de electricidad más elevadas del mundo. Esto representa una fuerte restricción para el desarrollo industrial por el uso intensivo que el sector hace de este vital insumo. La causa de estos altos precios obedece principalmente al rezago del plan de obras del sistema eléctrico y a la existencia de una hidrología adversa en los últimos años. En Chile existe actualmente una capacidad instalada de 15.500 MW que deberá llegar a 30.000 MW como mínimo para satisfacer la demanda por energía en un plazo no mayor a 15 años. Es decir, en los próximos 15 años deberemos construir tanta capacidad como lo que se hizo en

toda la historia anterior. Además, según todas las proyecciones, para los siguientes 10 a 12 años la capacidad instalada se deberá duplicar nuevamente, es decir, hacia el 2040 Chile debería contar con una capacidad instalada que ronde los 60.000 MW. Esto implica un desafío prácticamente sin precedentes en la historia económica del país. Posiblemente existen muy pocos desafíos-país más relevantes que éste si queremos asegurar un mejoramiento continuo en el bienestar de los chilenos.

También es relevante enmarcar este desafío en un contexto de urgencia y oportunidad. En efecto, al tratarse de una industria que se compone de distintos segmentos, la construcción de nuevas centrales o instalaciones de generación debe ir acompañada en sincronía de las adecuadas instalaciones de infraestructura de transmisión y distribución. De otra forma, no es posible alcanzar el objetivo de satisfacer los crecimientos de la demanda en las próximas décadas y asegurar no sólo una mejor calidad de vida, sino también la competitividad de nuestra economía y la productividad de nuestras empresas.

Es importante tener presente que el costo para el país de no tener disponible oportunamente la oferta de energía en los lugares que se requiere, dado nuestro nivel de desarrollo, es cada vez más alto. En ese sentido, el gran desafío que enfrentamos es reducir significativamente las barreras actuales -como problemas de concesión, problemas para imponer las servidumbres de paso, problemas vinculados a los procesos de aprobación medioambiental, problemas de judicialización- para garantizar el desarrollo de los proyectos, tanto en generación como en transmisión, de manera que la nueva oferta de proyectos pueda estar operativa oportunamente.

Estos atrasos ocurren por la demora que se produce en la obtención de los permisos ambientales, y particularmente en la obtención de la concesión eléctrica que tiene directa incidencia en los plazos de obtención de las servidumbres de paso por los predios que atraviesa el trazado de las líneas, las que a lo largo del tiempo se han vuelto cada vez más difíciles de negociar. Esto es particularmente importante, ya que en ausencia de la concesión eléctrica la única alternativa que tiene el desarrollador de la línea de transmisión es hacer un acuerdo voluntario de servidumbre de paso con el propietario para entrar a trabajar al predio, lo que puede tomar mucho tiempo. En cambio, con la concesión eléctrica otorgada, el concesionario podría ingresar al predio a trabajar, quedando la definición del precio de la servidumbre sujeta a un proceso reglado que es posterior. Por otra parte, el desarrollo de proyectos de generación y de transmisión necesariamente involucra la relación de las empresas con la comunidad. Sin duda éste representa un ámbito donde mucho se ha avanzado, pero también se requiere de mayores esfuerzos por parte de todos los actores para lograr generar relaciones de confianza y colaboración que sean sostenibles en el tiempo.

El debate público que se ha generado con motivo de los proyectos de generación hidráulica en la región de Aysén nos muestra las complejidades que puede llegar a tener el desarrollo de proyectos impulsados por los inversionistas, en donde las repercusiones no sólo alcanzan al ámbito privado y regional, sino también el ámbito político nacional.

A pesar de todo, en los últimos cinco años la inversión asociada al sector

generación alcanza a los US\$ 7 billones y el aumento de capacidad ha sido de 4000 MW, que representan más de un cuarto de la actual capacidad instalada total del país. La industria de generación ha respondido con inversiones significativas durante los últimos años, incorporando capacidad de generación de manera rápida y diversificada, reemplazando la falta de generación en base a gas y supliendo el crecimiento del consumo.

Una matriz de generación diversificada, resultante de un sistema con adecuadas señales de precio como el que funciona hoy en el país, permite y ha permitido reducir los riesgos inherentes de abastecimiento de suministros energéticos y mitigar los efectos asociados a eventos inesperados. Para un país como Chile, que a diferencia de prácticamente todos los países de América Latina importa el 70% de su consumo energético, no hay otra opción que la de incentivar una cada vez mayor diversificación en la generación.

Sin embargo, tenemos este déficit ya señalado respecto de la velocidad de tramitación y aprobación de los nuevos proyectos. Hay estudios recientes que demuestran que la tramitación de proyectos termoeléctricos en el SEIA ha pasado de un promedio de 250 días en 2008 a casi 500 días en la actualidad, sin incluir en este cálculo la posible judicialización de los mismos procesos. Otros estudios muestran que en el caso de proyectos hidráulicos incluidos en los planes de obra de la Comisión Nacional de Energía para el período 2006-2010 ingresados al SEIA, se aprecia un atraso promedio de 46 meses.

Los problemas que generan los atrasos en la obtención de todos los permisos necesarios para desarrollar proyectos en el sector eléctrico tienen una lógica consecuencia en dificultar la entrada de nuevos participantes y nuevos proyectos, pero también provocan que el sistema disminuya sus niveles de confiabilidad, se encarezcan los costos y se haga menos sustentable, dado que por lo general los nuevos proyectos debiesen incorporar soluciones tecnológicas más eficientes y ambientalmente más amigables.

Es cierto que el mecanismo de mercado trabaja con las señales de precios y si éstos son altos atraen inversión que hace bajar los costos marginales en el mediano plazo. El problema es que si se entraba el proceso de tramitación de nuevas inversiones, afectamos el corazón del sistema de precios y libertad de emprendimiento que existe en el país y no se contribuye en nada a permitir que por vía del aumento de la oferta los precios tiendan a la baja.

Otra realidad que estamos enfrentando conforme el país crece y sus centros de consumo se ordenan en el territorio de acuerdo a factores demográficos y productivos, es que los nuevos proyectos de generación de energía no necesariamente pueden ubicarse en lugares cercanos a dichos centros y es esperable que en gran medida se vayan ubicando cada vez más lejos de éstos. Lo anterior se aplica para la generación hidráulica, eólica, térmica, geotérmica, entre otras. Como consecuencia de esta realidad, estos proyectos requerirán de manera esencial de una adecuada red de transmisión.

Sin embargo, la tramitación de proyectos de transmisión recomendados en los procesos de expansión del sistema troncal del SIC, que pretende resolver este desafío,

sufre también de atrasos significativos. Incluso se llega a la situación curiosa de que llevar adelante un proyecto de transmisión tiene tiempos de desarrollo y ejecución mayores a los de un proyecto de generación, lo que ha conducido al absurdo de que cuando este último concluye, no puede cumplir su objetivo de aportar al sistema por la tardanza en la materialización del primero. Hay muchos ejemplos que reflejan esta situación y, por lo mismo, cada vez será más difícil desarrollar infraestructura de generación asegurando de manera adecuada la oportuna solución de transmisión. Los propios procesos de financiamiento de proyectos han comenzado a poner cada vez más énfasis en este aspecto, visualizándolo como uno de los riesgos más relevantes al momento de comprometer los recursos necesarios para proyectos de generación, riesgo que como todos, finalmente termina perjudicando el costo de la energía.

2.10. Capital humano

Y, finalmente, un décimo desafío, y tal vez el más importante de todos, lo constituye la necesidad de cerrar el déficit existente de oferta de recursos humanos calificados.

La economía del conocimiento exige la creación de una industria del conocimiento, donde la educación, la innovación y el emprendimiento juegan un rol relevante. La industria necesita contar con personas con capacidades y visión para operar de manera exitosa en un mundo global y tecnologizado y resulta preferible que esos recursos humanos calificados los reclute localmente y no los obtenga de fuera de nuestra frontera, ya sea por invitación directa a personas o contratación de servicios con empresas extranjeras, como ocurre con *hosting*, traducciones, revisión de contratos internacionales o servicios de consultorías especializadas.

Chile exhibe un déficit de capital humano calificado que tomará cerca de 20 años cubrir. Será el incremento de los niveles educacionales de nuestra población lo que en definitiva permitirá emplear procesos productivos de mayor sofisticación, valor y competitividad.

Las cifras comparadas de la OCDE en 2010 muestran que los países de mayor desarrollo cuentan con una mayor educación terciaria, especialmente técnica (Chile 24%, Finlandia 35% y Nueva Zelanda 45%) y con importantes diferencias en la educación terciaria técnica o vocacional (Chile 8%, Finlandia y Nueva Zelanda 15%). Al analizar las cifras, surge la necesidad de educar unas 300 mil personas a nivel universitario y 600 mil en educación superior técnica.

Los cambios en el escenario global proponen a Chile nuevas estrategias y vectores de desarrollo. La necesidad de una mayor preparación de nuestro capital humano deriva de tres razones fundamentales: (i) Chile cuenta con una de las economías más abiertas del mundo, nuestra preferencia a exportar a mercados desarrollados y exigentes obliga a nuestro producto a altos estándares, (ii) el reciente ingreso de Chile al selecto grupo de países de la OCDE muestra los retrasos relativos de nuestro sistema educacional y sus resultados y (iii) el desarrollo industrial y comercial es creciente en el uso de tecnologías, cuyo buen uso exige mayores niveles

de educación.

Este escenario impone desafíos a la industria: dar señales claras para la mejor pertinencia de la formación de técnicos y profesionales, a la vez que transferir al sector educativo la necesidad de promover un espíritu de innovación y emprendimiento.

Chile ha demostrado grandes esfuerzos en materia de educación en los últimos 30 ó 40 años, con importantes logros en lo relativo a cobertura, teniendo prácticamente un nivel de 12 años obligatorios para todos los jóvenes. Logrado lo anterior, surgen nuevos desafíos, principalmente cuatro: (i) calidad, (ii) equidad, (iii) educación superior pertinente y (iv) formación continua del capital humano.

La industria competitiva del siglo XXI es una empresa innovadora en los productos, audaz en la captura de mercados y emprendedora, lo que sólo es posible lograr cuando existe un equipo humano de excelencia técnica y visión compartida, que se logran con una preparación temprana del capital humano que incorpore estos valores y los ponga en práctica durante la formación.

3. Palabras finales

Nuestro sector industrial ha enfrentado con éxito a través de la historia enormes desafíos. La apertura comercial fue sin lugar a dudas el mayor examen que hemos debido enfrentar, lo que implicó un fuerte cambio en la estructura industrial, pero a la vez consolidó un sector exportador competitivo a nivel mundial y con un gran potencial.

El futuro se presenta nuevamente con interesantes retos. La sociedad del conocimiento debe impregnar nuestro modelo productivo para hacerlo adaptable, competitivo y dinámico, con el propósito de que las empresas del sector sigan contribuyendo al desarrollo de nuestra economía.

Pero hay más. Cada día las comunidades demandarán una mayor complementación con el desarrollo productivo y por lo tanto es clave que las empresas apliquen criterios de responsabilidad social para que la sustentabilidad de la empresa quede bien entrelazada no sólo con la economía y el entorno, sino que también con la comunidad en que se encuentra instalada.

IX

Hacia una estrategia de internacionalización

Oswaldo Rosales Villavicencio*

Resumen

Más allá del actual escenario de crisis en las economías centrales, la economía internacional se destaca por el acelerado desarrollo tecnológico, la irrupción de nuevos actores globales provenientes de las economías emergentes (BRICs, Asia Pacífico), la tendencia a la gestación de cadenas globales de valor y la gradual incorporación del desafío de cambio climático en la agenda de innovación y competitividad. Por ello, el desafío de la inserción de América Latina en la economía internacional será de nuevo tipo. La composición de las exportaciones deberá incorporar mayor conocimiento, lo que guiará las políticas de sustentabilidad, empleo, educación, capacitación, construyendo así vínculos más sólidos entre competitividad, innovación e igualdad de oportunidades. La promoción de la competitividad deberá conciliar la productividad, innovación y diversificación exportadora con amplias alianzas público-privadas que permitan abordar los mencionados desafíos.

Abstract

Apart from today's crisis scenario on central economies, the global economy is notable for accelerated technological development, the irruption of new actors from emerging economies (BRICs, Asia Pacific), the tendency to create global value chains and the gradual incorporation of the climate change challenge in the innovation and competitiveness agenda. Thus, the challenge of integrating Latin America into the international economy will be of a new type. The composition of exports must incorporate greater knowledge, which will guide policies of sustainability, employment, education, training, building stronger links between competitiveness, innovation and equal opportunities. The promotion of competitiveness must reconcile productivity, innovation and export diversification with broad public-private partnerships that will address these challenges.

* Economista y magíster en economía por la Universidad de Chile. Es el director de la división de comercio internacional e integración de la Cepal.

El contexto de la economía global, a inicios de la segunda década del siglo XXI, se caracteriza por la intensidad del cambio tecnológico, el surgimiento de nuevos y agresivos competidores que modifican drásticamente el mapa mundial de los intercambios y de la competitividad, definiendo nuevos ganadores y perdedores. Ello acontece en una economía mundial que tiende a estructurarse en torno a cadenas globales de valor, con crecientes niveles de concentración económica. Los sectores más vinculados a los recursos naturales o al trabajo de bajo nivel de calificación se expondrán en forma creciente a las modalidades tradicionales y renovadas de proteccionismo, lo que afectará de manera significativa las actividades productivas y de comercio exterior. Se trata, pues, de desafíos fundamentales y los países que capten más rápidamente esta situación y apliquen políticas adecuadas para enfrentarla tenderán a ser más exitosos en sus esfuerzos de inserción internacional¹. A su vez, empiezan a incorporarse en esta agenda las graduales restricciones que van imponiendo el cambio climático y las tendencias demográficas. Examinaremos someramente estos temas y sugeriremos algunas propuestas de política.

1. Intensidad del cambio tecnológico

En los próximos años, asistiremos a una aceleración de las innovaciones científicas y el cambio tecnológico, impulsada por los avances en materia de informática, tecnologías de la información y de las comunicaciones, biotecnología, nanotecnologías y neurociencias o ciencias cognitivas (Kelly, 2006). En efecto, la confluencia de aumento de la capacidad de procesamiento de los computadores; mayor velocidad y eficacia de la banda ancha; desarrollo de las tecnologías satelitales y del Sistema Mundial de Determinación de la Posición (GPS); tecnologías inalámbricas; perfeccionamiento de los sensores que reaccionan ante el calor, la torsión, la vibración y la tensión en el ámbito de la robótica; nuevos materiales y ciencias del cerebro han conducido incluso al surgimiento de nuevos campos del conocimiento². Estos cambios son de por sí radicales, pero lo más novedoso es la creciente velocidad con que los nuevos conocimientos se aplican a la producción y a las exportaciones, acortando el ciclo del producto y de las estrategias empresariales.

Esta convergencia tecnológica será más profunda que la digital que hemos vivido en los últimos 25 años, alterando radicalmente las perspectivas de la civilización y, por cierto, afectando en forma considerable la producción y el comercio internacional. La explosividad de esta confluencia de innovaciones tecnológicas queda bien reflejada mediante la expresión “*big bang* tecnológico”³.

Un breve examen de los efectos de esta sinergia de innovaciones en la estructura productiva revela, como es natural, la importancia de la innovación como eje articulador de las políticas orientadas a mejorar la competitividad. En el

¹ En palabras del Primer Ministro de Singapur, siendo un país pequeño y sin recursos naturales, desde hace mucho tiempo sabemos que nuestra única posibilidad de competir es hacer del conocimiento una ventaja competitiva (Lee, 2008).

² Entre otros, la bioinformática (aplicación de principios y procesos biológicos para desarrollar nuevas tecnologías tales como programas informáticos biológicos o informática ADN), la proteómica (estudio de la combinación de proteínas para curar enfermedades) y la biomímica (tecnologías que reproducen la actividad biológica) (Kelly, 2006).

³ El término bang sería la combinación de bits (tecnologías de la información), átomos (nanotecnologías), neuronas (ciencias cognitivas) y genes (biotecnologías).

ámbito de la producción, destacan la digitalización de los procesos, los códigos de barra, la subcontratación externa (*outsourcing*) e interna (*insourcing*), la producción externalizada (*offshoring*), la conexión en línea, el intercambio de información compartida con proveedores y distribuidores y la innovación en línea, procesos que a su vez exigen una infraestructura de conexión o conectividad permanente, la articulación de redes globales y respuestas rápidas y oportunas (Friedman, 2006). Los procesos descritos no solo afectan la producción, sino también los campos de logística, transporte, seguridad y trazabilidad o rastreabilidad de los bienes y, por ende, los espacios del comercio internacional.

De este modo, los cambios tecnológicos, conjuntamente con la liberalización de los movimientos financieros y la apertura gradual de los mercados al comercio y las inversiones, han acentuado la dinámica de la innovación, la convergencia de estándares internacionales y estrategias empresariales y la tendencia a organizar la producción en torno a redes globales de valor (OCDE, 2005 y 2008). Estas últimas dan lugar a una fragmentación geográfica de los procesos productivos, aprovechando la digitalización creciente de muchas actividades, la mayor internacionalización y comercialización de los servicios y la reducción de los costos de transporte y logística. Ello estimula además la especialización, la innovación en actividades seleccionadas y la creación de nuevas empresas y oficios. La internacionalización de los servicios y la explosión de la subcontratación de los mismos han favorecido la generación de una oferta global de actividades calificadas de diseño, consultoría y fabricación de insumos específicos. Esto permite el surgimiento de empresas nuevas internacionalmente competitivas en cuanto a la provisión de servicios estratégicos y evita la necesidad de realizar grandes inversiones en infraestructura global para acceder a los mercados mundiales o en el aprendizaje de complejas técnicas empresariales (Hamel, 2008).

1.1. Impactos del cambio tecnológico en producción y comercio internacional

La globalización acentúa la interdependencia económica, política, social y cultural entre las economías nacionales. En el margen, pierden importancia relativa las políticas económicas nacionales y crece la importancia de la convergencia en las políticas económicas regionales o subregionales, un espacio que la integración regional debería aprovechar con más fuerza. Por ejemplo, el ciclo favorable 2003-2008 benefició a todas las economías sudamericanas, con independencia de sus matices en la gestión macroeconómica. Por cierto, *ex post*, esos matices ayudan a explicar cuándo ese ciclo se aprovechó de mejor forma, pero *ex ante* se beneficiaron todas las economías.

Se acelera la intensidad del cambio tecnológico por la convergencia catalítica y mutuamente retroalimentadora que adquieren los avances en informática, biotecnología y nanotecnologías. La crisis no reducirá el ritmo de avance del cambio tecnológico ni la rapidez de su difusión a la base productiva y al comercio internacional. De la misma forma, el comercio internacional seguirá premiando a las economías que consigan una orientación exportadora basada en esfuerzos de competitividad e innovación.

La convergencia de las ciencias digitales, biológicas, cognitivas y de los nuevos materiales implicará una revolución más profunda que la convergencia digital de las tecnologías (Kelly, 2005). La calidad y velocidad de las conexiones a internet seguirán aumentando, con ofertas interactivas masivas, nuevas y más rápidas que revolucionarán las formas y contenidos de medios y videos digitales y con ello, de los negocios, la política, la sociedad y la cultura. En particular, la lógica de los negocios y de los modelos empresariales supondrá un acceso generalizado a conexiones de alta velocidad, cuestión que plantea un desafío adicional a las políticas públicas que buscan estimular la presencia de las Pymes en las corrientes de mayor valor comercial.

Lo anterior, internet mediante, acelera el desplazamiento de la economía hacia los “intangibles”, basados en servicios (comunicaciones, logística, conectividad, finanzas) que se apoyan en conocimientos, ideas, inteligencia e innovación, privilegiando las conexiones (redes) y las relaciones.

La biotecnología (el diseño genético de especies de plantas y animales) se convertirá en algo usual en 2020 y contribuirá al aumento de la producción para facilitar la alimentación de un mundo más poblado. El progreso tecnológico y la redistribución global del empleo aumentarán los índices de desempleo en la mayoría de los países industriales sobre bases permanentes. El desarrollo tecnológico hará que dos tercios de los trabajadores laboren desde sus hogares. Se estima una sustancial computarización de la vida humana en los países desarrollados para 2025: equipamientos automáticos para los hogares (alrededor de 50% de la población), uso extensivo del comercio electrónico por parte de los individuos, teletrabajo (alrededor de 50%), uso masivo de internet (alrededor de 90%).

Esto va a significar un cambio sustantivo en los determinantes de la competitividad: información, conocimiento, servicios, propiedad intelectual; marcas, calidad, oportunidad, trazabilidad, inocuidad, preservación ambiental y disminución de las emisiones de carbono, listan entre los desafíos más acuciantes.

Un cambio tecnológico tan intenso estimula la estructuración de la economía mundial en torno a cadenas globales de valor, con cambios fundamentales en la organización productiva, apelando a modalidades de *outsourcing*, *insourcing*, *offshoring*, *supply chaining*⁴ e *informing*⁵ (Friedman, 2005). Esto acontece en un contexto en que la economía financiera, virtual y electrónica sigue ganando espacios y donde las corporaciones tienden a ser cada vez más globales y a operar en línea, con base en redes informáticas cada vez más sofisticadas.

Las nuevas tecnologías irán desafiando profundamente las viejas nociones de propiedad intelectual, en tanto se privilegiará el funcionamiento en redes, con softwares interactivos y abiertos. Por su parte, los BRICS⁶ acentuarán su cooperación científica y tecnológica sobre la base del acceso abierto a bases de datos y software y promoviendo la innovación a bajo costo (innovación frugal), apostando a productos y servicios masivos para personas de bajos ingresos, como ya lo viene haciendo India con productos automovilísticos, ópticos y de línea blanca.

⁴ Cadena de abastecimiento.

⁵ Nueva disciplina acerca de las maneras de informar a los clientes de una empresa.

⁶ Acrónimo de referencia para los países emergentes Brasil, Rusia, India y China.

1.2. Cadenas globales de valor e impacto sobre el comercio

El avance insospechado en las tecnologías de información y comunicaciones, la caída en el costo del transporte y la generalizada liberalización comercial han estimulado la segmentación de la producción mundial. Esto se expresa en que las diversas fases de producción de un bien que antaño acontecían en una misma planta hoy pueden ser segmentadas geográficamente, de modo de ubicar cada fase de tal producción en diversos continentes, aprovechando ventajas salariales o de cercanía a recursos o mercados específicos. Se generan así las llamadas “cadenas globales de valor” donde la producción se deslocaliza y se fragmenta en subprocesos industriales a lo largo y ancho del mundo.

Las cadenas globales de valor abarcan desde la investigación y desarrollo hasta el reciclaje del producto, pasando por la producción, los servicios de apoyo, la distribución, la comercialización, las finanzas y los servicios de posventa. El objetivo de estas cadenas es aumentar el contenido de conocimientos en cada una de sus etapas, ya que en ello radica el valor por unidad producida. En el debate actual sobre la competitividad aumenta entonces la importancia de los aspectos “intangibles” que más contribuyen a la intensidad de conocimientos de cada segmento de la cadena global de valor, esto es, calidad, oportunidad, conectividad, patentabilidad y registro de marcas, rastreabilidad, inocuidad, conservación ambiental y eficiencia energética. Todos estos atributos son los que posibilitan la diferenciación de los productos y, con ello, el acceso a los sectores más lucrativos de la demanda y una vinculación más funcional con las tendencias del cambio tecnológico y de la demanda internacional.

La actual organización de la producción global opera pues a través de la fragmentación y globalización de las cadenas de valor. En tal sentido, hoy en día mantener o elevar las barreras al comercio se traduce en que el país que las aplica está afectando la competitividad de sus propias empresas. Parte significativa del comercio mundial hoy es comercio en partes y componentes y las empresas han fragmentado de tal forma sus cadenas de abastecimiento que hoy es difícil trazar el origen o nacionalidad de un producto en particular (TPSG, 2010). Más aún, el propio concepto de “comercio internacional” debe ser revisado porque la mayoría del comercio opera a través de las cadenas de las compañías multinacionales y sus componentes y piezas cruzan varias veces una misma frontera hasta gestar el producto final (Lamy, 2010).

La concentración económica y la deslocalización geográfica seguirán predominando después de la actual crisis como importantes tendencias en la estructura productiva global, reforzando la presencia relativa de las cadenas globales de valor. El comercio internacional, impulsado por las innovaciones tecnológicas, volverá a ser una fuente de oportunidades, particularmente para las empresas que formen parte de cadenas de valor a nivel global. Ello quiere decir que el desafío actual no es sólo de orientación y diversificación exportadora sino uno de internacionalización y mayor presencia en las redes globales de valor.

Las políticas de innovación y fomento productivo no están bloqueadas por los acuerdos comerciales. De hecho, los acuerdos de libre comercio, particularmente

con las economías industrializadas, podrían ser utilizados como base de apoyo para el establecimiento de alianzas estratégicas que promuevan estos encadenamientos productivos.

En efecto, en un mundo donde crece la importancia de las cadenas globales de suministro, la liberalización de tarifas va perdiendo importancia en desmedro de aquellos aspectos intangibles de la competitividad que permiten ser parte de tales cadenas, como infraestructura, logística, conectividad, regulaciones amigables con la innovación y el cambio tecnológico y, por cierto, la estabilidad macroeconómica y jurídica que permite tomar decisiones de largo plazo. Otra implicación de este análisis es que en el mundo de hoy la competitividad en bienes no puede estar dissociada del acceso oportuno a servicios de calidad y costos internacionales, así como a la posibilidad de atraer inversión extranjera directa de calidad y que permita promover eslabonamientos tecnológicos. Desde ese punto de vista, los TLCs deberían orientarse ahora a constituirse más bien en instrumentos para promover alianzas tecnológicas y comerciales con los principales socios, buscando la incorporación en esas cadenas globales de valor.

Ahora bien, para obtener una mejor ubicación jerárquica en los segmentos de dichas cadenas de valor, es necesario mejorar la infraestructura física y tecnológica, incluyendo conectividad y banda ancha; la calidad del recurso humano; el clima de negocios; la fortaleza del proceso de innovación (procesos, productos, comercialización, vínculos empresas-centros tecnológicos) y la estabilidad económica y jurídica. Estos desafíos tienen un vínculo tenue con las condiciones de dependencia y, por ende, responden más bien a las decisiones políticas domésticas, a la calidad del liderazgo político y a la fortaleza de las instituciones económicas y políticas.

Para estimular este proceso, buscando mejorar la posición relativa de nuestras empresas en esas cadenas de valor es necesario, por tanto, reforzar el vínculo entre política comercial y tecnológica. Así, por ejemplo, en materia tecnológica, los gobiernos deberán hacer grandes esfuerzos para evitar la fractura y el analfabetismo digitales, ya que de no hacerlo la brecha social y de oportunidades será irremontable con serias repercusiones sobre la estabilidad social y el propio crecimiento. La amplia difusión de los nuevos servicios digitales y la telefonía celular, cada vez con más funciones, debiera ser un eje de las políticas de igualdad de oportunidades, de la modernización del estado y de la competitividad y la formación de recursos humanos. De la misma forma, el acceso generalizado al uso de la banda ancha, quizás subsidiado para las grandes mayorías, también debería constituirse en un eje central de las estrategias de crecimiento con igualdad del siglo XXI. Ello no sólo requiere apertura en servicios e innovaciones tecnológicas sino también una regulación que, junto con promover la aplicación masiva de las innovaciones, sea capaz de promover la competencia en telecomunicaciones y de proteger los derechos de los consumidores.

1.3. Concentración económica

Una de las tendencias marcadas de la globalización es justamente la propensión a las grandes fusiones para crear megaempresas globales. En el plano

político, esto representa una tendencia preocupante, que se expresa en la creciente concentración económica e influencia económica y política de las corporaciones globales y de las principales asociaciones empresariales, en detrimento de las instituciones representativas clásicas. Esta concentración no es sólo preocupante a nivel de la distribución del ingreso y de las oportunidades sino también en el plano de las ideas y la comunicación social. Fundaciones, universidades, becas y auspicios especiales son todas modalidades donde se va manifestando esta orientación, apoyada incluso por subsidios gubernamentales que favorecen esta modalidad de políticas cuasi-públicas, la que paradójicamente transmite el mensaje de más mercado y menos Estado. Como es esperable, esto se expresa rápidamente en la entrega uniforme de contenidos comunicacionales, en la reducción acelerada del número de agencias informativas y en significativas fusiones y adquisiciones en medios escritos y audiovisuales. Probablemente aquí la línea de resistencia a esta lógica concentradora opere más por la vía del vínculo entre las nuevas tecnologías y los movimientos sociales, como lo prueban algunas experiencias recientes de organización social a través de Twitter y Facebook.

Como resultado de la crisis internacional 2008-2009 y de su impacto severo sobre EE.UU. y la Unión Europea, el escenario global 2011-2015 será menos dinámico, con resabios proteccionistas que demorarán un par de años en desmontarse y con una competencia cada vez más intensa. El exceso de capacidad en muchos sectores estimulará la tendencia a las fusiones y adquisiciones, reforzando tendencias a la concentración económica. Con ello, de nuevo se concluye que las políticas de estímulo a la competencia debieran ir adquiriendo creciente relevancia en la agenda progresista.

Por supuesto, en ausencia de modificaciones políticas apreciables en el sendero de la globalización, crecerá la fuerza de los movimientos sociales de resistencia a ésta al poder de las grandes corporaciones y a favor del medio ambiente y las acciones para abordar el cambio climático.

2. El shock demográfico

En los próximos 20 años, la economía dejará de contar con el impulso dinámico que le supuso su input demográfico. Es ya conocido que en las economías industrializadas de Occidente, particularmente en Europa y Japón, se acentuará el peso de una población estancada y envejecida, sumado a la pesada carga financiera de la salud y las pensiones. Es menos conocido que las restricciones demográficas también afectarán a varias de las hoy emergentes economías, particularmente a China.

Uno de los rasgos centrales del siglo XXI es que, ya finalizando este siglo, concluirá también el fenómeno de la explosión demográfica. Ya en el 2050 los países industrializados estarán perdiendo población de modo significativo, lo que también harán las economías en desarrollo en la segunda mitad del siglo, en tanto en 2100 hasta los países más atrasados estabilizarán su población. Esta disminución será aún más acentuada en la población en edad de trabajar, lo que provocará una importante

escasez de mano de obra en los países industrializados.⁷

En los últimos 20 años, las principales fuentes de incremento en la fuerza de trabajo mundial (o más bien, la población en edad de trabajar, es decir, entre 15 y 64 años) han sido China e India, justamente las economías de mayor crecimiento económico en el mismo período. En las próximas dos décadas, el crecimiento de la Pea⁸ será de 900 millones de personas, 400 millones menos que en las últimas dos décadas. La mitad de ese incremento provendrá básicamente del África Subsahariana, de Bangladesh y de Pakistán (Eberstadt, 2010). Al contrario, verán reducida su fuerza de trabajo Japón, Rusia, Europa Occidental y Oriental, los ex estados soviéticos y también China.

Más aún, el segmento más joven de la fuerza de trabajo (entre 15 y 29 años) se reducirá con mayor intensidad, particularmente en China, donde caerá en 100 millones respecto de su actual nivel. Como se supone que la fuerza de trabajo más joven es más educada, más sana y más apta para lidiar con el cambio tecnológico, entonces el envejecimiento de la fuerza de trabajo también afectará las perspectivas del crecimiento y de la productividad.

Las proyecciones especializadas auguran una menor población para Japón, Alemania, Italia y un estancamiento para buena parte de Europa, con una merma de 12 millones de personas en la Pea y un aumento de 40% en la población de 65 años o más en el caso de Europa. Estas proyecciones incluso suponen un influjo migratorio neto de 20 millones de personas a Europa en ese lapso, fundamentalmente de población en edad de trabajar.

Estados Unidos conseguirá evitar esta tendencia demográfica, gracias tanto a su relativamente elevada tasa de fecundidad como a una actitud menos belicosa con las migraciones. Se estima que en las próximas dos décadas, la población de Estados Unidos crecerá en 64 millones, pasando de 310 a 374 millones, manteniendo un leve incremento de 0.5% anual en su Pea.⁹ Esto mantendría a la economía norteamericana más joven, más sana y más productiva que sus pares de la OCDE. Por cierto, el ácido debate actual sobre las migraciones a EE.UU. podría modificar este escenario favorable a la economía norteamericana.

En cualquier caso, el shock demográfico pronto demandará acciones globales y coordinadas para preservar el crecimiento económico y estimular la productividad, mejorando las condiciones de salud y educación de la población en edad productiva. En este escenario, no es descartable que las economías industrializadas se vean presionadas a readecuar sus incentivos de modo que las personas continúen trabajando en edades avanzadas, postergando su retiro de la fuerza de trabajo.¹⁰ Por otro lado, tampoco es descartable que las economías industrializadas, enfrentadas a un shock de escasez de mano de obra y de alza en los costos de producción, terminen pagando para atraer migrantes (Friedman, 2010). En efecto, en un escenario de

⁷ Por ejemplo, entre 2010 y 2030, la población de Japón se reducirá desde 127 a 114 millones, en tanto la Pea lo hará desde 81 a 67 millones. Al final de este lapso, la población de 65 años o más será el 30% de la población total (Friedman, 2010).

⁸ Acrónimo para población económicamente activa.

⁹ El US Census Bureau estima que en los próximos 20 años el superávit entre nacimientos y muertes sumará 35 millones de personas, en tanto el influjo neto de migrantes debiera aportar otros 30 millones (Eberstadt, 2010).

¹⁰ Esto ya está aconteciendo en varias economías europeas.

mayores costos de producción, de elevados costos fiscales para la seguridad social¹¹ y de una no menos elevada carga de deuda pública, las únicas soluciones posibles son elevar la productividad del trabajo o emplear más trabajadores, estimulando la migración.

Como es evidente, en plazos cortos y medianos, la segunda opción es la válida. De allí que algunos autores pronostiquen que en los próximos 10 a 15 años, los países industrializados estarán compitiendo por los inmigrantes (Friedman. 2010), acudiendo a diversos subsidios, sea como permisos de residencia más accesibles, visas especializadas e incluso primas directas ofrecidas a las empresas que empleen migrantes. El mundo será muy distinto pues los migrantes latinoamericanos, antes de decidirse, podrán comparar entre las ofertas que provengan de Estados Unidos, Europa, Japón o Australia.¹²

Este shock demográfico se reflejará en profundos cambios en el mercado del trabajo, en la concepción de la empresa y del empleo, así como en el diseño de las políticas públicas y en la propia vida en comunidad. El papel de la mujer en la sociedad seguirá ganando importancia. Esto exigirá fuertes ajustes culturales en la empresa, la economía, la sociedad, la familia y la política para adecuarse a esta nueva realidad. El desafío del progresismo es auscultar estas tendencias y proyectar sus impactos en los países industrializados y en las economías en desarrollo, promoviendo los debates necesarios y proponiendo las políticas adecuadas. Con una mirada de mediano plazo, el tema de las migraciones debe ser incorporado como un activo en la agenda de negociaciones internacionales de los países en desarrollo. Éste es otro ámbito donde el avance hacia posturas regionales permitiría beneficios mayores.

3. Energía y cambio climático

Las próximas décadas mostrarán el agotamiento gradual de los recursos energéticos tradicionales, acelerando tanto la búsqueda de nuevas fuentes renovables de energía como la necesidad de promover el ahorro energético y mejorar la eficiencia en su uso. Por ejemplo, se estima que en 2030 las fuentes alternativas de energía (eólica, solar, geotérmica, biomasa, hidroeléctrica) cubrirán un 30% de toda la demanda energética. Por otra parte, de no conseguir avances importantes en ahorro y eficiencia energética, la escasez mundial de combustibles fósiles podría inducir racionamientos en el consumo energético de los hogares.

El aumento de los problemas medioambientales afectará de forma adversa la salud de gran parte de la población, en tanto los cambios climáticos conducirán a la despoblación de grandes áreas del planeta, acentuando problemas de migraciones y de conflictos localizados. No es descartable que la presión del cambio climático en un escenario de menor crecimiento y altas tasas de desempleo en la OCDE puedan tentar a las economías industrializadas para utilizar el tema con objetivos proteccionistas.

¹¹ Una de las conclusiones interesantes de esta prospectiva demográfica es que, en las próximas décadas, en las economías industrializadas los pensionados y jubilados serán aliados de los inmigrantes pues serán estos últimos los que permitirán que la economía crezca, que la inflación se reduzca y que las pensiones mantengan su poder adquisitivo.

¹² Es importante destacar que si se concretan las buenas perspectivas de crecimiento para las economías emergentes, entonces disminuirá la necesidad de migrar a otros países. Esto acentuará la brecha de mano de obra en las economías industrializadas.

Parece altamente probable que el cambio climático sea el tema clave que determine la agenda de los próximos 20 ó 30 años en el ámbito multilateral. Actualmente, existe consenso en que a partir de la Revolución Industrial el clima comenzó a cambiar, lo que indica que es producto de la actividad humana. Todo comenzó con las nuevas tecnologías, propias de dicha revolución: la extracción de combustibles fósiles, carbón primero, gas y petróleo después, con el fin de que la máquina reemplazara buena parte de la fuerza bruta del animal o del hombre. Sin embargo, los gases de efecto invernadero, producto de la quema de estos combustibles fósiles, han significado un aumento en las emisiones de dichos fluidos a dimensiones peligrosas para el futuro del hombre en este planeta.¹³

La ciencia ha dicho su palabra. El problema ahora demanda decisiones políticas: o existe entendimiento global y un nuevo acuerdo entre los distintos países sobre este tema con el fin de reducir las emisiones que provocan el calentamiento global, o los países más avanzados establecerán sus propias reglas. En consecuencia, en el siglo XXI las naciones no sólo serán medidas por el ingreso per cápita, sino que también por el nivel de emisiones por habitante. El hecho de que Estados Unidos tenga actualmente 22 toneladas de emisión por persona, mientras que los países más importantes de Europa sólo emitan entre 10 y 12 toneladas por habitante, es muy esclarecedor al respecto. Se trata de diversas opciones de sociedad y no sólo de decisiones energéticas. Detrás de esos indicadores subyacen decisiones de política de asentamientos humanos, de respeto o irrespeto del medio ambiente, de transporte público, en fin, de visiones del desarrollo que privilegian intereses públicos o privados. En definitiva, se trata de detectar que existen formas distintas de crecer, desarrollarse y de organizar cada sociedad.

El cambio climático también se manifiesta como una fuerza de reestructuración en las cadenas globales de producción. En la agricultura, las menores temperaturas en bajas latitudes ocasionarían reducciones de productividad en los principales cultivos de cereales. En las demás regiones, el aumento de la temperatura tendría consecuencias positivas en la producción agrícola, pero un calentamiento excesivo traería consecuencias desfavorables también en esas regiones. Se espera además una mayor escasez de agua debido a la pérdida de agua de fusión glacial, la reducción de la pluviosidad y las sequías. Además, la subida del nivel del mar y la creciente frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos ponen en riesgo la infraestructura del comercio (instalaciones portuarias, edificios, carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y puentes) y las rutas comerciales (Cepal, 2009).

La sustentabilidad ambiental de las actividades económicas, incluido el comercio, ha adquirido un lugar central en los debates internacionales, particularmente en lo relativo al fenómeno del cambio climático. Ello se refleja en las múltiples instancias en que se aborda este tema actualmente, tanto a nivel multilateral (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y en la OMC) como en algunas de las principales economías mundiales.

¹³ Podrá discutirse enormemente cuál es el nivel óptimo de emisiones y cuál es el nivel máximo de calentamiento que la tierra podrá soportar. Sin embargo, nadie discute que un calentamiento superior a 2°C puede producir daños irreversibles que harían muy difícil la vida del ser humano en éste, el único planeta que por ahora puede habitar la humanidad.

Las negociaciones sobre bienes y servicios ambientales en la OMC ofrecen oportunidades interesantes a la región. En ella se ha identificado una amplia gama de bienes y servicios con diferentes fines ambientales, como la mitigación del cambio climático. Una reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de esos productos contribuiría a un uso más intensivo y, por tanto, a una readecuación productiva en la región hacia menores niveles de carbono.

Las iniciativas nacionales abarcan tres posibles formas: i) medidas de ajuste en frontera (básicamente, impuestos a las importaciones de acuerdo con ciertos criterios); ii) financiación pública y subvenciones para fomentar el uso de tecnologías de energía renovable y baja emisión de gases de efecto de invernadero; y iii) regímenes de etiquetado energético que requieren la entrega de información sobre la huella de carbono asociada a un determinado producto, incluyendo tanto su producción como su transporte a destino.

Existe un riesgo de que algunas de estas iniciativas adopten un carácter proteccionista. En efecto, muchas de ellas buscan explícitamente compensar las eventuales desventajas competitivas que enfrentarían ciertos sectores productivos en los países industrializados frente a sus competidores en países en desarrollo que no están sujetos a compromisos vinculantes de reducción de emisiones. Si aceptamos que el escenario de los próximos cinco años mostrará bajos crecimientos en las economías industrializadas y, por ende, altas tasas de desempleo y la necesidad de ir consolidando sus presupuestos y limitando su endeudamiento, entonces es probable que los brotes proteccionistas puedan resurgir. En tal escenario, apelar a las exigencias del cambio climático, limitando las exportaciones de los países en desarrollo que no realicen esfuerzos comprobables a favor de economías menos intensas en carbono, podría ser un instrumento al que las economías industrializadas se vean tentadas a recurrir.

De este modo, un ámbito urgente para la cooperación regional es el vínculo entre cambio climático y competitividad. Dada la dotación de recursos de América Latina y el Caribe, sus ventajas competitivas más asociadas a la naturaleza tenderán a revalorizarse ante los desafíos del cambio climático, por un lado, y por otro, se acentuarán los desafíos competitivos para aquellas actividades más intensivas en la emisión de GEI. De este modo, la explotación de recursos naturales, con un uso racional del agua y de la tierra, con energías renovables y con creciente eficiencia en el uso de ellas, estará en el centro del desafío competitivo de la región.

En tal sentido, la pronta convergencia en políticas ambientales orientadas a enfrentar el cambio climático se transformará en un instrumento clave de la nueva competitividad y la transformación productiva. El patrón de especialización deberá adecuarse a las exigencias de menor intensidad de carbono. Si lo hacemos de un modo coordinado, no sólo nos beneficiaremos de las ventajas de la cooperación y la escala sino que también mejoraremos nuestro poder de negociación, la capacidad de innovar y de acceder a nuevas tecnologías, de promover alianzas comerciales y de atraer IED de más calidad a redes de valor regionales. La interacción sinérgica entre reducción en la intensidad de carbono, energías renovables, eficiencia energética, uso racional y sustentable de los recursos naturales, la tierra y el agua será el corazón

de la nueva competitividad. Cada uno de estos desafíos es colosal y se abordaría mejor si formase parte efectiva de una agenda regional coordinada.

4. Algunas orientaciones de política

Se sugiere aquí que el objetivo de las políticas orientadas a mejorar la inserción de los países de América Latina en la economía internacional no puede medirse solamente mediante la participación de las exportaciones en el PIB, sino que también es necesario prestar atención a la composición de éstas (privilegiando su contenido de conocimientos), así como al modo de integración con el resto del sistema productivo y su incidencia en la homogeneización progresiva de los niveles de productividad de la economía. En efecto, hoy existe la posibilidad de invertir la conocida “heterogeneidad estructural” de la región, en la medida en que las políticas públicas se orienten decididamente a aprovechar el acceso a las nuevas tecnologías para reducir la brecha de productividad entre empresas y sectores. Sin esfuerzos sustantivos en esta dirección, el nivel de heterogeneidad tecnológica tenderá a acentuarse, haciendo cada vez más inviable conciliar el crecimiento con los avances en materia de equidad. Además, cabe señalar que las políticas de inserción internacional deben concederle mayor espacio a las medidas que favorecen la internacionalización de las empresas y de sus contactos, pues en ello radican las posibilidades de lograr un crecimiento más elevado y mejorar el acceso a las fuentes de innovación.

Una lectura rápida puede sugerir que, a estas alturas, la alusión a la equidad no pasa de ser un saludo a la bandera. Sin embargo, nada más alejado de esa percepción. Para avanzar en los desafíos de equidad, reduciendo las brechas de productividad e ingresos, es fundamental contar con un diagnóstico actualizado y pertinente sobre las principales fuerzas que van moldeando la globalización. Es sobre esa base entonces que las políticas de apoyo a la modernización de las PYMES, las políticas de empleo, de educación y de capacitación pueden irse estructurando con visión de futuro y construyendo vínculos más sólidos entre competitividad, innovación, cambio climático e igualdad de oportunidades.

No menos importante, de aquí en adelante, las políticas de promoción de competitividad - para ser sustentables- deben orientarse a conciliar los mayores niveles de productividad, innovación y diversificación exportadora con menores niveles de carbono por unidad de producto. Por último, la magnitud del desafío exige apoyarse en amplias alianzas público-privadas.

4.1. De la apertura comercial y la orientación exportadora a las estrategias de internacionalización

Las políticas de inserción internacional han evolucionado desde la apertura comercial en la década de 1980 hasta la orientación exportadora. Sin embargo, el surgimiento de cadenas globales de valor y el creciente peso de la innovación en las actividades productivas y de comercio exterior exigen ahora un paso adicional: la aplicación de políticas orientadas explícitamente a la internacionalización, incluidas

la formación de recursos humanos calificados, el estímulo de las agrupaciones industriales (*clusters*), los programas de innovación y la atracción de inversión extranjera directa (IED), portadora de tecnología y conocimientos hacia sectores o actividades específicos. Solo así será posible captar cuotas significativas de los mercados internacionales relevantes y mantener un ritmo de innovación que permita conservar las posiciones competitivas conquistadas.

Las estrategias de internacionalización deben favorecer la creación de alianzas y redes internacionales en diversos ámbitos, a fin de que las actividades productivas nacionales insertas en las cadenas globales de valor puedan ascender de jerarquía hasta ubicarse en sus eslabones más rentables, mediante un conjunto de inversiones que contribuya a elevar su contenido de conocimiento. Ello significa, por ejemplo, reforzar los vínculos entre el comercio de bienes y servicios y las inversiones, situar la innovación en el centro de las políticas de competitividad y apoyarse en alianzas público-privadas que la estimulen. Éstas harían más factible avanzar en la adopción de modalidades de producción que permitan: i) reforzar los eslabonamientos entre actividades primarias, manufacturas y servicios; ii) diversificar la base productiva y exportadora; y iii) aumentar la presencia directa o indirecta de las pymes en esa dinámica exportadora, procurando favorecer una distribución más equilibrada del incremento de la productividad.

4.2. De la inserción en el comercio internacional a la inserción en las cadenas mundiales de valor

Mientras que el objetivo anterior de las políticas de inserción internacional pudo haber sido el de potenciar el comercio, debido a la importancia de la innovación tecnológica, en la actualidad es preciso favorecer la introducción de nuevas tecnologías y la inserción en las cadenas mundiales de valor. Ello significa, por ejemplo, que la política comercial -centrada en esta primera década del siglo XXI en las negociaciones comerciales y la suscripción de acuerdos de libre comercio- debería orientarse hoy a la administración de dichos acuerdos con una mirada estratégica. Para esos efectos, conviene concebirlos como un espacio de asociación con socios relevantes en los ámbitos de inversión y avance tecnológico, facilitando la creación de programas conjuntos conexos, así como la posibilidad de realizar inversiones conjuntas en los mercados vecinos. Se trata de utilizar los acuerdos comerciales como plataforma para atraer IED hacia los sectores de uso intensivo de tecnología y, por otra parte, para aumentar la presencia de las empresas nacionales en las redes internacionales de innovación, negocios tecnológicos y cadenas globales de valor. En síntesis, la política comercial debe ser un instrumento de la estrategia de inserción internacional en las redes de innovación y negocios tecnológicos.

4.2.1. Reemplazar la investigación y desarrollo por una corriente de innovación, inversión y marketing (de I+D a I+I+M)

Lo anterior implica que en vez del concepto tradicional de investigación y desarrollo (I+D), debería adoptarse más bien un enfoque basado en una corriente

continua de innovación, inversión y marketing (I+I+M), es decir, de conocimiento que se vincula rápidamente con la inversión y la producción y se introduce en el mercado internacional mediante nuevos productos, procesos o estrategias¹⁴. Para ello se requiere de una actitud mucho más proactiva en materia de marcas y patentes, estimulando la obtención y exportación de patentes y, por medio de ellas, de conocimientos. La estructura de incentivos debería recoger esta orientación, a fin de que la comunidad científica perciba que la recompensa será mayor con una patente que con un estudio académico. Asimismo, una relación más estrecha entre empresas, universidades y centros tecnológicos permitiría ir desarrollando la noción de “negocio tecnológico”, que favorece a todos los participantes de esa alianza, en comparación con el concepto actual de “proyecto de investigación” financiado con fondos públicos y cuyas vinculaciones con la actividad productiva -cuando las hay- son bastante débiles.

4.2.2. Privilegiar la innovación e incorporarla en la agenda empresarial

La innovación se ha convertido en el eje central de las estrategias exitosas de inserción internacional. Es un concepto más amplio que el de investigación y desarrollo tradicional. Incluye desde la copia y la adaptación tecnológica hasta la investigación en materia de productos y procesos, los nuevos modelos de negocios y las actividades de marketing, financiamiento y logística que conducen a la creación de nuevo valor realizable -de preferencia en el mercado internacional- por medio de diversas modalidades de diferenciación de marca, esto es, “descomoditizando” los productos o servicios.

En el caso de América del Sur, parece obvio partir por conceder prioridad a la innovación en las empresas procesadoras de recursos naturales, aunque sin renunciar a ella en industrias nuevas relacionadas especialmente con la biotecnología y las tecnologías de la información y de las comunicaciones. No existe una “muralla china” entre este tipo de actividades. Al contrario, la biotecnología es la base del nuevo conocimiento, representa gran parte del valor agregado a los recursos naturales y permite la comercialización de nuevos productos de la agroindustria, el sector forestal, la acuicultura y la minería.

Por otra parte, el tema de la innovación debería ocupar un lugar más relevante en la agenda empresarial. Para esos efectos, sería preciso aplicar políticas públicas orientadas a apoyar a las organizaciones de pequeñas y medianas empresas -por ejemplo, mediante el financiamiento de horas de trabajo de profesionales especializados en el tema-, a fin de favorecer la colaboración conjunta de las pymes en torno a diversas tareas de innovación. También convendría que las organizaciones empresariales más destacadas designaran representantes gremiales encargados de tareas precisas de innovación, inversión y marketing, definiendo programas de trabajo y de vinculación de sus asociados con universidades y centros tecnológicos nacionales e internacionales. Al respecto, hace falta una amplia gama de becas, memorias, pasantías y proyectos de investigación que vayan reforzando las relaciones del campo del saber con la producción y el comercio exterior.

¹⁴ Debo esta expresión de I+I+M a Ángel Flisfisch, ex embajador de Chile en Singapur, quien la utilizó en unas notas a la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores alrededor del año 2002.

4.2.3. Reforzar el vínculo entre bienes, servicios e inversiones

Dada la incorporación creciente de los servicios a las cadenas de valor, éstos se han convertido en el principal componente de valor agregado de los productos. Al respecto, destacan los servicios de consultoría, publicidad y marketing, asistencia legal, contabilidad y finanzas, diseño, tecnologías de la información y de las comunicaciones e ingeniería y control de calidad, entre otros. Gracias a la difusión de las nuevas tecnologías, las ventajas competitivas tienden a expresarse ahora en “redes internacionales de valor”. En los primeros lugares de los encadenamientos se encuentran los aspectos de uso intensivo de “conocimiento”, tales como marcas, patentes, calidad y derechos de autor, mientras que en los inferiores se ubican las actividades de uso más intensivo de recursos naturales, menor grado de elaboración y que utilizan mano de obra menos calificada. En ese sentido, el acceso masivo de las empresas, particularmente de las pymes, a los servicios modernos es un factor decisivo para estimular el incremento de la productividad y, por esa vía, de las remuneraciones de sus trabajadores.

No es realista, por lo tanto, separar la competitividad en materia de bienes de la posibilidad de contar oportunamente con servicios de calidad internacional y a precios competitivos o de acceder a tecnologías modernas de productos, procesos o gestión, que por lo general se encuentran incorporadas a la inversión extranjera directa. Las políticas públicas deben facilitar el acceso a estos servicios a un nivel de costos y calidad comparables con los estándares internacionales, así como promover la exportación de los servicios empresariales en que el país tenga o pueda construir ventajas competitivas (ingenierías, arquitectura, consultorías, construcción, comunicaciones, diseño, técnicas audiovisuales, salud y otros)¹⁵.

4.2.4. Incluir la inversión en el exterior entre los objetivos de las políticas públicas

Las inversiones en el exterior siguen el propio ciclo de internacionalización de las empresas, una vez que han incursionado con algún grado de éxito en los mercados internacionales. Al exportar bienes y servicios en forma exitosa, se comprueba rápidamente que la rentabilidad de los diversos elementos de la cadena de valor vinculados a un producto determinado -producción, logística, transporte, distribución, marketing- varía en función de la intensidad de conocimientos que caracteriza a cada segmento de esa cadena. Por lo tanto, el próximo paso en la evolución natural de las actividades exportadoras, sobre todo de aquellas de uso intensivo de recursos naturales, es aumentar directa o indirectamente la presencia relativa en las cadenas de valor por medio de alianzas con importadores y distribuidores en los mercados de destino. Por ejemplo, la consolidación de las exportaciones manufactureras del Brasil en la región ha conducido a una amplia expansión de la exportación de servicios brasileños hacia diversos mercados externos en seguimiento de los clientes internos. Ello se ha detectado, entre otros, en el ámbito de los servicios financieros, legales y de construcción (CNI, 2007).

El objetivo de las inversiones en el exterior, entonces, sería conseguir una

¹⁵ En la región hay varios casos interesantes de exportación de este tipo de servicios. Véase, por ejemplo, Cepal (2007).

mayor presencia en las redes globales de valor vinculadas a los principales productos de exportación. Dado que la región continúa exportando básicamente recursos naturales, se trata de seguir los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante del recurso natural exportado, desarrollando ventajas competitivas en el ámbito de la ingeniería, la biotecnología y los servicios empresariales conexos. Ello permitirá que los exportadores participen en otras redes de nuevos negocios, que actúen como antenas de la innovación tecnológica y empresarial en los principales mercados y, por último, que sirvan como plataforma de aprendizaje empresarial para realizar operaciones globales de mayor envergadura. Así, por ejemplo, el ingreso de las empresas procesadoras, proveedoras y comercializadoras de los países en desarrollo a las cadenas mundiales de valor no solo depende de la estrategia de las empresas transnacionales, sino también de las políticas proactivas de internacionalización que aplican las primeras. En ese sentido, el fenómeno de las “translatinas” constituye un caso interesante de examinar, tanto para actualizar las políticas públicas de apoyo a la inserción internacional como para evaluar los esfuerzos de integración regional¹⁶. Al respecto, convendría que los mecanismos de integración fueran compatibles con la experiencia de las translatinas y otros casos exitosos de desarrollo empresarial.

4.2.5. Convertir la formación de recursos humanos en el eje central de la transformación productiva

Lograr la competitividad en sectores cuyo alcance supera el de un recurso natural de bajo grado de elaboración, exige la formación de una masa crítica de recursos humanos calificados que, unida a las ventajas comparativas naturales y a ciertas facilidades mínimas en materia de infraestructura y conectividad, permita atraer talentos nacionales y extranjeros para que participen en proyectos de interés global. Si bien es cierto que los países de América Latina y el Caribe no están en condiciones de formar esa masa crítica en el caso de la mayoría de los productos, sí pueden hacerlo para algunos de ellos. Esto implicaría, por ejemplo, promover el desarrollo de proveedores locales de insumos, partes y servicios especializados (diseño, control de calidad, logística, distribución) en los segmentos de la cadena de valor vinculados al recurso natural exportado de que se trate. Para ello sería necesario aplicar políticas públicas orientadas a asegurar que los productores internos puedan cumplir con los estándares internacionales pertinentes. Sobre esa base, es posible formar recursos humanos calificados en ámbitos donde el país disponga de ventajas competitivas o pueda construirlas, complementándolas con apoyos específicos del gobierno central o regional en actividades de educación y capacitación, además de infraestructura y logística. Esta modalidad ha demostrado su relevancia en varios países latinoamericanos, permitiendo atraer inversión extranjera directa hacia los sectores de uso intensivo de tecnología y adquirir presencia en la exportación de productos y servicios de calidad (informática y productos farmacéuticos en el caso de Costa Rica, biotecnología e informática en Argentina e informática y logística en Uruguay).

¹⁶ En efecto, si hay un objetivo integracionista relevante que no se ha cumplido, es justamente el de construir cadenas productivas regionales que favorezcan la competencia en los mercados internacionales.

Esto no sólo significa pensar en la creación de programas masivos de becas de doctorado, que forman parte de la estrategia adecuada, sino también en una reforma de los planes de educación media y universitaria, en proyectos especiales para potenciar los talentos, en programas nacionales de refuerzo escolar en matemáticas, inglés y ciencias básicas y en iniciativas públicas que reflejen el alto grado de compromiso de los gobiernos con el mejoramiento de calidad en materia de educación¹⁷.

4.2.6. Privilegiar los aspectos intangibles de la competitividad

Las políticas de fomento productivo y de promoción de las exportaciones orientadas a mejorar la competitividad de las pymes deberían privilegiar el fortalecimiento de su capacidad tecnológica y gerencial, la capacitación del personal, el cumplimiento de las normativas internacionales de calidad, su mayor colaboración recíproca y su presencia en las redes globales de valor. Esto último incluye la posibilidad de considerar a este tipo de empresas como exportadores indirectos en las cadenas de valor internas relacionadas con la exportación de bienes y servicios.

4.2.7. Fortalecer la coordinación interagencial y el enfoque integrado de las políticas

Avanzar en la orientación descrita exige mayor coordinación entre las diversas instituciones públicas vinculadas a las políticas de apoyo a la internacionalización, esto es, entre las agencias de promoción y diversificación de las exportaciones, de atracción de IED, de innovación y difusión tecnológica, de fomento productivo y empresarial y, por último, de capacitación y formación de recursos humanos, incluidas la educación media y universitaria.

Si bien siempre hay algún grado de coordinación entre las agencias gubernamentales, lo que aquí se plantea es la necesidad de que funcionen en torno a planes compartidos en que se hayan expresado los distintos intereses territoriales y con responsabilidades bien definidas en materia de financiamiento, coordinación y desempeño. Esto es lo que se aprecia en las experiencias exitosas de inserción internacional, destacando en ellas el elevado grado de compromiso de las principales autoridades políticas.

4.2.8. De las políticas públicas a las alianzas público-privadas

Por último, pero no menos importante, cabe señalar que los criterios sugeridos de política requieren de una alianza público-privada como marco institucional decisivo para avanzar en las tareas de innovación, competitividad e internacionalización. Es en torno a esta alianza que será posible construir una visión de país para los próximos 10 ó 20 años, de sus fortalezas y debilidades y de las tareas que le corresponderían al gobierno y a las organizaciones privadas, empresariales y laborales, respectivamente, para abordar conjuntamente los desafíos en materia de innovación y competitividad. Este diagnóstico de futuro compartido, con una

¹⁷ Hace pocos años, en Malasia se decidió impartir la enseñanza de las matemáticas y las ciencias básicas en idioma inglés, en el entendido de que ello favorece la escolaridad de la población en el contexto de la economía global del conocimiento (Lee, 2008).

mirada a mediano plazo que trasciende los ciclos políticos, facilita la definición de los compromisos, programas y necesidades de financiamientos que deberán afrontar los actores públicos y privados, así como un enfoque integrado de las políticas orientado a que la coordinación interagencial supere el plano meramente formal.

4.2.9. Por una competitividad menos intensa en carbono

Como ya se ha mencionado, hoy en día las tareas de competitividad, innovación y desarrollo productivo no pueden dissociarse de las exigencias de un crecimiento ahorrador de carbono por unidad de producto. En esta dirección, innovación y cambio tecnológico interactúan de manera cada vez más intensa con la eficiencia energética y la búsqueda de energías renovables no convencionales. Allí radica la competitividad del futuro y es allí donde deben incidir las políticas públicas. Como es evidente, esta tarea gigantesca demanda recursos frescos. En la agenda de los países en desarrollo este tema remite rápidamente a la cooperación internacional. Sin embargo, realismo mediante, es claro que aunque se pueda acceder a montos razonables de esta cooperación, la brecha de recursos continuará siendo severa. En otras palabras, el desafío doméstico para abordar las exigencias del cambio climático requerirá más recursos internos. En un continente donde la presión tributaria es tan reducida -y tan poco equitativa-, esto agrega un nuevo y decisivo argumento a la necesidad de reformas tributarias que nos permitan enfrentar de mejor forma los desafíos de competitividad, innovación y equidad de inicios del siglo XXI.

Bibliografía

- Cepal (2007). *Panorama de la inserción internacional en América Latina y el Caribe, 2006. Tendencias 2007*.
- Cepal (2009). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008. Tendencias 2009*, Santiago, Chile
- CNI (Confederación Nacional de la Industria) (2007), “Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul”, Río de Janeiro.
- Eberstadt, N. (2010). *The Demographic Future*, Foreign Affairs, November/December, New York.
- Friedman, T. (2005). *The World is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*, New York, Farrar, Strauss and Giroux.
- Friedman, G. (2010). *Los próximos 100 años*, Ediciones Destino, Barcelona.
- Hamel, G. (2008). *El futuro de la administración*, Bogotá, D.C., Grupo Editorial Norma.
- Kelly, E. (2005). *Powerful Times: Rising to the Challenge of our Uncertain World*, Philadelphia, Wharton Scholl Publishing.
- Kelly, E. (2006). *La década decisiva. Tres escenarios para el futuro del mundo*, Bogotá, D.C., Grupo Editorial Norma.
- Lamy, P. (2010). *Speech on the 10th anniversary of the World Trade Institute*, Bern, October 1th.
- Lee, H.L. (2008). “Speech by Prime Minister Lee Hsien Loong”, Londres, London School of Economics, 11 de abril.
- OCDE (2008). *Staying Competitive in the Global Economy: Compendium of Studies on Global Value Chains*, París.
- OCDE (2005). *Handbook on Economic Globalization Indicators*, París.
- TPSG (2010). *A Modern Trade Policy for the European Union. A Report to the new European Commission and Parliament*, The EU Trade Policy Study Group. January.

**Fiscalización de los actos del Gobierno por la
Cámara de Diputados**



Informe de la Comisión Investigadora de los procesos de aprobación de proyectos hidroeléctricos y energéticos por parte de las Coremas (extracto)*

En la sesión 14ª, celebrada el 14 de abril de 2010, la Cámara de Diputados aprobó la solicitud presentada por 51 diputados para “investigar, averiguar y constatar la existencia de irregularidades en los procesos de aprobación de proyectos hidroeléctricos por parte de las Comisiones Regionales del Medio Ambiente establecidas en cada una de las regiones del país, debido a una serie de hechos que configuran una política de *fast track* energético consistente en el apoyo y fomento de proyectos industriales energéticos poco sustentables, de alto impacto ambiental y alto rechazo social. Para el cumplimiento del propósito, la referida Comisión Especial deberá rendir su informe en un plazo no superior a 90 días y para el desempeño del mandato podrá constituirse en cualquier lugar del territorio nacional.”

El 29 de julio de 2010 se accedió a la petición de la Comisión Investigadora en orden a ampliar su mandato al análisis de todos los proyectos energéticos. Entre el 21 de julio y el 30 de noviembre, la Comisión realizó 14 sesiones, presididas por el diputado Eugenio Bauer.

Se tuvo a la vista la labor realizada por la anterior Comisión investigadora de esta materia, que sesionó en 16 oportunidades entre 2009 y 2010, para lo cual se encomendó a la Secretaría resumir las exposiciones efectuadas por los invitados a esa instancia.

* Elaborado por Enrique Winter Sepúlveda, abogado de la Cámara de Diputados, en base al informe de la Comisión Investigadora.

1. Legislación vigente

1.1. Constitución Política de la República

El número 8° del artículo 19 asegura a todas las personas “El derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”.

Por su parte, el número 24° del artículo 19 hace referencia a “la conservación del patrimonio ambiental” en tanto elemento constitutivo de la función social de la propiedad.

1.2. Ley 19.300, sobre bases generales del medio ambiente

En ella se imponen restricciones a las actividades que atenten contra el medio ambiente y se establecen los procedimientos generales para la evaluación de impactos ambientales. El objetivo de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), que se aplica tanto a proyectos o actividades del sector público como privado, es asegurar que el desarrollo de sus actividades sea sustentable desde el punto de vista del medio ambiente.

Este mismo cuerpo legal confirió a la Comisión Nacional de Medio Ambiente (Conama) la función de administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), de manera de evaluar ambientalmente a través de un solo proceso los proyectos que se ejecutarían en el país.

El SEIA es el conjunto de procedimientos que tienen por objeto identificar y evaluar los impactos ambientales que un determinado proyecto o actividad generará o presentará, permitiendo diseñar medidas que reduzcan los impactos negativos y fortalezcan los impactos positivos. Parte importante de estos procedimientos se sustenta en la participación de los órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental o que otorgan permisos ambientales sectoriales vinculados con el proyecto o actividad.¹

Asimismo, consigna que los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, deberán ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. En función de sus efectos, características o circunstancias, los proyectos deberán presentar una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) si son menores o un más completo Estudio de Impacto Ambiental (EIA) si son mayores, y radica en la Conama la responsabilidad de implementar y administrar este sistema.

En este esquema institucional, la Conama y las Comisiones Regionales del Medio Ambiente (Coremas) están a cargo de coordinar el proceso de calificación de los EIA y revisión de las DIA, contando para ello con la activa participación de los diversos órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental.²

¹ www.e-seia.cl/información_seia/usuarios_externos/select_doc.php?id_doc=149

² Op. cit.

1.3. Reglamento del SEIA, decreto 95 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 2001

El reglamento establece las disposiciones por las cuales se regirá el SEIA y la participación de la comunidad, así como los proyectos que deben someterse obligatoriamente al sistema.

1.4. Ley 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente

Esta norma creó una secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa.

La organización de este Ministerio está conformada por el ministro de Medio Ambiente, subsecretario, secretarías regionales ministeriales, el Consejo Consultivo Nacional y los consejos consultivos regionales.

Asimismo, se creó la Superintendencia como institución fiscalizadora, con el objetivo de ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las resoluciones de calificación ambiental, de las medidas de los planes de prevención o descontaminación ambiental, del contenido de las normas de calidad ambiental y de emisión, de los planes de manejo cuando corresponda y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley.

Además, la nueva institucionalidad ambiental consideró la creación del Servicio de Evaluación Ambiental.

1.4.1. Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)

Es un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República, a través del Ministerio de Medio Ambiente.

La administración y dirección superior está a cargo del director ejecutivo, quien es el jefe superior del servicio y tiene su representación legal.

Este servicio se desconcentrará territorialmente a través de direcciones regionales de Evaluación Ambiental y está afecto al Sistema de Alta Dirección Pública.

Al servicio le corresponden las funciones que detalla el artículo 80 de la ley 19.300, entre las que se destacan las siguientes:

- Administrar el sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA), que antes dependía de la Conama.
- Administrar un sistema de información sobre permisos y autorizaciones de contenido ambiental.
- Administrar un sistema de información de líneas de bases de los proyectos sometidos al SEIA.
- Uniformar los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados,

trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que establezcan los ministerios y demás órganos del Estado competentes, mediante el establecimiento, entre otros, de guías de trámite.

- Proponer la simplificación de trámites para los procesos de evaluación o autorizaciones ambientales.

- Administrar un registro público de consultores certificados para la realización de DIA y de EIA.

- Interpretar administrativamente las resoluciones de calificación ambiental, previo informe del o de los organismos con competencia en la materia específica que participaron en la evaluación, del Ministerio y de la Superintendencia.

- Fomentar y facilitar la participación ciudadana en la evaluación de los proyectos.

1.4.2. Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)

Es una herramienta práctica tendiente a prevenir efectos ambientales causados por la acción del ser humano, anticipándose a los impactos ambientales futuros, sean éstos positivos o negativos, permitiendo seleccionar alternativas que maximicen los beneficios y minimicen los impactos no deseados.

En términos generales, el SEIA es un instrumento de gestión ambiental eminentemente preventivo, además de constituir un proceso de análisis que predice, identifica e interpreta impactos sobre el medio ambiente; que busca minimizar los impactos negativos y maximizar los positivos; que impide la ejecución de proyectos o actividades cuando su impacto ambiental sea inaceptable; que permite accionar el concepto de “ventanilla única ambiental”, y posibilita la toma de decisiones considerando la participación de la ciudadanía.

El Estudio de Impacto Ambiental es un documento que debe contener la descripción del proyecto o actividad; un plan de cumplimiento de la legislación ambiental aplicable; la línea de base; una descripción de los efectos, características o circunstancias señalados en el artículo 11 de la ley 19.300, que hacen necesario efectuar un EIA; la identificación, predicción y evaluación de los impactos ambientales del proyecto o actividad, incluidas las eventuales situaciones de riesgo; el plan de medidas de mitigación, reparación y compensación, y las medidas de prevención de riesgos y control de accidentes, sí correspondieren, así como el plan de seguimiento de las variables ambientales relevantes que dan origen a dicho EIA.

El procedimiento administrativo considera las etapas de presentación, admisibilidad de la evaluación, resolución y reclamación.

Respecto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, la ley 20.417 modifica la forma de presentar y aprobar los proyectos o actividades señaladas en el artículo 10 de la ley de bases generales del medio ambiente. Algunas de ellas incorporaron elementos nuevos, de carácter sustantivo, en la evaluación ambiental de los proyectos.

A raíz de las modificaciones, podemos distinguir los siguientes tipos de declaraciones de impacto ambiental:

- DIA sin participación ciudadana: declaraciones de proyectos que no

produzcan cargas ambientales.

- DIA con participación ciudadana: declaraciones de proyectos que generen cargas ambientales para las comunidades próximas. Las direcciones regionales o el director ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, según corresponda, podrán decretar la realización de un proceso de participación ciudadana por un plazo de veinte días..

- DIA con certificación de conformidad: declaración en la que sus titulares incluyen el compromiso de someterse a un proceso de evaluación y certificado de conformidad, respecto del cumplimiento de la normativa ambiental aplicable y de las condiciones sobre las cuales se califique favorablemente el proyecto.

- DIA para empresas de menor tamaño: es el procedimiento especial destinado a declaraciones de proyectos cuyo titular es una empresa de menor tamaño.

Asimismo, se introdujeron cambios en los estudios de impacto ambiental, producto de los cuales se pueden distinguir dos tipos de estudios:

- EIA convencional: el documento debe describir en detalle las características del proyecto; las condiciones del medio ambiente en que se insertará (línea de base); la identificación y predicción de impactos ambientales; el plan de medidas de mitigación, reparación o compensación, y el plan de seguimiento ambiental. Además, entrega antecedentes fundados respecto de la magnitud de sus impactos ambientales, describiendo las acciones que se implementarán para abordarlos. El plazo de evaluación es de 120 días hábiles, que pueden extenderse por 60 días adicionales.

- EIA para proyectos urgentes: es el estudio que debe efectuarse cuando el proyecto o actividad debe ser implementado de manera urgente para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, o cuando se trate de servicios que no pueden paralizarse sin serio perjuicio para el país. En estas hipótesis, el plazo de evaluación se reduce a la mitad, ordenándose todos los trámites proporcionalmente a ese nuevo plazo. El Director Ejecutivo, a petición del interesado, debe calificar la urgencia. El reglamento determinará los requisitos, formas y condiciones necesarios para la solicitud, la aprobación y su debida publicidad.

Con todo, los cambios más importantes están relacionados con la participación ciudadana en las DIA. El plazo para que dicha participación se realice es de 20 días y tendrá lugar en los proyectos o actividades que posean cargas ambientales. Esto ocurre cuando los proyectos generan beneficios sociales colectivos y externalidades ambientales negativas en localidades próximas.

Los directores regionales o el director ejecutivo, según corresponda, podrán decretar la realización del proceso de participación ciudadana a solicitud de, a lo menos, dos organizaciones ciudadanas o diez personas naturales directamente afectadas.

En este mismo orden de materias, si los proyectos se modifican sustantivamente se debe realizar una nueva etapa de participación ciudadana. Asimismo, se establece la obligación de que las empresas que se deben someter a la evaluación ambiental realicen difusión radial de sus proyectos para que la ciudadanía

los conozca. Además, se señala que si el estudio de impacto ambiental hubiese sido objeto de aclaraciones, rectificaciones que afecten sustantivamente al proyecto, se deberá abrir una nueva etapa de participación ciudadana.

En relación con el contenido del proyecto, se destacan las siguientes modificaciones:

- Compatibilidad territorial: concepto consagrado por el artículo 8° de la ley de bases generales del medio ambiente, en virtud del cual los gobiernos regionales, las municipalidades y las autoridades marítimas, en su caso, deben pronunciarse sobre la compatibilidad territorial de los proyectos que ingresan al sistema.

- Desarrollo: los titulares del proyecto deben describir la relación que existe entre el proyecto y las políticas, planes y programas de desarrollo regional y comunal, en conformidad al nuevo artículo 9° ter. La autoridad ambiental debe solicitar a los gobiernos regionales y a las municipalidades un pronunciamiento acerca de si los proyectos se relacionan con tales instrumentos.

- Negociaciones: el artículo 13 bis exige que los titulares informen sobre las negociaciones establecidas con los interesados con el objeto de acordar medidas de mitigación o compensación ambiental.

- Información relevante o esencial: señala que constituyen información relevante o esencial los datos y antecedentes críticos, básicos y fundamentales que definen el proyecto o actividad y sus impactos, y que son indispensables para su evaluación.³

Este concepto ya existía en el Reglamento del SEIA, pero ahora se define mejor su aplicación y sus efectos, ya que su falta o insuficiencia no puede ser subsanada mediante una adenda, y así lo debe declarar el director regional o ejecutivo, según corresponda, para lo cual tienen 30 días en el caso de la declaración de impacto ambiental o 40 días tratándose de un estudio.

Esta modificación permite llevar la admisión a trámite a una revisión formal y exige la presentación de estudios y declaraciones de impacto ambiental de mayor calidad, lo que contribuye a elevar el estándar del SEIA.

- Modificación sustantiva de los proyectos durante la evaluación. Antes de la modificación de la ley aunque en teoría no era aceptable, en la práctica se realizaba. En la actualidad se reconoce su existencia y tiene como efecto básico que debe abrirse una nueva etapa de participación ciudadana.

Las comisiones que otorgan la resolución de calificación ambiental están conformadas de la siguiente manera:

³ Instructivo 101.958, sobre aplicación de artículos modificados o incorporados a la ley 19.300, luego de la entrada en vigencia de la ley 20.417.

COMISIÓN DE EVALUACIÓN (artículo 86 de la ley 19.300)	COMISIONES REGIONALES DE MEDIO AMBIENTE.
Intendente (preside) Seremi de Salud Seremi de Economía, Fomento y Reconstrucción Seremi de Obras Públicas Seremi de Agricultura Seremi de Vivienda y Urbanismo Seremi de Transporte y Telecomunicaciones Seremi de Minería Seremi de Planificación Seremi del Medio Ambiente Seremi de Energía + Director Regional de SEA como secretario	Intendente (preside) Seremi de Salud Seremi de Economía, Fomento y Reconstrucción Seremi de Obras Públicas Seremi de Agricultura Seremi de Vivienda y Urbanismo Seremi de Transporte y Telecomunicaciones Seremi de Minería Seremi de Planificación Seremi de Educación Seremi de Bienes Nacionales Gobernadores Regionales 4 Consejeros Regionales + Director Regional de Conama como secretario

2. Trabajo realizado por la Comisión

La primera Comisión Investigadora sobre el tema analizó la aprobación de los estudios de impacto ambiental de centrales hidroeléctricas y termoeléctricas. En primer lugar, escuchó a la Ministra del Medio Ambiente y al Ministro Presidente de la Comisión Nacional de Energía referirse al ingreso de los proyectos y a la nueva institucionalidad ambiental, centrada en los cambios al SEIA, enunciados precedentemente. Luego, los directores ejecutivos de la Fundación Terram y de la Conama detallaron las causas de los conflictos ambientales, refiriéndose además a la política energética del país. Otros temas tratados en profundidad fueron los derechos de aguas, el uso del carbón en la generación de energía, la compensación de emisiones, el valor constitucional de preservación del medio ambiente y el respeto al patrimonio natural.

En esa primera Comisión Investigadora se analizaron los antecedentes de las siguientes centrales termoeléctricas que presentaron oposición ciudadana: Barrancones, Cruz Grande, Chacayes, Campiche y Castilla.

También asistieron a la Comisión partidarios y opositores a los proyectos hidroeléctricos Palmar-Correntoso, Alto Maipo, Hidroaysén, San Pedro, Trupán y Angostura. El análisis de estos once proyectos energéticos puede revisarse en el informe emanado de la Comisión.

La segunda Comisión Investigadora despachó 21 oficios de fiscalización, respondidos por las más diversas autoridades ambientales, municipales, militares y en materias indígenas, además de recibir el testimonio y respuesta a sus consultas de las siguientes personas: la Ministra de Medio Ambiente, señora María Ignacia Benítez; el Subsecretario de Vivienda y Urbanismo, señor Andrés Iacobelli; el Seremi de Vivienda y Urbanismo de la Región de Atacama, señor Pablo Carrasco; la Intendente de la Región de Atacama, señora Ximena Matas; el Intendente de la Región de Coquimbo, señor Sergio Gahona; la Directora de la Conama de Coquimbo, señora Claudia Rivera; la abogada asesora de la Conama de Coquimbo, señora Karina Fuentes; el Director Ejecutivo de la Conama, señor Ignacio Toro; el ex Director

Ejecutivo de la Conama, señor Álvaro Sapag; los representantes de la Coordinadora Ciudadana Ríos del Maipo, señoras Marcela Mella y Sara Astorga, y señor Alfonso Labra; el Concejal de la comuna de San José de Maipo, señor Eduardo Astorga; el Gerente General de MPX Energía, señor Pedro Litsek; la Gerente Legal de MPX, señora María Paz Cerda; el abogado del estudio Claro y Cía, asesor legal de MPX, señor Nicolás Eyzaguirre; el encargado del desarrollo del proyecto de la empresa MPX Energía, señor Juan Hermosilla; los representantes del Movimiento de Defensa del Medio Ambiente (Modema) de la comuna de La Higuera, Región de Coquimbo, señoras Rosa Rojas e Yvonne Ronc; la representante de la red Incide! sobre el proyecto Central Termoeléctrica Barrancones de la empresa Suez Energy, señora Andrea Sanhueza; el Director de la Comunidad Agrícola de Totoral y Presidente de la Junta de Vecinos de Totoral, comuna de Copiapó, señor Milton Morales; el abogado, representante de los pescadores de bahía Chasco, señor Lorenzo Soto; el abogado de la familia Domínguez, señor Patricio Escobar, y el abogado de la comunidad de Totoral, señor Álvaro Toro.

En consideración a la labor realizada, tanto por la Comisión Investigadora constituida en la legislatura anterior como por la actual, las intervenciones de los diversos invitados, los antecedentes proporcionados, los informes recopilados y el mandato otorgado por la Cámara en orden a investigar los procesos de aprobación de proyectos hidroeléctricos y de todos los proyectos energéticos por parte de las Coremas en cada una de las regiones del país, se aprobaron las siguientes conclusiones, por la unanimidad de los diputados señores Accorsi, Álvarez-Salamanca, Bauer, Delmastro, De Urresti, Lobos, Pérez Lahsen, y Robles, con excepción de la conclusión cuarta que fue aprobada por mayoría de votos. Votaron a favor los diputados señores Accorsi, De Urresti, Lobos, Pérez Lahsen y Robles, y en contra los diputados Álvarez-Salamanca, Bauer y Delmastro.

3. Consideraciones

3.1.

En virtud de la legislación vigente en la materia, es el Estado el encargado de velar por que los proyectos de generación energética sean adecuadamente evaluados, protegiendo, de esta manera, el medio ambiente y asegurando la competitividad de la economía del país. En esto sin duda las Coremas juegan un rol fundamental.

En tal contexto, resulta indispensable determinar claramente las normas vinculadas a los proyectos de inversión, es decir, especificar los impactos ambientales permitidos y sus mitigaciones, disposiciones que se deben actualizar en forma permanente.

Este proceso de regulación debe conjugar varios aspectos, como la disponibilidad de tecnología, sus costos y las condiciones del medio ambiente.

Es un hecho que no existen desarrollos inocuos en materia ambiental, sin embargo, hay que tener presente el derecho consagrado constitucionalmente a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

3.2.

Se hace indispensable fomentar la eficiencia en el uso de la energía, única solución que permitirá satisfacer las necesidades energéticas crecientes del país al menor costo medioambiental posible.

En la misma línea, se deben buscar fórmulas para impulsar las fuentes de generación que ocasionen menores impactos en el medio ambiente, ejemplo de ello lo constituye la normativa que obliga a que un porcentaje del total de la matriz energética sea producido por energías renovables no convencionales (ERNC), y la franquicia tributaria establecida para la instalación de colectores solares.

3.3.

Por otra parte, al momento de la evaluación de un proyecto es necesario contar con toda la información necesaria para garantizar que su aprobación cumpla con la totalidad de la normativa exigible en la materia. El Estado, a través de sus organismos, debe contar con la capacidad de exigir, a los proyectos que no cumplan con el estándar medioambiental dispuesto por el ordenamiento jurídico, las modificaciones adecuadas a su cumplimiento, y en caso de que ello no sea posible, con la competencia y la capacidad para rechazarlos.

Asimismo, la evaluación debe ser oportuna, es decir, tiene la difícil misión de armonizar sustentabilidad, rigurosidad y eficiencia con la necesidad de contar con la energía que la economía demanda en el momento en que es requerida.

3.4.

Los organismos implicados en estos procesos evaluativos, y los demás competentes, deben poseer la capacidad de verificar y fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente, una vez que un proyecto comience a operar.

3.5.

Del análisis de las exposiciones de las y los invitados a la Comisión, se pudo concluir, en la evaluación de proyectos energéticos llevada a cabo por las distintas Coremas con anterioridad a la entrada en funcionamiento de la nueva institucionalidad ambiental, que la legislación que regula esta materia ha ido quedando obsoleta, en especial la relativa a las declaraciones y estudios de impacto ambiental, procesos que deben dar cuenta de la evaluación de proyectos industriales de alta complejidad.

Asimismo, se requiere perfeccionar el sistema de sanciones penales para asegurar el cumplimiento de la ley y la reparación de los daños ambientales provocados.

3.6.

Se señaló en las diversas sesiones de esta Comisión que en varios de los procesos de evaluación de proyectos de generación energética no se consideraron los derechos de comunidades afectadas por ellos, las que no pudieron participar en el proceso evaluativo.

Esto habría ocurrido, por ejemplo, en el caso de la Central Hidroeléctrica Trupán, ubicada en la comuna de Laja.⁴ El administrador de la sociedad de canalistas del río Laja, llamó la atención sobre el hecho de que la central fuera aprobada ambientalmente, sin que los afectados tuviesen instancias de participación que les permitieran exponer los problemas que su instalación provocaría en las labores de riego y turismo en la región, las que son fundamentales en su desarrollo y subsistencia.

3.7.

Asimismo, se sugirió que se han otorgado, de manera inorgánica, derechos de aprovechamiento de aguas sobre ríos, lo que ha producido una sobreexplotación de los recursos hídricos y desconocimiento de derechos de aguas previamente otorgados, con todos los impactos negativos que ello puede acarrear.

Es así como algunos proyectos hidroeléctricos causarían conflictos entre los derechos de los regantes y los otorgados a las centrales, indispensables para su operación. Ello se debe a la inexistencia de una visión sistémica de la materia, generando en muchos casos que los cursos de agua en que se instalan las plantas terminan casi secos y sin capacidad de satisfacer necesidades de riego, provocando, además, daños irreparables en la industria turística que se sustentaba en la atracción del río y su belleza escénica.

3.8.

Se denunciaron en la Comisión arbitrariedades en los cambios de los planes reguladores y uso del suelo, instrumentos de organización territorial fundamentales para un armónico desarrollo.

En esta línea, el Presidente del Consejo Ecológico de Puchuncaví-Quintero expresó que mientras se les invitaba a conversar a distintas comisiones para socializar la situación ambiental de la comuna y los efectos que tendría la eventual instalación en ella de termoeléctricas, “se ganaba tiempo para modificar los planos reguladores para aprobar nuevos proyectos e instalar nuevas empresas en el sector”. Por ello recurrieron a la Contraloría General de la República. En virtud de estas presentaciones se constató que aunque la legislación ambiental adolece de ciertos rezagos, existen espacios en que la autoridad regional caminaba de forma ilegal, lo que comprobó la Contraloría instruyendo sumarios contra el municipio y la Corema.

Lo anterior se habría agravado por estar las comunas de Puchuncaví y Quintero, desde el año 1992, declaradas zonas saturadas por material particulado

⁴ Sesión 9ª, de 30 de septiembre de 2009.

PMO-10, y sujetas, por lo mismo, a un plan de descontaminación, que no se ha cumplido. Pese a esto, la Corema respectiva había aprobado desde entonces más de 20 proyectos nuevos en la zona, como el de GNL Quintero.

4. Conclusiones y propuestas

4.1.

No existe una política del medio ambiente que permita aunar planteamientos y consensuar una visión global de la materia. Ello se expresa en el otorgamiento inorgánico de derechos de aprovechamiento de aguas, superponiéndolos unos a otros desconociendo legítimos derechos.

Si bien se crearon instrumentos que promueven la producción de energías renovables no convencionales y otros que establecen franquicias tributarias a los colectores solares, parece indementible que no existe una visión consensuada en términos normativos. Esto sin duda se resuelve con la creación del Ministerio del Medio Ambiente, órgano que por su naturaleza tiene como facultad elaborar políticas públicas.

Es deseable que su puesta en marcha favorezca la necesaria coherencia que debe existir entre sus políticas y los órganos partícipes de la orgánica ambiental. La nueva institucionalidad en materia medioambiental también incluye la creación de los tribunales ambientales, cuya misión es hacer justicia en relación con los conflictos y agravios que puedan presentarse y que deben ser resueltos por un órgano especializado.

4.2.

Resulta indispensable crear un órgano que genere las condiciones necesarias para armonizar criterios de aplicación del marco regulatorio medioambiental en las Coremas, actuales Comisiones de Evaluación,⁵ a la vez que fiscalice el correcto cumplimiento de la ley por parte de los distintos actores del sistema.

No se puede desconocer que en un afán de modernización, la creación de una Superintendencia del Medio Ambiente contribuirá a verificar la efectiva observancia del ordenamiento que impera en la materia.

No obstante, es preocupante la falta de definición en algunas materias medioambientales, por ello es indispensable contar con una legislación de calidad para que la nueva institucionalidad ambiental pueda cumplir sus objetivos con eficacia.

4.3.

Otro ámbito a ser analizado dice relación con la capacidad técnica y analítica del Sistema de Evaluación Ambiental y de las Coremas, Comisión de Evaluación.

⁵ Artículo 86 de la ley 19.300.

Pues ello merma la legitimidad del sistema y origina una excesiva judicialización e ineficiencia del sistema.

Es imprescindible contar con órganos con competencia ambiental capaces de integrar toda la información disponible, pues para lograr un buen desarrollo medioambiental, resulta fundamental poder cruzar todos los antecedentes y normas que regulan un determinado proceso de evaluación.

Contar con evaluaciones de primer orden, a nivel local y central, constituye un desafío para el país, pues el desarrollo sustentable y sostenido debe contar con una política medioambiental acorde con el mundo y con la realidad actual.

4.4.

La actual legislación debe sancionar en forma severa las irregularidades que se presenten en la tramitación de los proyectos, en especial los de generación eléctrica, ya que situaciones como el examen realizado por el Servicio Nacional de Geología y Minería del proyecto central hidroeléctrica de San Pedro, Región de Los Ríos⁶, no deben repetirse. En este proyecto el estudio fue efectuado por un ingeniero en minas y no un geólogo, en circunstancias de que la central se ubicaría entre dos fallas geológicas, información que fue proporcionada por la propia empresa en el estudio de impacto ambiental.

La nueva institucionalidad medioambiental, en especial la Superintendencia y los Tribunales Ambientales, debieran poner término a este tipo de situaciones ejerciendo un mayor control en estos procedimientos.

4.5.

Es impostergable transparentar los procesos de cambio en los planos reguladores, de lo contrario persistirán las suspicacias respecto de modificaciones a los usos del suelo, que aparentemente se harían para favorecer determinados intereses particulares.

Se recomienda someter tales cambios a la evaluación de un ente técnico independiente, con la capacidad de integrar toda la información disponible, mediante instrumentos de planificación territorial, para resolver el tema en beneficio de la comunidad toda y no en el de unos pocos interesados.

4.6.

Si bien la Comisión valora el anuncio de que se efectuará un estudio de zonificación del país que permita establecer lugares donde se puedan instalar determinadas actividades económicas, estima conveniente avanzar a la brevedad en una planificación del territorio nacional, que consigne la zonificación para el establecimiento de actividades necesarias para el desarrollo del país que puedan ser “molestas o contaminantes”.

⁶ Sesión 12ª, de 28 de octubre de 2009.

4.7.

Asimismo, es necesario corregir, precisar y, en definitiva, aplicar correctamente las normas que determinan los proyectos que pueden ingresar al Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental por vía de Declaración o de Estudio de Impacto Ambiental.

De los testimonios recibidos en la Comisión se pudo concluir que existen en este ámbito importantes deficiencias que permiten que la norma sea burlada, con la finalidad de obtener resoluciones aprobatorias bajo el velo de una aparente legalidad.

Como es sabido, la Declaración de Impacto Ambiental es menos exigente que el Estudio de Impacto Ambiental, por cuanto requiere la presentación de “los antecedentes necesario que justifiquen la inexistencia de aquellos efectos, característica o circunstancias del artículo 11 que puedan dar origen a la necesidad de efectuar un estudio de impacto ambiental”, y no estudios que justifiquen que no ocasionarán algunos de los efectos enumerados en el citado artículo 11.

4.8.

Es fundamental contar con una visión integral y sistemática del tema, aun cuando ello resulte complejo. Es indispensable transitar en la dirección de lograr una mejor coordinación entre, por ejemplo, las Coremas, actual Comisión de Evaluación, y la Dirección General de Aguas. La descoordinación entre ellas ha vulnerado los legítimos derechos y garantías de los propietarios de derechos de aguas en determinados ríos.

En ese sentido, el buen desarrollo de Chile requiere disponer de instancias capaces de consolidar información, analizarla de manera integrada, generar índices y parámetros de medición y, finalmente, resolver de manera acorde con la realidad local y nacional, reconociendo que ello es difícil de lograr tratándose de materias medios ambientales.

4.9.

La Comisión estima que es necesario dar estricto cumplimiento al Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales⁸, por lo que es preciso establecer un mecanismo de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, así como de los sitios ancestrales en la evaluación de los proyectos medioambientales.

⁷ Artículo 12 bis de la ley 19.300.

⁸ Chile ratificó e hizo depósito el 15 de septiembre de 2008 en Ginebra del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

4.10.

Finalmente, la Comisión consideró conveniente solicitar al Presidente de la República elaborar una iniciativa legal que aborde el tema de las compensaciones, con el objeto de que transparente la actual situación que permite que las empresas efectúen convenios con parte de la comunidad. Para ello, debiera considerarse un sistema de patentes que beneficie a la comuna, provincia o región donde se desarrolle un proyecto con repercusiones medioambientales.

XI

Informe de la Comisión Investigadora del incendio que afectó al Centro de Detención Preventiva de San Miguel (extracto)*

El 8 de diciembre de 2010, se produjo un incendio en el Centro de Detención Preventiva de San Miguel que provocó la muerte de 81 internos e hirió a otros 26, además de cuantiosos daños materiales. Dada la gravedad del hecho, 50 diputados solicitaron a la Corporación que la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia se constituyera como investigadora de lo sucedido, se pronunciara frente a las eventuales responsabilidades políticas o administrativas, tomara conocimiento de las acciones emprendidas por la actual administración y las propuestas que haya diseñado en materia carcelaria en el corto, mediano y largo plazo.

La Comisión analizó también la forma en que ha operado en las dos últimas décadas el proceso de construcción y modernización de los recintos penitenciarios y su capacidad, las condiciones de hacinamiento actualmente imperantes de la población penal, las políticas de reinserción social y de penas.

Celebró trece sesiones, cinco de ellas en Santiago, una reunión en comité y una visita inspectiva al Centro de Detención. En ellas recibió las opiniones de Felipe Bulnes, Ministro de Justicia; Luis Masferrer, Director Nacional de Gendarmería de Chile; Jaime Concha, coronel, subdirector operativo; José Maldonado, presidente de la Asociación Nacional de Oficiales Penitenciarios (Anop); Óscar Benavides, presidente (s) de la Asociación Nacional de Funcionarios Penitenciarios de Chile (Anfup); Juan Alarcón, presidente de la Asociación Nacional de Suboficiales de Gendarmería (Ansog); Gabriel Pérez, presidente de la Asociación Nacional de Directivos, Profesionales y Técnicos (Adiptgen); Javiera Blanco, Directora Ejecutiva de la Fundación Paz Ciudadana; Ana María Morales, Directora del Área Sistema de Justicia y Reinserción; Alberto Precht, presidente de la Comisión Defensora

* Elaborado por Enrique Winter Sepúlveda, abogado de la Cámara de Diputados, en base al informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia.

Ciudadana; Nicolás Vial, presidente de la Fundación Paternitas; Nicolás Espejo, profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y Alejandro Jiménez, ex Director Nacional de Gendarmería, acompañados de sus respectivos asesores.

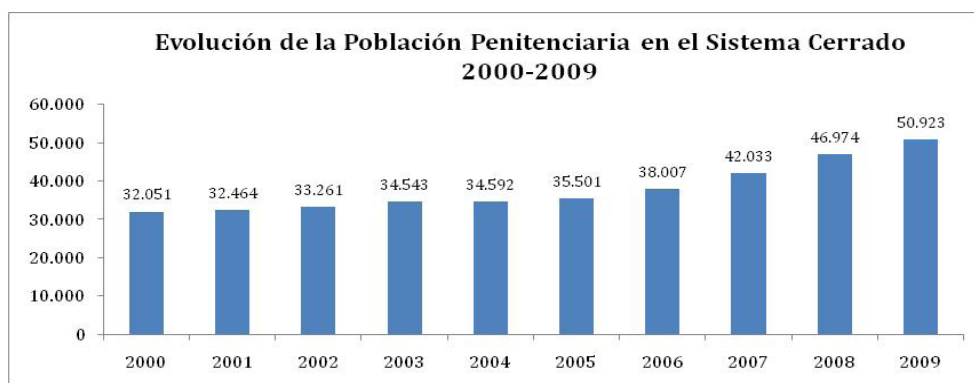
El informe entregado a la Sala se dividió por materias en los siguientes veintinueve capítulos, algunos de los cuales se resumen aquí para luego extenderme en las consideraciones y propuestas de los últimos tres: diagnóstico de la situación carcelaria del país, algunas referencias a las causas del colapso del sistema penitenciario; hacinamiento que se registra en el sistema penitenciario; impacto de la reforma procesal penal y del terremoto en el hacinamiento de la población carcelaria; infraestructura carcelaria; la situación de los internos, violencia en las cárceles y ausencia de segregación en su interior; la situación del personal de Gendarmería de Chile; reinserción y rehabilitación; la alimentación al interior de los penales y el uso de balones de gas; presupuesto destinado a infraestructura carcelaria y a Gendarmería, particularmente el referido al equipamiento de seguridad y adquisición de elementos contra incendios; medidas adoptadas por el Ministro de Justicia antes del incendio de la unidad penal de San Miguel; tareas futuras anunciadas por el Ministro de Justicia respecto a la matriz carcelaria; medidas adoptadas para mejorar la condición de los internos, particularmente en materia de prevención de riesgos y seguridad, unidades más riesgosas; red seca y húmeda al interior de los penales, el caso de la cárcel de San Miguel; situaciones de desigualdad que se producen en los penales, los recintos carcelarios de Cordillera y Punta Peuco; incumplimiento de la obligación de establecer un mecanismo nacional de prevención contra la tortura, insuficiencia de la definición de tortura en nuestra legislación; centros privativos de libertad dependientes del Servicio Nacional de Menores; la unidad penal de San Miguel; algunas proposiciones efectuadas por los invitados; consideraciones que sirven de base a las proposiciones aprobadas por la Comisión; decisiones adoptadas por la Comisión, y proposiciones aprobadas por la Comisión.

1. Breve diagnóstico de la situación carcelaria

La Comisión recibió opiniones y referencias sobre las causas del colapso del sistema penitenciario, con las cuales elaboró un diagnóstico de la situación carcelaria del país. El señor Espejo señaló que el Comité Contra la Tortura de las Naciones Unidas, la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la OEA, el informe del examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos y otros manifestaron en su momento el uso excesivo de la fuerza, de registros corporales denigrantes y humillantes a las visitas, particularmente a mujeres y niñas, y de graves deficiencias y limitaciones en los programas de readaptación social en Chile.

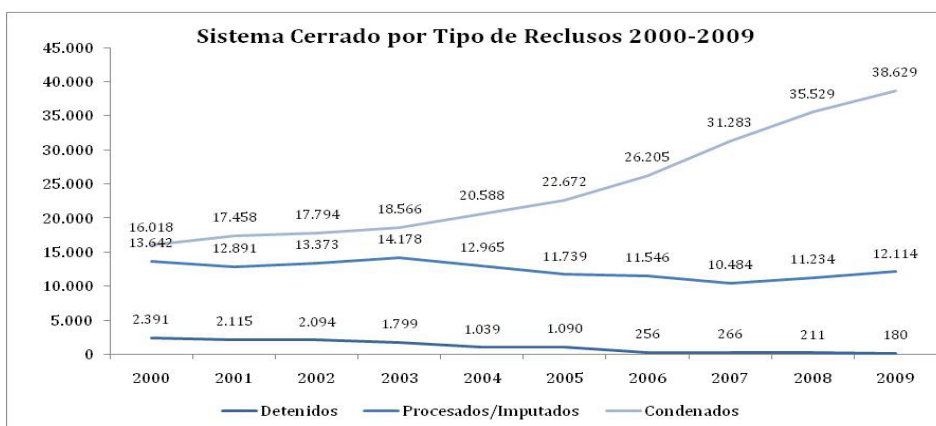
En centros operados por el Estado se observaron niveles de hacinamiento pocas veces vistos en estas regiones, condiciones de insalubridad extrema, que incluyen servicios precarios o deficientes de agua potable, alimentación, higiene y salud, así como pésimas condiciones de infraestructura.

El señor Pérez consideró un grave error que se extremen recursos para fortalecer la seguridad en desmedro de un verdadero apoyo a las abandonadas funciones de tratamiento y reinserción social, como asimismo el impacto negativo en la diversificación de las penas sustitutivas a la reclusión. Citó al presidente de la Corte Suprema, Milton Juica, quien sobre esta materia declaró: *“El mundo político entrega un mensaje donde se refuerza la idea de que toda persona que delinque debe ir a la cárcel”*. La señora Blanco mostró a este respecto la evolución de la población penitenciaria:



Este crecimiento sostenido se origina, a juicio de la señora Blanco, en la implementación de la reforma procesal penal. Así, en el sistema cerrado la población reclusa creció en 58,9% entre los años 2000 y 2009.

Por su parte, el porcentaje de condenados ha aumentado en más de 140% en el mismo período. Sin embargo, la buena noticia es que el porcentaje de procesados imputados privados de libertad ha disminuido. En 2000, el 42% de los privados de libertad se encontraba en espera de un juicio y hoy ese porcentaje no supera el 20%. Opinó que uno de los mitos existentes es que en la actualidad hay menos prisiones preventivas y la gente suele considerar, por ello, que los jueces tienen más mano blanda. No obstante, al analizar las cifras, es posible apreciar que la cantidad de prisiones preventivas decretadas en el año 2000 es bastante similar a la del año 2009, agregó. De hecho, desde que se dictó la Ley Agenda Corta Antidelincuencia, han vuelto a aumentar. Del total de personas a las que se ha aplicado esta medida, sólo el 23% recibió una sentencia condenatoria de encierro, mientras que el 77% cumplió su condena en libertad o, lo que puede ser más grave, ha sido absuelto.



Aclaró que, lamentablemente, las prisiones preventivas no se dictan con toda la información que se requiere, de acuerdo con los antecedentes recabados a través de una encuesta efectuada a los jueces, razón por la cual no es de extrañarse que el 70% de las prisiones preventivas hayan sido mal dictadas.

Ingresos a la cárcel tipificados como "Prisión preventiva" (2005 – 2010)		
	Frecuencia	%
2005	8.604	17,8
2006	8.879	18,4
2007	8.880	18,4
2008	9.245	19,1
2009	8.862	18,3

El sistema cerrado está saturado con ingresos que no tienen mayor justificación, concluyó.

La señora Morales citó el informe efectuado por el Consejo para la Reforma Penitenciaria, el cual mostró que los beneficios intrapenitenciarios han descendido drásticamente en los últimos cinco años, lo cual no solamente dice relación con las políticas de seguridad o con las políticas criminales, sino que con muchas de las decisiones sobre esos beneficios; en definitiva, recaen en personas como los alcaides, que no tienen preparación en materia de reinserción social, sino que están preocupados de evitar cualquier posibilidad de fuga de los reos y de tomar resguardos ante eventuales responsabilidades administrativas que pudiesen tener por esa causa.

Resumió algunas de las propuestas del Consejo, como la de fortalecer la institucionalidad del sistema penitenciario, a través de la separación de Gendarmería en dos instituciones totalmente distintas, una de ellas abocada a la custodia y la otra a la reinserción social, sobre la base de una serie de modelos comparados que han mostrado resultados bastante exitosos, en el entendido de que tienen espíritu y objetivos distintos, lo que hace que, en definitiva, conspiren unos con otros, en la

medida en que están localizados en la misma institución.

2. Hacinamiento

El Ministro Bulnes subrayó que la tasa de encarcelamiento es especialmente alta en Chile, ya que por cada 100 mil habitantes hay 317 personas reclusas, lo que equivale a afirmar que el 0,32% de la población se encuentra privado de libertad, porcentaje que incluye como grupo mayoritario a los condenados, así como también a quienes están sujetos a prisión preventiva.

Nuestro país se ubica en el tercer lugar en el ranking de tasas de población reclusa en Sudamérica, superado únicamente por Guyana Francesa y Surinam, en tanto que en el contexto internacional, donde destaca Estados Unidos con el 0,8% de la población reclusa, ocupa el lugar 35.

Lugar	País	Tasa
1	Guayana Francesa	365
2	Surinam	356
3	Chile	317
4	Guyana	272
5	Uruguay	244
6	Brasil	242
7	Colombia	163
8	Perú	152
9	Argentina	132
10	Ecuador	126
11	Paraguay	95
12	Venezuela	85
13	Bolivia	80

Lugar	País	Tasa
1	Estados Unidos	760
3	Rusia	624
28	Sudáfrica	329
31	Israel	325
35	Chile	317
61	México	208
64	Nueva Zelanda	195
76	España	164
88	Inglaterra y Gales	153
104	Australia	129
114	China	119
117	Canadá	116
138	Italia	97
140	Francia	96
146	Alemania	90
177	Japón	63
203	India	33

La alta tasa de encarcelamiento conduce necesariamente a un gran nivel de hacinamiento, comentó el Ministro Bulnes. En efecto, actualmente el sistema carcelario tiene, de acuerdo con su diseño, una capacidad para albergar a 34.036 personas, en circunstancias de que la población penal reclusa asciende a 53.372 internos¹, lo que da cuenta de una tasa de hacinamiento cercana al 60%, en promedio

¹ La citada estadística es de septiembre de 2010. La población reclusa no comprende a quienes se encuentran beneficiados por la reclusión nocturna, arrestos diurnos y nocturnos, ni a los condenados por faltas.

a nivel nacional, ya que hay penales donde este porcentaje es menor, pero hay otros en que resulta significativamente más alto. Así por ejemplo, la tasa de hacinamiento del Centro de Detención Preventiva San Miguel es cercana al 90%. Por ello, el control de cualquier calamidad, motín o riña entre los internos resulta especialmente complejo

Comprometió un descenso en las cifras hacia fines de 2010, salvo algún evento extraordinario, debido a las rebajas de condenas que por ley le corresponde firmar como Ministro de Justicia y a las revisiones de las prisiones preventivas. Así, es previsible que la población penal disminuya a alrededor de 51.000 internos y que se estanque en ese nivel por un tiempo.

El señor Masferrer añadió que en el sistema penitenciario existen cuatro subsistemas: 88 unidades penales, 20 centros de educación y trabajo, 32 centros de reinserción social y 4 centros abiertos, además de 10 patronatos locales de reos. Comentó que la cifra referida al número de unidades penales no considera las que fueron devastadas por el terremoto y que significaron la pérdida de 2.066 plazas, lo que vino a agravar el problema de hacinamiento o de sobrepoblación.

Informó que los centros de educación y trabajo son subutilizados, por cuanto es posible aumentar las fuentes de producción y las áreas productivas de los mismos, como también el número de internos que pueden acceder a esta modalidad de cumplimiento de penas.

El señor Maldonado presentó casos más extremos, como la calle 4 de la Penitenciaría, que tiene capacidad para 114 personas y alberga a 634, lo que significa 500% de hacinamiento. Del mismo modo, en la calle 6 hay 359, lo que significa 200% de hacinamiento, en tanto que Colina 2 y Puente Alto son dependencias que tendrían un nivel de hacinamiento cuatro o cinco veces superior al nivel reconocido por el Estado respecto de las cárceles chilenas. Explicó que en las citadas dependencias de la Penitenciaría no hay violencia -ni riñas, ni muertos-, pese a las paupérrimas condiciones. Esos reclusos prefieren vivir allí que arriesgarse a compartir dependencias con internos violentos como los apenas 108 de la galería 5, que tienen la mayor tasa de mortalidad. Hizo hincapié en que el hacinamiento también afecta al personal de Gendarmería. La falta de espacio impide desarrollar actividades recreativas para los internos e incide en el control al que deben estar sometidos, porque la vigilancia disminuye. De allí que la función penitenciaria prácticamente esté reducida a evitar la fuga de los reos.

Debido a la gravedad de esta situación y a la urgencia con que requiere ser atendida, la solución, a su juicio, exige la construcción rápida de nuevos establecimientos penales, aun cuando ello no sea el gran remedio para el problema carcelario.

El señor Alarcón hizo presente que hay espacios que pueden ser recuperados y habilitados para ayudar a descomprimir en parte el hacinamiento. Por ejemplo, se cuenta con las dos cárceles antiguas de Rancagua, y las de Buin, Collipulli, Chin Chin, en Puerto Montt, e Isla Teja, en Valdivia. En esos establecimientos se podría recluir a los internos primerizos y de bajo compromiso delictual, para evitar el contacto criminógeno y salvaguardar la integridad física de los mismos.

Está comprobado que hay reclusos de alta, mediana y baja peligrosidad en las mismas torres. En todas las cárceles se está dando el problema de mezcla de la población penal, salvo en las concesionadas. Si se inyectaran recursos en los recintos antes mencionados, se podría descomprimir en parte el hacinamiento en el resto de los establecimientos penitenciarios, hasta encontrar soluciones más adecuadas.

3. Infraestructura carcelaria

El Ministro Bulnes señaló que a partir de 2000 se ha incrementado el número de establecimientos penitenciarios, como consecuencia de la reforma procesal penal y del sistema de cárceles concesionadas. Concluyó que es conveniente contar con la asesoría de expertos internacionales para repensar este sistema, luego de revisar el diseño de la cárcel que debe emplazarse en Talca, cuya capacidad de 1.800 internos resultará insuficiente.

En lo que respecta a las inversiones anteriores en infraestructura carcelaria, en el marco del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, indicó que en el caso del grupo conformado por las cárceles de Alto Hospicio, La Serena y Rancagua, hubo un sobre costo de 78%; para el segundo grupo, en tanto, constituido por las cárceles de Santiago 1, Valdivia y Puerto Montt, el sobre costo fue de 32%. En el caso del tercer grupo, correspondiente a las cárceles de Antofagasta y Concepción, que hoy está en ejecución, se produjo una diferencia con la empresa concesionaria que reclamó modificaciones en las especificaciones técnicas, lo que implicó, en el caso de Antofagasta, un sobre costo del 214%, ya que el gasto de 900 mil unidades de fomento se triplicó a casi 3 millones de unidades de fomento, y ocurrió una situación similar en Concepción.

Hizo notar, como ejemplo, que en el caso de Antofagasta, se presentó la particularidad de un alto costo por metro cuadrado (80 unidades de fomento) y de la ausencia de un proveedor de agua potable, pese a que el 15 de marzo de 2010 estaba en ejecución, lo que evidencia falta de oficio y diligencia. Por ello, se debió contratar a una profesional expresamente dedicada a solucionar este tema, con una empresa cuya área de concesión no comprendía a la mencionada cárcel, por lo que no hay derecho a tarifa regulada, situación que implicó una dificultad adicional que ha debido abordar el Ministerio durante un período de ocho meses. La construcción del penal Santiago 2 en un terreno en Til-Til, si bien tiene derechos de aprovechamiento de agua de pozos, requiere contar con un sistema de suministro que dé garantías. Opinó, sin embargo, que los altos costos pagados no obedecen a razones de corrupción, sino más bien a la falta de fiscalización y a la inexperiencia.

En cuanto a las diferencias que pueden detectarse entre la calidad de vida que se da a las personas privadas de libertad en los penales concesionados que se encuentran funcionando y la que reciben los internos de recintos tradicionales, afirmó que son abismantes, pues en los primeros es notoriamente mejor el nivel de prestaciones y el de habitabilidad. Esta realidad determina que existan presos de primera y de segunda categoría; los primeros ascienden al 20% de la población penal. Opinó que el estándar que se dio a las cárceles concesionadas -política

que considera discutible- podría ser más eficiente, ya que algunos servicios están sobredimensionados. Así, por ejemplo, la cárcel de Alto Hospicio tiene instalaciones de salud de mejor nivel que las que pueden hallarse en el sistema público. Esta situación da origen a la necesidad de buscar una mayor homogeneización en las prestaciones de salud, de modo que no existan diferencias sustanciales entre las que se brindan a los presos y la que recibe el resto de los ciudadanos que no están condenados.

El señor Precht recordó que hace algunos años se constituyó una Comisión Investigadora en la Cámara de Diputados que emitió un informe lapidario acerca de la situación del penal concesionado de Valdivia. Al respecto, cuando lo visitaron junto con la Secretaría Regional Ministerial de Justicia, lo hicieron en un día de fuertes lluvias y se encontraba inundado. Detalló las inhumanas condiciones de varias de las cárceles chilenas, sobre todo en las denominadas “celdas de castigo”, haciendo hincapié en el contraste con otras que, en general, son ejemplos de reinserción, como Colina 1.

4. La alimentación al interior de los penales y el uso de balones de gas

Consultado sobre si existe regulación del uso de balones de gas al interior de los penales, el señor Masferrer respondió que el decreto supremo 518, de 22 de mayo de 1998, permite que los internos mantengan bienes o especies para su uso personal. El artículo 47 de ese decreto supremo señala que los internos tendrán derecho a que la administración les proporcione una alimentación supervigilada por un especialista en nutrición, médico o paramédico, y que corresponda en calidad y cantidad a las normas mínimas dietéticas y de higiene. Sin perjuicio de lo anterior, los internos podrán adquirir en los economatos que funcionan en los establecimientos penitenciarios, bienes o especies para su consumo o uso personal. En ningún caso el servicio de economato tendrá fines de lucro.

Respecto a la venta de balones de gas en San Miguel, indicó que existe una autorización del jefe de la unidad penal. El 2 de julio de 2010 el encargado del economato, el vigilante segundo Oziel Franco Franco, comunicó al jefe de la unidad lo siguiente: *“Debido a la inquietud del personal, nos hemos dado cuenta de que este economato cuenta con un giro específico que autoriza la venta de gas licuado. Por lo anteriormente expuesto, solicito instrucciones sobre la continuidad de la venta de ese producto, la que ha sido ordenada por la jefatura de esa unidad, ya que esta administración del economato se recibió con vales de carga de gas y cilindros llenos que se encontraban almacenados en la bodega para posterior venta”*. El jefe administrativo, a manuscrita, dispone: *“Autorízase la venta y realícense los trámites para la ampliación del giro por medidas de seguridad.”*

Declaró que a los internos no les satisface el rancho fiscal, a excepción de lo que ocurre en las cárceles concesionadas. Entonces deciden preparar sus propios alimentos. Por ello, se les permite utilizar balones de gas y preparan té o mate a las tres o cuatro de la mañana y comidas que, a través de encomiendas, son llevadas a las unidades penales por sus familiares o amigos.

Después del anterior incendio de San Miguel, ocurrido en 2000, la autoridad de la época anunció que se prohibirían los balones de gas al interior de recintos penales. Sin embargo, frente a esa realidad dura y permanente, fue imposible llevar a cabo esa decisión. Se debió dar un paso atrás, lo que finalmente redundó en impedir el uso del kerosén al interior de los penales y permitir los balones de gas. Indicó que, junto con el subdirector, evaluaron la posibilidad de retirar los balones, al menos en las noches, pero no fue posible ejecutar esa medida.

Añadió que en San Miguel los cilindros de gas tienen una doble función: preparar alimentos para los internos y servir como medio de calefacción.

El fisco gasta alrededor de 890 pesos para ración diaria de los internos. Informó que se aumentó esa cifra a unos 920 pesos aproximadamente. Sin embargo, si se hiciera el ejercicio de equiparar ese monto de ración fiscal diaria por interno a lo que se entrega en las cárceles concesionadas, en donde no se usan cocinillas ni balones de gas, se debería subir a un promedio de 1.455 pesos por ración diaria.

Teniendo una proyección de una tasa de crecimiento de 8% en la población penal que pernocta en las unidades penales y que no está en las cárceles concesionadas, el universo sería de 45.269 internos. Destacó que se trata de tres raciones diarias, siguiendo una guía alimenticia que asegure aproximadamente 2.100 kilocalorías diarias en tres comidas. Hizo presente que se requiere financiar 16.523.334 raciones al año. Con el presupuesto ya incrementado para 2011 en materia de alimentación, que corresponde a 15.248 millones de pesos, no alcanza para cubrir las raciones antes mencionadas. Para cubrirlas, se necesitan 22.572 millones de pesos. Por tanto, existe un déficit de 7 mil millones de pesos. A vía de ejemplo, mencionó que el plan de mejoramiento de las 11 medidas, que incluyen la licitación de 13 equipos inhibidores de celular, cuesta 6 mil millones de pesos.

La entrega de alimentación adecuada a los internos permitiría el retiro de los balones de gas, en la medida en que además se resuelvan otros dos aspectos: calefacción en las distintas unidades penales y la existencia de comedores.

Recordó que cuando ocurrió el incendio en Iquique y el anterior de San Miguel, se hizo el ejercicio de utilizar cocinillas eléctricas. Se contactó en esa época con la empresa Fabrestel para que diseñara una cocinilla que respondiera a los requerimientos de Gendarmería de Chile, considerando que serían utilizadas por los internos en los penales. Es una cocinilla con un concepto antivandálico. Una vez terminada la etapa de diseño y prueba de funcionamiento, el costo asociado para la confección de 148 cocinillas fue de 84.426 pesos más IVA la de tres platos, y de 77.560 más IVA la de dos platos. Se compraron algunas el segundo semestre de 2002 y fueron enviadas a Iquique, Antofagasta, San Antonio, Los Andes, Rengo, Santa Cruz y Buin.

Paralelamente, se iniciaron modificaciones al sistema eléctrico de la unidad penal con el objeto de aumentar la capacidad y dar respuesta a este nuevo requerimiento eléctrico. Así, en el CCP de Rengo el empalme existente de 40 kilowatts se debió aumentar a 100 kilowatts con un costo de la época de 1.443.864 pesos y una inversión de 11.825.371 pesos para las readecuaciones del sistema eléctrico, de modo de permitir suministrar energía a esas cocinillas sin afectar las instalaciones

del resto de la unidad penal. Gendarmería y la autoridad de la época desearon perseverar en esta vía, por el alto costo en el consumo eléctrico que podía demandar.

Consultado si existe algún estudio referido a la posibilidad de externalizar el servicio de alimentación, respondió negativamente. Añadió que en las cárceles concesionadas la empresa se adjudica tanto la construcción como la concesión. Además, hay otra empresa que se adjudica la distribución de los alimentos. Pese a que no cuenta con estudios que confirmen su opinión, estimó que resulta más fácil externalizar que construir centrales de alimentación.

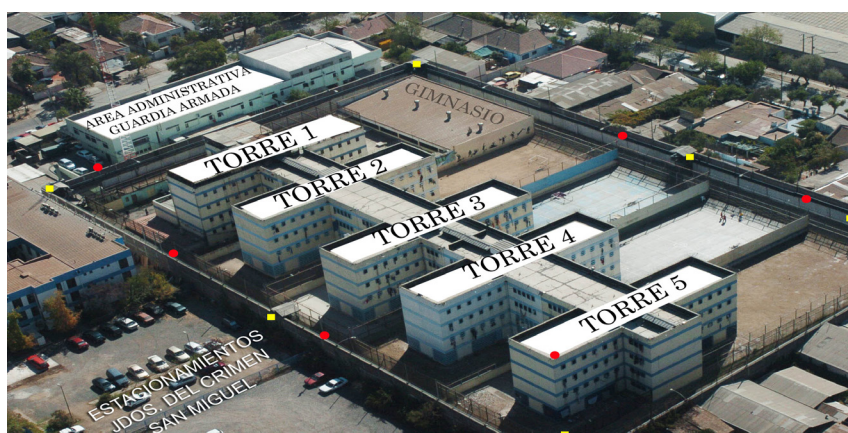
Informó que suscribió un convenio con la Subsecretaría de Energía, organismo que les traspasará 180 millones de pesos para la instalación de paneles solares en las salas materno-infantiles en tres cárceles femeninas: Antofagasta, CPF de Santiago y Concepción.

Informó que han potenciado los servicios nocturnos, así como también crearon un servicio de patrullaje. Con todo, hizo presente que resulta difícil controlar a 7 mil y tantos presos después de las 18.00 horas. Pese a ello, hay un control, una clasificación y una segmentación.

El señor Maldonado advirtió que Gendarmería tiene recursos para alimentar a toda la población penal en los 88 recintos penitenciarios que están habilitados, pero no todos los reclusos utilizan este beneficio, debido a que, según los códigos del mundo delictivo, aquella persona que percibe la alimentación fiscal no tiene los recursos necesarios para proveérsela por sí misma, motivo por el cual no tiene el estatus delictivo que merece, lo que ocurre sobre todo en el caso de los asaltantes. Por ello, mucha comida elaborada para los internos se pierde y diariamente hay que botarla, pues no está permitido regalarla, según los dictámenes de la Contraloría.

5. El Centro de Detención Preventiva de San Miguel

Inaugurado el 6 de septiembre de 1982, costó 314 millones de pesos y su superficie es de 16 mil metros cuadrados. Está diseñado para 892 internos, sin embargo la población penal al 8 de diciembre era de 1.951. Su distribución es de cinco torres, como consta en la siguiente fotografía:



La clasificación por las torres viene dada por un plan de segmentación elaborado por el consejo técnico, del 8 de junio de 2010, de acuerdo al oficio 408 de la Dirección Regional Metropolitana.

Cada torre tiene un sector sur y uno norte. A modo de ejemplo, en la torre 1, sector sur, en el piso 1 está la escuela; en el piso 2, los homosexuales; en el piso 3, la enfermería y los primeros auxilios; en el piso 4, ex uniformados. En el sector norte de la misma torre, en tanto, en el piso 1 están los homosexuales; en el piso 2, las faltas al régimen interno; en el piso 3, la enfermería y los primeros auxilios, y en el piso 4, los beneficios y mozos de puestos especiales.

5.1. Los turnos de Gendarmería

El señor Masferrer expresó que existe un plan de contingencia para siniestros, el cual se compone de tres sistemas: una guardia armada, una interna y una nocturna.

La guardia armada está compuesta por un oficial que trabaja en turnos de 24 por 24 horas y por jefes de relevo en turnos de 24 por 48 horas. Por otra parte, hay centinelas en número variable, de acuerdo a la disponibilidad de personal y trabajan en turnos de 72 por 24 horas promedio. La función de la guardia armada consiste en regular la seguridad periférica de la unidad y controlar el acceso de las personas al recinto penitenciario.

La guardia interna incluye un oficial por cada una de las crucetas, en la medida en que la dotación lo permita.

La guardia nocturna está compuesta por cuatro o seis funcionarios al mando de un oficial jefe nocturno y ejerce sus funciones en turnos de 24 por 24 horas, desde las 17.00 horas hasta las 8.30 del día siguiente. La función de la guardia nocturna es mantener el orden y la seguridad una vez efectuado el encierro de la población penal, convirtiéndose en responsable del control de cualquier eventualidad que se detecte para tomar las medidas correspondientes.

El señor Concha especificó que la guardia de San Miguel está compuesta por dos sistemas de vigilancia: una guardia perimetral, que es la armada, formada por los centinelas que trabajan tres o cuatro días y tienen uno de descanso. Cuando se hace referencia al personal disponible, se alude a seis o siete puestos que se cubren, y la diferencia, que son tres relevos, corresponde a otras dotaciones que descansan, disponibles para cualquier emergencia que se origine durante la noche. A ello hay que sumarle el personal que hace servicio nocturno, constituido por la guardia interna de los turnos y que ingresa a las 17.30 horas, una vez que se produce el encierro, y permanece hasta el otro día, a la hora en que se realiza el desencierro de la población penal.

Esa guardia nocturna está compuesta por seis o por cuatro hombres y un oficial, la cual hace un servicio de patrullaje por las cinco torres. No se puede ubicar a un gendarme en cada torre. No tendría ninguna efectividad preventiva ante la comisión de algún delito al interior del establecimiento. Entonces, se realiza un sistema de patrullaje al interior de la cárcel.

A ello se debe sumar el personal que está en la guardia propiamente tal y que comprende al oficial de guardia, que trabaja 24 horas; a los funcionarios que hacen función de jefe de relevo, que se encargan de hacer los cambios de turno en las diferentes garitas, los que cumplen cuatro horas de servicio y tienen ocho de descanso. Además, se debe considerar el personal que trabaja en los sistemas de cámaras de televisión las 24 horas.

Afirmó que el día de los hechos en la unidad de San Miguel había 31 funcionarios, los que estaban distribuidos de la siguiente manera: seis puestos de vigilancia, con un régimen de cuatro horas de trabajo por ocho de descanso. Por tanto, al existir seis puestos de vigilancia, incluyendo los de la puerta principal y la reja túnel, se llega a 24 funcionarios en el servicio perimetral.

Añadió que se ha dicho que había 16 funcionarios del servicio perimetral, pero éste solamente tiene seis garitas, y éstos son los puestos que se cubren por cuatro horas. Después de ese lapso se hace el relevo. Había un oficial de guardia y un servicio nocturno con un oficial y cuatro funcionarios, aparte del personal disponible de las garitas, que estaba descansando a la hora de los hechos, porque cada cuatro horas se realizan los relevos de los turnos.

En cuanto a las extenuantes horas de trabajo que deben cumplir los funcionarios, el señor Maldonado señaló que cada cierto tiempo deben acuartelarse en los distintos recintos penitenciarios frente a una situación de crisis, lo que ha traído consigo el abuso por parte del Estado, ya que la figura del acuartelamiento pudo tener algún sentido en épocas pasadas, pero no en la actualidad, cuando las instituciones tienden a su modernización y al respeto de los derechos laborales de los trabajadores. En efecto, en estos casos, los gendarmes son convocados desde sus domicilios para presentarse en las respectivas unidades, lo que constituye un abuso y violación flagrante de sus derechos laborales.

A esto se agrega la disminución de los sueldos de quienes ingresan a la institución, desde el grado 22 al grado 26, de modo que perciben alrededor de 100 mil pesos menos que antes, y que no tienen asignación de riesgo desde 1974, pese a las luchas que se han librado para recuperarla.

El señor Alarcón añadió que si el gendarme tiene una hora de descanso, la dedica a dormir, porque no hay un esquema que le asegure que tendrá cinco horas para descansar completamente, pues en cualquier momento, por cualquier situación, pueden llamarlo.

5.2. La red seca y la red húmeda

El señor Maldonado sostuvo que es de conocimiento público que las redes secas y húmedas no estaban en funcionamiento, por su deterioro. Se trató de hacer funcionar la red húmeda, pero en pocos minutos la presión del agua disminuyó. Recordó que el jefe de la unidad de San Miguel, en agosto de 2010, emitió un oficio dando cuenta de que dichas redes no estaban en condiciones de funcionar frente a cualquier siniestro. Eso alertó a las autoridades, las que llamaron a licitación a fines de 2010 para efectuar las reparaciones.

Destacó que existe un informe del director regional metropolitano, de octubre de 2005, en el que se expresa que la presión del agua en San Miguel es insuficiente y que se debe cambiar el grifo. Además, se establece que debe existir un cuartelero dedicado al trabajo y al equipamiento de técnica anti incendio, que se deben comprar dos IFEX adicionales, que son equipos de respiración autónoma, y que el material menor de la red seca fue dañado y destruido por los reclusos.

El señor Benavides explicó que la red seca es una red con presión que se inyecta a los caudales de agua y que hace que de la manguera de bomberos surja un chorro con gran potencia, con gran caudal, que permite apagar rápidamente un incendio. En San Miguel de aquella red sólo emanaba un chorro débil, sin potencia.

Haciendo historia, informó que los problemas en San Miguel partieron en 2000, cuando se produjo un incendio en que murieron siete reos. Después, en 2001, en un incendio parecido, pero en Iquique, murieron otros 26 reos quemados. El 3 de julio de 2003, murieron dos presos más, en la cárcel El Manzano, en Concepción. El 11 de septiembre de 2003, murieron otros nueve reos en la cárcel de Concepción. En octubre de 2007, once internos menores perdieron la vida en la cárcel Alto Bonito, en Puerto Montt. Y en abril de 2009 fallecieron otros 10 internos en Colina. Advirtió que lo ocurrido en San Miguel volverá a suceder.

5.2.1. Declaraciones del Director Nacional de Gendarmería

El señor Masferrer indicó que en 2008 Gendarmería licitó las obras llamadas “Mejoramiento de redes contra incendio en diversas unidades penales de la Región Metropolitana”. Se trataba de seis unidades adjudicadas a un contratista por la suma de 42 millones de pesos, a 60 días de ejecución. Estas obras fueron recepcionadas provisoriamente en enero de 2009.

Informó que en agosto de 2010, el jefe operativo de la cárcel de San Miguel, mayor Christian Alveal, comunicó, por oficio, al director regional metropolitano, que las redes seca y húmeda no estaban operativas. Con los recursos que contaba Gendarmería, el director regional metropolitano, en comunicación con el subdirector operativo, coronel Jaime Concha, dispusieron una orden de compra por dos millones de pesos, con fecha 30 de noviembre, para productos contra incendios. Se subió al sistema ChileCompra y no hubo oferentes. Se hizo una contratación directa, y los tiempos del proveedor hicieron que los productos llegaran después del 8 de diciembre. Ello dio lugar a un sumario administrativo para determinar la razón por la cual la recepción definitiva de esas obras fue en un tiempo superior al permitido.

Cuestionado por la recepción y el pago de las obras, el señor Masferrer señaló que éstas fueron ofertadas, los contratos celebrados y hubo un proceso de adjudicación, de pago y de revisión provisoria -que corresponde a la recepción material, es decir, a la conformidad del trabajo realizado para proceder al pago- de devolución de retenciones y vencimiento de la póliza de seguro o de fidelidad, todo lo cual se registró bajo la administración del señor Alejandro Jiménez. Por lo tanto, no es efectivo que en su condición de actual Director Nacional hubiera recepcionado provisoriamente esas obras, firmado algún documento para su pago o que haya tenido alguna posibilidad de evitar la contratación de este trabajo, toda vez que todo lo anterior se efectuó con anterioridad a su asunción en el cargo.

En ese entendido, sólo le habría correspondido cerrar un proceso administrativo, toda vez que éste quedó inconcluso bajo los dictámenes de la Contraloría General de la República, la que señala que hay un plazo determinado en la ley de contratación de obras en que se deben celebrar las recepciones definitivas. No había posibilidades de resarcir, sino que simplemente dar fe de lo que la comisión provisoria señaló, es decir, que las obras ejecutadas eran las contratadas y que ya se habían pagado.

El Gobierno actual se encontró con un proceso administrativo pendiente, de modo que el Departamento Jurídico de Gendarmería informó al Subdirector de Gendarmería sobre el estado en que se encontraba este último y le dio a conocer que la recepción definitiva de las obras se había producido fuera del plazo legal. Por lo tanto, el mencionado Departamento solicitó que se firme el acta de aprobación de la recepción y que se cierre este proceso administrativo, para poder iniciar un sumario destinado a establecer las causas por las cuales la comisión receptora de obras se constituyó fuera del plazo legal.

A partir de la recepción definitiva de las obras, comienza a correr un plazo de cinco años para demandar civilmente. Dado que la Contraloría General de la República ha sostenido en diversos dictámenes que es necesario cerrar los procesos administrativos, y, habiendo caducado o vencido la póliza, se optó por aprobar la recepción, que es meramente administrativa, para efectos de poder demandar al contratista.

Aseguró desconocer el estado de las redes contra incendios del Centro de Detención Preventiva de San Miguel al momento de firmar la resolución que aprueba la recepción definitiva, puesto que esta materia estaba a cargo de la Subdirección Operativa. Allí, se generó un circuito de comunicaciones entre el jefe de la unidad suplente, el director regional, el jefe de la unidad de asesoría operativa, que luego pasó a ser subdirector operativo, el Coronel Concha y el jefe del departamento de seguridad, en las cuales se afirmaba que las redes eran inoperantes, información que no fue remitida a la Dirección Nacional. En la documentación entregada a la Comisión, se aprecia el historial de tales comunicaciones y de las resoluciones entre los integrantes de la Subdirección Operativa, entre las que destaca la orden de compra de carros y mangueras que suben a un portal el 30 de noviembre de 2010. En el primer proceso de licitación no hay adjudicación, por lo que los citados elementos contra incendios se compran por trato directo y llegan a la cárcel con posterioridad al incendio.

Explicó que el sumario administrativo instruido tuvo por objeto investigar las responsabilidades que correspondían por la demora en la recepción de las obras vinculadas a la red seca en las unidades penales de la Región Metropolitana. Estuvo a cargo del fiscal señor Miguel Ángel Cornejo, administrador público del área de Concesiones. Dicho sumario, que fue remitido a la Comisión el 30 de marzo de 2011, determinó que hay seis personas inculpadas, las que se encuentran en proceso de descargo dentro de la etapa administrativa.

Indicó que uno de los aspectos que merece dudas es la razón por la cual se pagaron las obras, en circunstancias de que ni siquiera la comisión designada para el

cierre administrativo definitivo estaba cumpliendo con su tarea.

Según dictámenes de la Contraloría que, incluso, se pronuncian a propósito de otras obras en el complejo penitenciario de Valparaíso, es necesario dictar la recepción definitiva de las obras, aun cuando hayan vencido pólizas de garantía, por lo que, en el caso de las obras de mejoramiento de redes, se optó por cerrar el proceso para hacer efectivas las responsabilidades correspondientes.

5.2.2. Declaraciones del ex Director Nacional de Gendarmería

El señor Jiménez señaló que la recepción provisoria tiene tal carácter y, por ello, la comisión designada para esos efectos manifestó algunas aprensiones, ya que en el momento de la recepción definitiva corresponde efectuar las revisiones para determinar si la obra está o no conforme con lo que se contrató y si va a cumplir su objetivo.

Afirmó que le parecía extraño que se argumente que la recepción definitiva se realizó con el objetivo de iniciar el sumario y de ejercer las acciones civiles. En efecto, en la Administración Pública los sumarios se pueden decretar en cualquier momento y no es necesaria la recepción definitiva para determinar responsabilidades. Por lo tanto, no tiene sentido que se haya aprobado la recepción definitiva si se sabía que la obra estaba en mal estado o que las redes no cumplían con los requisitos. Por lo demás, la resolución es de septiembre de 2010, y el sumario recién se ordena en diciembre, con posterioridad al incendio, es decir hubo una demora en su instrucción que carece de explicación. Señaló que pese a que se anunció que iba a ser citado, en el marco de la investigación de dicho sumario, ello no se concretó.

En respuesta a una pregunta en relación con las razones por las cuales las obras se pagaron con anterioridad a la recepción provisoria, explicó que en todos los contratos de la administración pública y en especial los que se celebran en Gendarmería, por base -que son bases generales y particulares que están aprobadas con anticipación-, las formas de pago, en general, se establecen con la recepción provisoria y las garantías correspondientes para la provisión en caso de la recepción definitiva. En términos generales, en la administración pública los pagos se efectúan de acuerdo con el avance de obras, señaló el señor Jiménez. Así, en este caso, el primero se realizó el 26 de agosto de 2008, y posteriormente, se pagó el saldo restante una vez efectuada la recepción provisoria.

Afirmó no conocer personalmente al contratista de las obras aunque, al parecer, ha ejecutado otros trabajos dentro de Gendarmería.

Señaló que en el incendio que se produjo en abril de 2009 en Colina 2, como consecuencia de una riña, los internos no estaban encerrados en sus celdas y algunos de ellos fallecieron. Por ello se solicitó, a través de la Subdirección Operativa, la realización de varios trabajos tendientes a minimizar una situación similar. En ese contexto, se dictó un protocolo que, en definitiva, fue aprobado el 28 de diciembre de ese año; se hizo un levantamiento de planos de emergencia a nivel nacional; se iniciaron simulacros de incendio en todas las unidades penales; se ordenó, por parte de la Subdirección Operativa, la eliminación de cocinillas y se prohibió el ingreso de parafina. Además, se hizo un levantamiento de algunas unidades penales respecto

del funcionamiento de las redes secas y húmedas, en razón del cual se ordenaron las reparaciones en esa unidad penal y en otras, a partir de lo cual se tomó conocimiento de las especificaciones y de los diseños.

El pago de las obras de mejoramiento de las redes de las unidades penales de la Región Metropolitana se efectuó mediante una resolución de la Subdirección Administrativa. Una vez recepcionada el acta por el Departamento de Infraestructura de Gendarmería, la jefa de este último extendió un oficio por el que se entiende que la obra está aprobada provisoriamente y lo elevó al Subdirector Administrativo, que es su jefe directo, quien dictó una resolución, aprobando provisoriamente la obra. Luego, por orden del Director, en razón de que en 2004 ó 2005 se estableció, por resolución, que algunos documentos eran firmados por la Subdirección Administrativa, se notificó al Director Nacional que se cerró provisoriamente esa obra.

En términos generales, muchas veces se revisaba la documentación de todas las obras, incluso con mayor acuciosidad en el cierre definitivo. Supuestamente, todos los pagos contaban con la visación de la comisión que recibió la obra, de la Jefa de Infraestructura y del Subdirector Administrativo, y además, del inspector técnico de obra (ITO), que era un funcionario del Departamento de Infraestructura, quien debía visitar la obra al menos semanalmente y revisar el libro de avance de la misma, a fin de autorizar los pagos. Por lo tanto, habiéndose cumplido formalmente todos los requisitos de la obra, la única opción que tenía el Director Nacional para determinar si efectivamente funcionaba, era probarla personalmente.

Precisó que, por regla general, los pagos provisorios -que corresponden una vez cumplido el 30% del avance- no son autorizados por la Dirección Nacional, sino por la Subdirección Administrativa y por el ITO, de modo que no le correspondía suspenderlos.

Respecto de las razones por las cuales se habría pagado el valor total de las obras, devolviendo a la empresa la garantía entregada pese a saber que el sistema no funcionaba, señaló que hay distintos tipos de garantías, por ejemplo, de seriedad de la oferta, de seriedad de la obra y otras, que garantizan la obra definitiva. Declaró desconocer qué tipo de garantías se utilizaron en este caso y cuáles fueron devueltas. Sin embargo, hizo presente que corresponde a la Unidad de Contabilidad y Presupuesto, conjuntamente con la Unidad Jurídica, velar por que se mantengan vigentes. De hecho, bajo su administración, se encontraron boletas de garantía vencidas de otras obras y se iniciaron los sumarios correspondientes.

6. Consideraciones que sirven de base a las propuestas aprobadas por la Comisión

6.1. Hacinamiento

1. Actualmente la tasa de hacinamiento es cercana al 60% en promedio a nivel nacional. En el Centro de Detención Preventiva de San Miguel dicha tasa asciende a 90%. Ha incidido en ella la creciente demanda social por mayor seguridad

ciudadana, lo que durante los últimos años se ha traducido en un endurecimiento de la política criminal, estando ella generalmente asociada a un incremento de las penas privativas de libertad.

2. De acuerdo con lo expuesto por los invitados a la Comisión, la reforma procesal penal se ha traducido en un importante aumento en el número de condenados, por cuanto cumplió exitosamente con uno de sus propósitos, cual es alcanzar una mayor eficiencia en la persecución penal, obteniendo más condenas en un menor lapso. Sin embargo, no se avanzó en la misma medida en el sistema de cumplimiento de penas.

Por su parte, la ley 20.253 también generó importantes efectos en la prisión preventiva, ocasionando, a partir de la fecha de su publicación, en marzo de 2008, un importante incremento de las mismas.

3. También repercute en las altas tasas de hacinamiento que se registran el brusco descenso en el otorgamiento de la libertad condicional y de beneficios intrapenitenciarios.²

A pesar del crecimiento de la población penal, el otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios ha disminuido drásticamente: de 4.682 en 1995 a 1.193 en 2006. La libertad condicional tuvo un descenso similar: de 1.519 personas en 1999 a 876 en 2008.

Lo expuesto se ha traducido en un incremento del porcentaje de condenados que cumple íntegramente su pena dentro de la cárcel, sin acceder a espacios graduales de libertad, *“lo cual también tiene como consecuencia que, al momento del egreso, la persona se enfrente súbitamente a un mundo del cual ha estado ajeno por el tiempo de duración de la condena”*.³

La legislación vigente consagra la intervención inicial de una Comisión de Libertad Condicional, integrada por miembros del Poder Judicial. Dicha Comisión, luego de analizar los antecedentes del postulante y valorando la conveniencia o no de otorgar la libertad condicional, propone al respectivo Secretario Ministerial de Justicia conceder o denegar este beneficio. En consecuencia, es esta última autoridad quien resuelve sobre el otorgamiento de la libertad.

Esta intervención se ha traducido en el tiempo en una reducción considerable del número de condenados que finalmente acceden a este tratamiento penal especial.

6.2. Infraestructura carcelaria

4. La infraestructura carcelaria no sólo no ha tenido la misma proporción de crecimiento que la población penal, sino que, además, no se han mantenido adecuadamente los actuales recintos, que en su mayoría presentan precarias condiciones para albergar a seres humanos.

Si bien a partir de 2000 se impulsó un ambicioso programa de inversión en

² De acuerdo con lo expuesto por el Vicepresidente de la Asociación Nacional de Directivos Profesionales y Técnicos de Gendarmería, señor Gabriel Pérez, en el último proceso de libertad condicional, con excepción de las regiones de Valparaíso, Tarapacá, Concepción y Los Lagos, se presentaron un total de 2.578 postulaciones a la libertad condicional con sólo 133 beneficios aprobados.

³ “Recomendaciones para una nueva política penitenciaria”, Consejo para la Reforma Penitenciaria.

infraestructura penitenciaria bajo el nuevo sistema de cárceles concesionadas, no ha sido suficiente para alcanzar la tasa de crecimiento de la población penal.

Tal programa, que en su momento fue objeto de importantes cuestionamientos que incluso motivaron la conformación de una Comisión Investigadora en esta Corporación, ha significado que se generen importantes diferencias en la calidad de vida entre los internos de penales concesionados respecto de quienes permanecen en los recintos tradicionales.

No cabe duda de que los niveles de confort que presenta el sistema concesionado cumplen de mejor manera con otorgar al interno un trato justo y humano, situación que ha sido reconocida por el Ministro de Justicia.

Sin embargo, cabe hacer presente que en su construcción se registraron importantes sobrecostos, llegándose en el caso de Antofagasta a pagar el 214% del costo original. En ese penal se presentó la particularidad de que no existía un proveedor de agua potable, lo que evidencia falta de oficio y de diligencia.

Tanto en el sistema tradicional como en el concesionado se presentan similares dificultades a la hora de procurar segregar a los internos en razón de su peligrosidad. Es así como ha ocurrido que, por orden de los tribunales, una persona se debe “aislar” del resto de la población penal, para lo cual se ha destinado un módulo para sesenta personas a sólo tres internos.

5. Por otra parte, esta Comisión estimó que el sistema concesionado aparece muy rígido. Se debe ir más allá del cumplimiento formal de los contratos de cárceles concesionadas. Muchas veces, en materia de rehabilitación, un interno condenado a largas penas puede pasar tres, cuatro o, incluso, cinco veces por un mismo taller. Cabe preguntarse qué herramientas proporcionará al interno el estar presente en repetidas oportunidades en el taller.

6.3. Situación del personal de Gendarmería

6. Cuesta hallar en el sector público funcionarios que se desempeñen en circunstancias más difíciles y extremas que las de Gendarmería. La falta de personal, con la consiguiente sobrecarga laboral, junto a la constante tensión en la que deben desempeñarse, ha redundado en un significativo número de licencias médicas, constituyendo, al decir de los invitados, uno de los servicios de la Administración del Estado que presenta el mayor número de ellas.

La existencia de un alto número de licencias médicas acarrea como consecuencia que los funcionarios deban desempeñar turnos demasiados prolongados, en los cuales no duermen más de cuatro horas, circunstancias propicias para la aparición de enfermedades como el stress, lo que genera un círculo vicioso.

Contribuye a aumentar los grados de tensión que sufren los funcionarios de Gendarmería la inexistencia de un código de ética penitenciaria o código de buenas prácticas laborales, en los que se determine claramente las responsabilidades, derechos y obligaciones de los funcionarios penitenciarios y se establezcan reglas generales sobre los patrones de conducta que se deben seguir en los procedimientos que les son habituales, como la revisión de los familiares que visitan a los internos.

Por otra parte, como se señaló en reiteradas oportunidades ante la Comisión, el personal destinado a labores de reinserción de los internos resulta claramente insuficiente.

7. En materia de capacitación, diversos invitados hicieron presente que los funcionarios de Gendarmería no han sido preparados para enfrentar contingencias como la ocurrida en el incendio del Centro de Detención Preventiva de San Miguel.

Quienes se han perfeccionado, de acuerdo a lo expuesto por ellos, lo han hecho destinando sus propios recursos para ello, en virtud de acuerdos suscritos por las propias asociaciones con diversas casas de estudios. Sobre este aspecto, cabe hacer presente que existe una subutilización de funcionarios que han cursado estudios superiores y que sienten que tales estudios no son considerados en los penales.

Al respecto, surge la interrogante sobre qué sentido tiene otorgar facilidades a funcionarios para que cursen carreras que no tienen relación alguna con el cumplimiento de la labor de gendarme.

Por último, cabe destacar que, a diferencia de lo que ocurre en las Fuerzas Armadas y de Orden, los programas de educación que imparte la Escuela de Gendarmería no son homologados por el Ministerio de Educación, por lo que, desde el punto de vista educativo, no existen incentivos para ingresar a la institución.

6.4. Reinserción y rehabilitación

8. La principal labor que hoy desarrolla Gendarmería se centra en las tareas de custodia, vigilancia y control, pasando a un segundo plano aquellas referidas a la reinserción y rehabilitación, pese a que estas últimas tienen tanto o más importancia que las primeras y constituyen un deber irrenunciable e inexcusable para el Estado.

La Comisión constató que los Centros de Educación y Trabajo (CET), herramientas de gran utilidad en materia de rehabilitación y reinserción de los penados, se encuentran subutilizados. De acuerdo a la naturaleza de los CET, el mayor o menor éxito que puedan tener está dado por una más activa participación del sector privado.

A la fecha son insuficientes los incentivos para que un particular decida invertir en dichos centros, ya que si bien la capacidad de trabajo de los internos es alta y competitiva, las barreras asociadas a las características propias de un recinto con acceso restringido dificultan la actividad fabril o industrial. En ese sentido, cabe destacar, entre los recintos penitenciarios tradicionales, la experiencia de Colina I, donde si bien hay aspectos negativos que deben mejorarse, se considera altamente positivo y ejemplar que 1.000 internos asistan a clases y que 400 hayan sido contratados por Gendarmería.

Esta Comisión estima que dado el reconocido aporte que dichos centros otorgan en materia de reinserción social a partir de la capacitación y trabajo remunerado, se deben generar los incentivos suficientes para que la actividad empresarial incluya dentro de sus plantas a personal que se encuentre cumpliendo condena, sea en régimen abierto o cerrado.

Un mecanismo de capacitación y trabajo remunerado al interior del sistema penitenciario conlleva una serie de externalidades positivas, relativas tanto al proceso de reinserción como al mejoramiento de la relación intrapenitenciaria. Dentro de dichos efectos se destacan: la generación de disciplina laboral, el fortalecimiento de la autoestima, la mantención del vínculo familiar como consecuencia del aporte monetario, la capacitación y preparación para un trabajo al tiempo de cumplida la condena, entre otras.

Para disminuir los niveles de reincidencia, resulta fundamental poner el acento en la reinserción del condenado en el mundo laboral, dotándolo de habilidades sociales y laborales, de forma tal que al abandonar la cárcel se encuentre preparado para insertarse en alguna actividad remunerada.

6.5. Alimentación al interior de penales y uso de gas

9. Uno de los aspectos donde la diferencia entre reclusos del sistema concesionado y el tradicional se hace manifiesta, dice relación con las raciones alimenticias que se otorgan. Hasta la fecha del lamentable incendio en San Miguel, el costo de la ración diaria para los internos de aquél era en 50% superior al de éste. Cabe hacer presente que en el sistema tradicional la distribución de los alimentos también ha sido concesionada.

La existencia de cocinillas y, por ende, de balones de gas al interior de los penales del sistema tradicional, responde básicamente a esta razón.

La Comisión no puede, no obstante, dejar de observar la ocurrencia de prácticas indebidas, como la señalada, lo que desde hace largo tiempo ha sido aceptado por las autoridades, teniendo en consideración ciertas costumbres impuestas por la “jerarquía” existente dentro del mundo delictual, especialmente en lo que respecta a la recepción de las raciones alimenticias.

Asimismo, destaca el hecho de que la Dirección de Gendarmería haya abordado el tema, implementando un plan para el retiro gradual de los balones de gas existentes en los penales del país, incluyendo una mejora sustantiva en las raciones entregadas. En la actualidad se gastan 1.500 pesos en promedio, lo que la equipara con el régimen de los recintos concesionados.

6.6. Responsabilidad del personal de Gendarmería

10. Cabe señalar que la determinación de las eventuales responsabilidades penales escapa a la competencia de esta Comisión, sin embargo, y más allá de los resultados a que se llegue en la investigación que está efectuando el Ministerio Público, esta Comisión considera que lo ocurrido en San Miguel es, en gran medida, reflejo del calamitoso estado del sistema penitenciario.

6.7. Obras de mejoramiento en las redes húmeda y seca

11. Uno de los aspectos que motivó mayor debate al interior de la Comisión,

dice relación con las obras de mejoramiento de las redes contra incendio, ejecutadas en diversas unidades penales de la Región Metropolitana.

En virtud de la resolución exenta 1.863, de 7 de mayo de 2008, el entonces Director Nacional de Gendarmería adjudicó la propuesta para ejecutar la obra denominada “Mejoramiento de redes contra incendio en diversas unidades penales de la Región Metropolitana”.

El acta de recepción provisoria, de 16 de octubre de 2008, establece que la comisión receptora se limitó a recibir únicamente los trabajos realizados por el contratista, sin avalar el funcionamiento, estado y características de las redes secas, sus trazados, gabinetes y otros elementos que existían antes de la ejecución del contrato. Este antecedente es ratificado por el diagnóstico efectuado por la AS&P del Cuerpo de Bomberos de Santiago, en virtud de un informe en el que se indica que el sistema inspeccionado *in situ*, no califica para ser certificado de acuerdo con los parámetros mínimos normados en la reglamentación vigente en las cinco unidades penales visitadas, cual es el adecuado funcionamiento de las redes secas en las seis unidades penales que abarcó el contrato de obras.

No deja de llamar la atención que la fecha del acta de recepción provisoria corresponde al 16 de octubre de 2008, vale decir, casi dos meses después del primer pago efectuado al contratista.

El 26 de diciembre de 2008, la Jefa del Departamento de Infraestructura de Gendarmería informa al Jefe del Departamento Jurídico que las obras, consistentes en el suministro de elementos contra incendio, se ejecutaron en todas las unidades penales previstas, al igual que la reparación de las redes secas, que también estaban consideradas en las obras, pero en este último caso, se exceptúa al Centro de Detención Preventiva de Puente Alto, lugar en que no se llevaron a cabo por considerar que el valor de la reparación -que no se explicita- superaba ampliamente el valor proforma establecido y aprobado en virtud de la resolución ya mencionada.

En la resolución se deja constancia de que las redes fueron inspeccionadas por el Cuerpo de Bomberos, el que indicó que no estaban aptas para ser certificadas.

En oficio ordinario de 14 de enero de 2009, el Director Regional Metropolitano dio a conocer a la Jefa del Subdepartamento de Infraestructura las siguientes deficiencias de las redes secas contra incendios y sus elementos en las unidades penales que se indican:

- Centro de Detención Preventiva de Puente Alto: la tubería está rota y, por tal motivo, no se efectuaron pruebas para comprobar su operatividad

- Centro de Detención Preventiva de San Miguel: existen filtraciones, válvulas en mal estado y, según el certificado emitido por el Cuerpo de Bomberos Metropolitano Sur, la red seca no se encuentra operable.

En dicho oficio se solicita la reparación de las redes que se encuentran en mal estado en ambas unidades, en prevención de una eventualidad de incendio y se cita un sinnúmero de oficios anteriores mediante los cuales los jefes de las unidades de Santiago denuncian el estado deficitario de las redes.

La resolución exenta 000447, de 30 de enero de 2009, del ex Subdirector Administrativo, señor Miguel Candia Irrázabal, aprueba el acta de recepción

provisoria y ordena la devolución de las retenciones a los estados de pago del contratista por un valor total de \$ 2.120.805 con IVA incluido.

Por su parte, en el acta de recepción definitiva de la obra, de 6 de agosto de 2010, se señala que la comisión que fue creada para recibir las obras, compuesta por tres constructores civiles y un ingeniero civil, analizó los antecedentes y documentos que sirvieron de base a la recepción provisoria y se limitó a recibir únicamente los trabajos realizados por el contratista, sin avalar el funcionamiento, estado y características de las redes secas, sus trazados gabinetes y otros elementos que existían antes de la ejecución del contrato, porque el sistema, al decir del informe emitido por la empresa AS&P del Cuerpo de Bomberos de Santiago, no califica para ser certificado de acuerdo con los parámetros mínimos normados en la reglamentación vigente en las unidades penales analizadas, una de las cuales es el Centro de Detención Preventiva de San Miguel. En dicho informe, se recomienda realizar un estudio completo, cuya ingeniería permita contar con sistemas de red húmeda y seca prácticos y funcionales.

En el oficio ordinario 1031/2010, de 25 de agosto de 2010, el Abogado Jefe del Departamento Jurídico de Gendarmería, don Marcos Pastén Campos, informó al Subdirector Administrativo de la institución, en relación con la solicitud de elaboración de la resolución que aprobara la recepción definitiva de la obra, que la comisión designada para efectuar esta última se constituyó con bastante posterioridad a la fecha de término efectivo de los proyectos e, incluso, a la época en que cesó la vigencia de documento de garantía de fiel cumplimiento del contrato, lo que se apartaría de la normativa legal vigente.

En efecto, hizo presente que el artículo 176 del decreto supremo 75, de 2004, del Ministerio de Obras Públicas, que fijó el Reglamento para Contratos de Obras Públicas, establece que la comisión que debe efectuar la recepción definitiva del proyecto se debe constituir en la obra en un plazo no superior a diez días a contar de la fecha de término de la garantía. Si transcurrido ese plazo no se hubiera constituido por causas ajenas al contratista, éste tendría derecho a que se le restituya el dinero que hubiere desembolsado para mantener vigente por mayor tiempo la boleta o póliza de seguro de garantía del contrato, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa en que incurran los funcionarios por este hecho.

Se indica que hubo un desfase de siete meses entre la fecha en que debió efectuarse la recepción definitiva y aquella en que realmente aconteció. Asimismo, se señala que si bien no se ocasionó un perjuicio económico para la institución, este hecho ha significado la caducidad de las garantías existentes de los contratos antes de la fecha estimada para el cese de la vigencia de los mismos, sin que tales garantías hayan sido renovadas.

El 15 de septiembre de 2010, se efectúa la liquidación del contrato y se deja constancia de los montos cancelados por estados de pagos.

El 15 de octubre de 2010, mediante la resolución exenta 4.917, del mencionado Subdirector, se aprueba la liquidación final y se ordena la devolución de las garantías del contrato de ejecución de obras, porque la administración anterior se excedió en todos los plazos legales.

El 2 de noviembre de 2010, la Jefa Operativa Regional (S) comunica a la Jefa Administrativa Regional de Gendarmería que el 25 de octubre de ese año, personal del Área Operativa Regional visitó el Centro de Detención Preventiva de San Miguel y supervisó la operatividad de la red húmeda, concluyendo que se encontraba en pésimas condiciones e inoperable ante una emergencia. Por ello, se propone, a fin de atenuar el riesgo de incendio con consecuencias fatales, efectuar la compra de mangueras y de carros porta mangueras para activar la mencionada red en los primeros pisos de cada cruceta.

Por último, cabe hacer presente que el actual Director Nacional de Gendarmería ordenó instruir un sumario con fecha 20 de diciembre de 2010, para determinar las responsabilidades administrativas que correspondieran, habiéndose formulado cargos en contra de seis personas. Al 30 de marzo del presente año, se hallaba vigente el plazo para que tales funcionarios formularan sus descargos.

12. El actual Director Nacional de Gendarmería excusa su responsabilidad en los hechos expuestos, en atención a que la recepción provisoria de las obras ocurrió durante la pasada administración, atribuyendo a la recepción definitiva de las mismas, ocurrida durante su administración, un carácter meramente administrativo.

Por su parte, el señor Alejandro Jiménez Mardones, ex Director Nacional de Gendarmería, se desliga de toda responsabilidad, en atención a que la recepción definitiva de las obras no ocurrió durante su administración, sino en la actual.

13. La Comisión estimó necesario oficiar a la Contraloría General de la República, para que ésta emitiera un pronunciamiento sobre el alcance de la recepción provisoria y definitiva en los contratos de obras públicas.

Ésta sostuvo que *“tratándose de los contratos de obras públicas celebrados por la Dirección Nacional de Gendarmería, las recepciones provisionales y definitiva se encuentran reguladas en el título X de las Bases Administrativas Generales para contratos de obras públicas, aprobadas por la resolución 411 de 2005, de esa dirección.*

De acuerdo a las bases citadas, una vez terminados los trabajos el contratista debe solicitar por escrito la recepción provisoria de la obra al inspector fiscal, quien debe verificar dicho término y el fiel cumplimiento de los planos y especificaciones del contrato y constatado aquello, debe comunicar por oficio la conclusión de las faenas al Subdepartamento de Infraestructura.

La autoridad que adjudicó el contrato debe proceder a designar la comisión de recepción provisional, la que una vez verificada la correcta ejecución de la obra, dará curso a dicha recepción.

Si de la verificación efectuada por la comisión resulta que los trabajos no están terminados o ejecutados en conformidad con los planos, especificaciones y reglas de la técnica, o que se han empleado materiales defectuosos o inadecuados, no se dará curso a la recepción provisional y la comisión debe evacuar un informe detallado proponiendo un plazo para que el contratista ejecute a su costa los trabajos o reparaciones que se determinen.”

La Contraloría en su informe añade que la recepción provisional constata la correcta ejecución de la obra al tiempo en que se formule, hace procedente la

devolución de las retenciones del contrato y, en su caso, de la garantía adicional que se hubiere otorgado, permitiendo el inicio de la explotación de la obra.

Luego de la recepción provisional y hasta su recepción definitiva, existe un período de garantía (un año o seis meses según si se trata de obras inscritas en el registro de obras mayores o menores).

Luego de ese lapso, en el cual el servicio usará o explotará la obra, tiene lugar la recepción definitiva de las obras en la misma forma y con iguales solemnidades que la provisional. No obstante, en caso de que la comisión de recepción definitiva constatare defectos imputables al contratista, éste deberá repararlos a su costa.

Finaliza la Contraloría su informe señalando que *“si bien la recepción provisoria supone la conformidad preliminar de la Administración con los trabajos ejecutados, dicha actuación no libera al contratista de la obligación de responder por los defectos que le fueren imputables y que se adviertan a partir de la explotación de la obra, y por su parte, la recepción definitiva da cuenta de la correcta ejecución de la obra luego de transcurrido el período de garantía, previsto -ha de entenderse- para detectar la eventual existencia de imperfecciones no advertidas en la primera recepción o desperfectos sobrevinientes, constituyendo ambas recepciones partes de un sólo proceso destinado a verificar la adecuada realización y funcionalidad de la obra.”*

14. De los antecedentes reunidos y dada la propia naturaleza de los hechos que han dado origen a esta investigación, queda de manifiesto que existe una evidente responsabilidad del Estado de Chile en la ocurrencia del siniestro que causó la muerte de 81 personas en la cárcel de San Miguel.

En efecto, no puede escapar al criterio de esta Comisión que es el Estado el que, por medio de Gendarmería, ejecuta su política penitenciaria y se responsabiliza por la custodia de quienes se encuentran privados de libertad, razón por la cual tiene al respecto responsabilidad en los acontecimientos ocurridos en dicho recinto penal el pasado 8 de diciembre de 2010.

15. Más allá de lo ocurrido con la recepción provisoria y definitiva de las obras antes individualizadas, cabe hacer presente que en Gendarmería existía conocimiento del mal estado de las redes contra incendio del Centro de Detención Preventiva de San Miguel, como lo demuestran una serie de comunicaciones internas entre diversas autoridades administrativas de dicho servicio, a las cuales la Comisión tuvo acceso. Entre éstas se cuentan las siguientes:

a) Oficio de fecha 31 de agosto de 2010, dirigido por el Alcaide del C.D.P. de San Miguel al Director Regional Metropolitano, en el cual le informa que *“se pudo apreciar la existencia de un profundo deterioro de las instalaciones, producto del paso del tiempo y las precarias medidas de mantención que para cada red se ha dispuesto, lo que influiría sin lugar a dudas en el abastecimiento expedito de agua ante la ocurrencia de un siniestro, especialmente en los pisos superiores de cada cruceta.”*

Más adelante agrega que *“...se viene en solicitar a Ud. disponer que personal especializado proceda a hacer un levantamiento de las necesidades de esta unidad, en lo relacionado al sistema de redes contra incendios a objeto que pueda ser*

considerada una mantención del sistema en el plazo más breve posible y de acuerdo a disponibilidad presupuestaria.”

El oficio está fechado 26 días después de la fecha del acta de recepción definitiva de las obras que tenían por objeto dejar la red contra incendios “completamente operativa, con aprobación del Cuerpo de Bomberos que corresponda, según el sector.”

b) Oficio de fecha 12 de octubre de 2010, enviado por el Jefe (s) del Departamento de Seguridad de Gendarmería al Jefe de la Unidad de Asesoría Operativa de dicha institución. En éste se señala que “*personal de ese Departamento con fecha 8 de octubre del año en curso (2010), efectuó levantamiento respecto del estado de la red seca del Centro de Detención Preventiva de San Miguel, pudiendo constatar las siguientes anomalías:*

i. *Las salidas de red seca, ubicadas en las torres del establecimiento se encuentran en su mayoría sin manillas para la operación de las llaves de bola.*

ii. *Salidas de red seca de las torres se encuentran sin tapas de seguridad y en otros casos éstas se encuentran bloqueadas por las tapas existentes, las que sellan la salida producto de su adherencia a causa de oxidación y degradación del oring de ajuste de la unión Storz.*

iii. *Es posible observar salidas de red seca, bloqueada por construcciones para almacenaje y otras funciones del personal de las torres.”*

Luego de que se denunciaron tales anomalías, el oficio concluye que “*la red seca del Centro de Detención Preventiva de San Miguel se encuentra en malas condiciones y no cumple con la finalidad para la cual fue diseñada.*”, añadiendo más adelante que en atención a lo expuesto respecto de la red húmeda, ese departamento estima que “*se debe efectuar una rápida reparación de este equipamiento, considerando que estos gabinetes son la primera línea de intervención frente a un siniestro, dado que la red seca se encuentra fuera de operaciones.*”

iv. Oficio del Director Regional Metropolitano al Jefe de la Unidad de Asesoría Operativa, de fecha 3 de noviembre de 2010, afirma que “*...efectuado un recorrido por todo el interior del penal, incluyendo los shaft de cada cruceta, se pudo apreciar claramente que ésta [la red seca] se encuentra en pésimas condiciones e inoperable ante una emergencia.*”, añadiendo más adelante que se dispuso la adquisición de mangueras y de carros porta mangueras “*con la finalidad de poder proceder como primera intervención ante el inicio de un amago de incendio.*”

Finalmente, entre los antecedentes acompañados a la Comisión, aparece que la orden de compra de las citadas mangueras e implementos para hacer frente a emergencias se efectuó el 30 de noviembre de 2010, esto es, ocho días antes del incendio, y la fecha de la factura el 10 de diciembre, dos días después de la tragedia.

7. Decisiones adoptadas por la Comisión

Luego de analizados los antecedentes reseñados, la Comisión coincidió, por mayoría de votos (10 votos a favor y 1 en contra), en las propuestas que se hacen en el capítulo siguiente. Votaron a favor las diputadas señoras Carolina Goic y Marisol Turres y los diputados señores Cardemil, Ceroni, Eluchans, García, Saffirio, Squella,

Velásquez y Vilches. En contra lo hizo el Diputado señor Díaz.

El Diputado señor Díaz dejó constancia de su acuerdo en general con el trabajo realizado por la Comisión y las propuestas que formula, pero hizo presente que discrepaba de la falta de atribución de responsabilidad política que cabría a los señores Luis Masferrer y Alejandro Jiménez, actual y ex Director Nacional de Gendarmería, respectivamente, por el estado de las redes seca y húmeda del penal al momento de producirse el siniestro.

Se manifestó, al efecto, partidario de agregar el siguiente párrafo final en las consideraciones signadas con el número 15 del capítulo anterior:

“La Comisión concluye en que existe responsabilidad política por parte del ex Director Nacional de Gendarmería de Chile, señor Jiménez, así como del actual Director Nacional de dicho Servicio, señor Masferrer, en lo relativo al estado de la red seca y húmeda de la cárcel de San Miguel, correspondiendo a la Contraloría General de la República determinar las responsabilidades administrativas que de ello se puedan derivar”.

Se dejó constancia, asimismo, de que el diputado señor Harboe, quien no pudo participar en la votación del informe por encontrarse ausente, coincidía con esta apreciación.

Puesta en votación la inclusión de este párrafo en el número 15 de las consideraciones, se lo rechazó por la misma mayoría de votos.

8. Propuestas aprobadas por la Comisión

1. Instar al Gobierno para que aumente los recursos destinados a mejorar la actual infraestructura carcelaria.

Los nuevos recintos que se construyan deben permitir la aplicación de políticas de segregación en los penales.

En este orden de ideas, la Comisión apoya la iniciativa anunciada por el Ministro de Justicia de impulsar la construcción de recintos destinados a internos de mediana o baja peligrosidad.

2. Hacer presente al Ejecutivo y al Congreso Nacional la necesidad de considerar la situación de hacinamiento penitenciario al momento de legislar sobre temas de carácter penal que pudieran redundar en el aumento de la población carcelaria.

3. Solicitar al Poder Ejecutivo un aumento sustantivo en los recursos que se destinan a rehabilitación y reinserción, potenciando los Centros de Educación y Trabajo (CET) a través de incentivos al ingreso del sector privado.

4. Separar las funciones de vigilancia y reinserción que hoy desempeña Gendarmería de Chile en dos servicios públicos distintos, manteniendo las labores de vigilancia y custodia de los internos en Gendarmería y asignando las de rehabilitación y reinserción a una nueva entidad, creando, al efecto, un Servicio de Reinserción Social, en atención a la diversidad de objetivos que se persiguen.

5. Generar, junto con lo anterior, indicadores técnicos de la satisfacción de los derechos de los internos, de modo de poder efectuar un análisis comparativo no

sólo de orden cronológico, sino también para cotejar tales indicadores entre diversos recintos penales.

De esta manera, se podrán establecer objetivos y metas específicas en esta materia, evitando que la visión sobre lo que ocurre al interior de los penales quede entregada a las visiones políticas que existan.

6. Crear un Código de Ética Penitenciaria, de modo que el funcionario de Gendarmería tenga meridiana claridad respecto a qué comportamientos o patrones de conducta son aceptados o promovidos por el servicio y cuáles están prohibidos.

7. Fortalecer el cumplimiento alternativo de condenas para quienes no constituyan un peligro para la sociedad, particularmente a través de los servicios en beneficio de la comunidad, la libertad vigilada y el control telemático de personas. Asimismo, la Comisión comparte la imperiosa necesidad de aumentar el número de delegados de libertad vigilada. Al respecto cabe recordar que, a propósito de la discusión del proyecto de ley que modifica la ley 18.216, se señaló que hoy en día existen 209 delegados de libertad vigilada, cada uno de los cuales maneja una cartera de 60 penados, lo cual atenta contra la calidad del servicio que prestan. Por ello, dicho proyecto consagra la incorporación de 287 delegados adicionales, a un costo de \$ 3 mil 262 millones, para llegar a un total de 496 delegados. Posteriormente, con la finalidad de enfrentar las necesidades del establecimiento de una nueva pena alternativa, se aprobó en ese mismo proyecto un aumento que permitiría alcanzar la cantidad de 585 delegados, lo que daría la posibilidad de alcanzar la proporción de uno por cada treinta personas supervisadas.

8. Mejorar las condiciones laborales en que se desempeña el personal de Gendarmería, procurando disminuir los turnos extenuantes e incrementar en el número que sea necesario el personal a cargo de la custodia de los internos.

9. Fortalecer la capacitación del personal de Gendarmería, particularmente en manejo de crisis. Así, también se sugiere avanzar hacia una pronta homologación en los estudios que imparte en la Escuela de Gendarmería el Ministerio de Educación, tal como ocurre con las Escuelas de las Fuerzas Armadas y de Orden.

10. Solicitar a Gendarmería de Chile que incorpore, en la denominada “transparencia activa”, todos aquellos aspectos relacionados con eventuales ilícitos cometidos al interior de los penales, número de denuncias efectuadas, sumarios a que den lugar las citadas denuncias, número de internos lesionados y fallecidos que se registran en cada penal del país, entre otras materias.

11. Prescindir, en materia de beneficios intrapenitenciarios y en la concesión de libertad condicional, de la intervención discrecional de los Secretarios Ministeriales de Justicia en el proceso de otorgamiento de libertad condicional.

12. Avanzar en el estudio de la incorporación de la figura de un juez de ejecución penal, como también en la creación de programas de defensa o control interno en el ámbito de ejecución de la pena, a cargo de la Defensoría Penal Pública. Actualmente existen escasos o nulos controles externos en el ámbito señalado, los que se limitan, casi exclusivamente, a la posibilidad que tienen los internos de interponer alguna acción constitucional (amparo o protección) o de presentar alguna solicitud ante el juez de garantía.

13. Avanzar, en lo que se refiere a la alimentación al interior de los penales, en uniformar las raciones que se brindan en el sistema tradicional con las que se entregan en el sistema penitenciario concesionado, de modo de eliminar completamente el uso de cocinillas a gas por parte de los internos.

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 la legislación, la fiscalización y la representación; además de las experiencias, reflexiones e investigaciones sobre el acontecer nacional e internacional, que constituyan un aporte al debate académico 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. Para los números 6 y 7 se dará prioridad a aquellas que traten sobre educación o reformas políticas. 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. 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 con el siguiente formato: apellido, nombre, título, editorial, ciudad, año, páginas. Si el artículo citado forma parte de una revista o de una compilación, debe agregarse a continuación del título: En: Nombre de la publicación, Nº.

4. La tipografía debe ser Calibri, tamaño 11, con un interlineado de 1,15 y sin saltos de línea entre 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 considere 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 vence el día 31 de diciembre de 2011.

