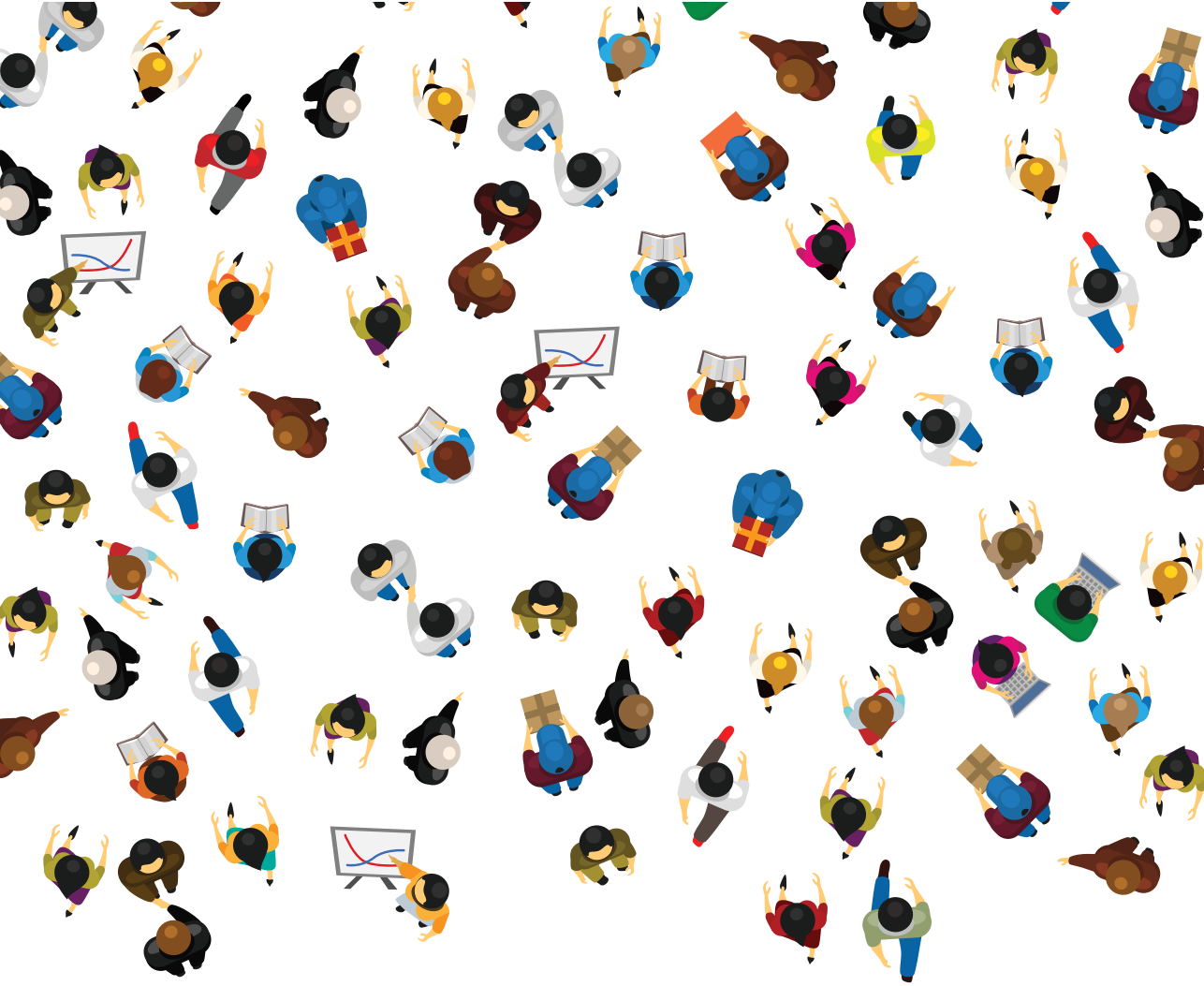


¿QUÉ POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CHILE?

Propuestas y desafíos para mejorar nuestra democracia

Javier Cifuentes Ovalle • Claudio Pérez Lillo • Sebastián Rivera Aburto
Editores

Centro de estudios del desarrollo

¿QUÉ POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CHILE?

Propuestas y desafíos para mejorar nuestra democracia

Javier Cifuentes Ovalle
Claudio Pérez Lillo
Sebastián Rivera Aburto
Editores

Centro de estudios del desarrollo

¿QUÉ POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CHILE?
Propuestas y desafíos para mejorar nuestra democracia

Centro de Estudios del Desarrollo

http://www.ced.cl

Registro de Propiedad Intelectual: Nº 282.597

ISBN: 978-956-7815-14-2

AUTORES:
Mariana Ardiles Thonet
Manuel Arís Alonso
Susanne Bambauch Cubillos
Ricardo Buendía Esteban
Pablo Carvacho Traverso
Eduardo Chia Ramírez
Javier Cifuentes Ovalle
Esteban Espinoza Ansieta
Juan Eduardo Furche Rossé
Tomás Ilabaca Turri
Jorge Leyton García
Guillermo Marín Vargas
José Pino Jáuregui
Flavio Quezada Rodríguez
Sebastián Rivera Aburto
Ignacio Saffirio Palma
Fabián Santibáñez Vásquez
Esteban Szmulewicz Ramírez
Nicolás Velasco Hodgson
Yohanna Villablanca Villa

EDITORES:
Javier Cifuentes Ovalle
Claudio Pérez Lillo
Sebastián Rivera Aburto

Diseño y diagramación: Mercedes Lincoñir H., Ediciones Revista Mensaje

Septiembre de 2017.

Impreso en Ediciones e impresiones Graficandes, en Santiago de Chile.

ÍNDICE

6 INTRODUCCIÓN
Javier Cifuentes Ovalle, Claudio Pérez Lillo y Sebastián Rivera Aburto

15 REFORMAS POLÍTICAS EN DEMOCRACIA

16 Hacia una democracia de mayor calidad: propuestas para una agenda.
Sebastián Rivera Aburto y José Pino Jáuregui

32 Un breve repaso a la agenda de probidad y transparencia en Chile desde 1990: La importancia de las municipalidades.
Yohanna Villablanca Villa

48 Crisis, legitimidad y políticas anticorrupción.
Guillermo Marín Vargas y Manuel Arís Alonso

64 Rol del Estado, justicia constitucional y derechos fundamentales en el marco de una nueva Constitución.
Flavio Quezada Rodríguez y Eduardo Chia Ramírez

82 Constitución, Estado y sistema económico: del reduccionismo de lo público a la economía social de mercado.
Esteban Szmulewicz Ramírez

108 Propuestas para una descentralización coherente con la equidad territorial.
Esteban Szmulewicz Ramírez e Ignacio Saffirio Palma

130 ¿Power to the people? Ideas para la incorporación de mecanismos de democracia directa en Chile.
Mariana Ardiles Thonet

148 Recuperar la dimensión simbólica y cultural de la política: Apuntes para la pos-transición.
Javier Cifuentes Ovalle

159 COHESIÓN Y JUSTICIA SOCIAL

160 La reforma laboral y el derecho a huelga: Un análisis crítico.
Ricardo Buendía Esteban y Jorge Leyton García

176 Desafíos para la educación escolar chilena: Reflexiones a la luz del concepto Sistema Educacional Justo.
Tomás Ilabaca Turri

192 Seguridad, predominio de mercado y cohesión social.
Pablo Carvacho Traverso

206 Chile y su política exterior en América Latina: ¿están justificadas las críticas?.
Juan Eduardo Furche Rossé

221 CRECIMIENTO Y SUSTENTABILIDAD

222 Chile Sustentable: Los desafíos al 2030.
Susanne Baumbach Cubillos y Esteban Espinoza Ansieta

240 Bienestar y medición: más allá del PIB.
Nicolás Velasco Hodgson

254 Ciencia para el desarrollo de Chile: ¿Curiosidad o misión?
Fabián Santibáñez Vásquez

268 ANTECEDENTES DE LOS AUTORES Y EDITORES

INTRODUCCIÓN

¿Qué Políticas Públicas para Chile? *Propuestas y desafíos para mejorar nuestra democracia*

Este libro responde a una doble necesidad. En primer lugar, es fruto de un trabajo intelectual en cuanto pone a disposición de la ciudadanía propuestas y visiones de futuro acerca de distintas políticas públicas de nuestro país. En segundo lugar y por sobre todo, este documento es producto de un esfuerzo político conjunto de las culturas socialcristianas y socialdemócratas de nuestro país, desde la perspectiva de jóvenes profesionales, entre los 24 y 40 años, implicados en distintas áreas sociales y políticas del acontecer nacional.

Esta nueva generación está integrada por personas que, durante la última década, han participado en el liderazgo del movimiento social universitario, academia, partidos políticos, iglesias, centros de estudios, gestión pública, entre otros. Esta generación ha encontrado en el Centro de Estudios del Desarrollo (CED) un espacio de diálogo y fraternidad. Este es, precisamente, uno de los objetivos principales del CED. Fundado en 1980 por el ex ministro, senador y embajador Gabriel Valdés Subercaseux, el Centro ha sido una institución interesada en promover el diálogo democrático entre los distintos actores sociales, políticos, académicos, eclesiales y militares. En particular se buscó, y se contribuyó a alcanzar, el reencuentro entre

las culturas que integran la centroizquierda democrática, tan gravemente separadas en la crisis final de nuestra democracia anterior a 1973.

¿Por qué hacemos este esfuerzo? Por la necesidad de incentivar la rearticulación de tradiciones e identidades políticas repensando los cambios en el mundo del trabajo globalizado: informalidad, precarización e independencia laboral junto a los embates de la secularización laicista que excluye de la esfera pública las funciones éticas que cumplen las religiones y el deber de acción política de los cristianos. La crisis de legitimidad que vive hoy en día el régimen democrático y los índices de desigualdad en nuestro país no nos dejan indiferentes. Por ello, nos parece absolutamente relevante "acusar recibo" de la problemática y ofrecer soluciones de mediano y largo plazo. Hoy en día, la preocupación radica en la promoción de un marco republicano que favorezca un Estado Social y Democrático de Derecho. Esta es una tarea obviamente central para las nuevas generaciones.

Describir el Chile de hoy es una tarea de enorme complejidad y extensión que excede con creces este libro. Somos más educados y tenemos más acceso a bienes materiales. Somos individualistas y desconfiados. Estamos más conectados gracias a la tecnología y viajamos más al extranjero. Somos proclives a la discriminación y poco tolerantes a lo ajeno. Como país hemos disminuido considerablemente la pobreza, pero somos de los países más desiguales del mundo. Concurrimos menos a las urnas, pero le perdimos el miedo a manifestarnos en la calle. Las expectativas y los miedos de los chilenos se han alterado significativamente en los últimos años. La capacidad de consumo y endeudamiento son más altos que antes. Hay mayor confianza y seguridad en las iniciativas y organizaciones personales y familiares que en aquellas que se emprenden de manera colectiva e intersubjetiva. Los diagnósticos deben, por lo tanto, incluir estas transformaciones para conducir políticamente el cambio desde un proyecto colectivo y comunitario que fortalezca el Estado Social y Democrático de Derecho.

El entramado de instituciones políticas carga con un manto de críticas cada vez más extendido en la ciudadanía. La confianza en las instituciones políticas muestra un declive vehemente en la última década. Si bien este es un fenómeno global, la evidencia que disponemos para el caso de Chile es más dramática en términos comparados. La legitimidad de las instituciones públicas diseñadas para tratar los asuntos comunes es baja y no están a la altura de las expectativas de la gente, permi-

tiendo y facilitando un repliegue de los ciudadanos en la esfera privada a expensas de lo público. Los actores principales del régimen democrático son continuamente cuestionados, a veces injustificadamente, por no cumplir los estándares mínimos de eficacia, eficiencia, transparencia y probidad.

Asimismo, observamos un empobrecimiento en la calidad de la política y esfera pública. Por un lado, de parte de nuestra elite política, más preocupada de maximizar el beneficio particular que el comunitario y colectivo. Por otro lado, la argumentación y persuasión del proceso deliberativo democrático se ven contaminadas por actitudes intolerantes y descalificadoras en un contexto de mayor pluralismo valórico e ideológico. De igual manera, miles de chilenos y chilenas tienen la percepción, tal como señalaba el historiador británico Tony Judt, de no estar participando en una conversación significativa sobre los temas a resolver como comunidad política y la manera en cómo resolverlos.

La desigualdad, o más bien la igualdad, se ha tomado la agenda política nacional y la de muchos países en el mundo. Pierre Rosanvallon, consciente de lo anterior, afirma que nunca se había hablado tanto de las desigualdades, así como tampoco se había hecho tan poco para reducirlas. Este es uno de los desafíos principales en los cuales nuestros gobiernos democráticos ya se encuentran desplegando esfuerzos. Sin embargo, este año un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile acusa su persistencia inmisericorde. La desigualdad en los recursos no sólo se traduce en desigualdad de oportunidades para llevar una vida digna, sino que también tienen consecuencias en el trato y la valoración de las personas en sus interacciones cotidianas, en las capacidad y recursos para influir en la vida política del país, limitando el potencial democrático, tal cual como afirmaba Robert Dahl.

Somos testigos de la transformación y ampliación que ha experimentado la agenda pública en los últimos años. El lugar y extensión con que se han discutido las reformas en educación, relaciones laborales, tributos, pensiones y de la Constitución es mayor a la que uno se podría haber imaginado hace más de 10 años. La centralidad que han ocupado temas como la agenda de género, migrantes o medio ambiente, también son parte de esta nueva agenda, lo que es muy positivo. Los movimientos sociales, las organizaciones de la sociedad civil, los diversos grupos de interés y los medios de comunicación, han intensificado el debate, ocupando más espacio en la

agenda pública que el que tenían hace un tiempo atrás. De igual manera, tenemos una Opinión Pública amplificada por su mejor educación, información y las nuevas tecnologías de la comunicación, lo que ha cambiado sustantivamente la manera en que las elites políticas y la ciudadanía despliegan sus estrategias de comunicación política. Esto ha ayudado, por un lado, a expandir las fronteras de la democracia, y, por otro, a crear nuevas "atmósferas públicas".

"¿Qué Políticas Públicas para Chile? Propuestas y desafíos para mejorar nuestra democracia" es el fruto del Ciclo de Charlas "Políticas Públicas para una mejor democracia. Propuestas para un Estado Social y Democrático de Derecho" que realizó el CED entre enero y septiembre del 2017. Este Ciclo tenía como objetivo promover y sistematizar el diálogo y deliberación entre jóvenes (estudiantes y profesionales) y académicos expertos sobre políticas públicas en el país. Además del ciclo de charlas, en septiembre de este año se realizó un seminario que denominamos "Calidad de la Esfera Pública" en que deliberamos acerca de la responsabilidad de distintos actores para elevar la calidad de nuestra democracia.

Este libro se divide en tres ejes. El primero corresponde al de Reformas Políticas en Democracia. Los artículos están centrados en propuestas para mejorar la institucionalidad y funcionamiento de la política: calidad democrática, mecanismos de democracia directa, descentralización, nueva Constitución, probidad y transparencia y, dimensión simbólica republicana. El segundo, relativo a la Cohesión y Justicia Social, tiene como énfasis el análisis de distintas realidades del país, en el cual deberíamos avanzar en relaciones más justas entre trabajadores, Estado y empleadores y más equidad en el sistema educacional chileno, la seguridad pública y las relaciones internacionales en nuestra región. Finalmente, el capítulo Crecimiento y Sustentabilidad, pone el acento en cómo avanzar en el desarrollo de nuestro país que incluya un mayor bienestar material y el respeto con el medioambiente[1].

Sabemos de temas que se nos quedaron en el tintero en esta edición. Reflexiones sobre los múltiples desafíos en salud, seguridad social, migración y ciudad es una muestra de ello. También una perspectiva humanista para temas como Pueblos Originarios y desigualdades en materia de género. Algunos de estas problemáticas

1 Cabe señalar que las ideas y propuestas vertidas en este libro son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen al resto de los colaboradores del libro ni institucionalmente al Centro de Estudios del Desarrollo.

han sido y serán abordadas en el portal electrónico de informes Asuntos Públicos que pertenece al CED. Éste puede ser visitado en: http://www.asuntospublicos.cl/.

Este proyecto ha contado con la colaboración de muchas personas. Debemos, en primer lugar, agradecer a los expositores del Ciclo de Charlas: Ricardo Ffrench-Davis, Sergio Micco, Eduardo Saffirio, Hugo Cifuentes, Patricia Roa, Eduardo Engel, Pedro Montt, Clarisa Hardy, Cristián Doña, Verónica Silva, Alejandra Lunecke, Patricio Zapata, María Ignacia Fernández, Guillermo Espinoza, Guillermo Marín, Mauricio González, Jorge Leyton, Ricardo Buendía, Manuel Arís, Yohanna Villablanca, Karina Delfino, Eduardo Galaz, Pía Mundaca, Flavio Quezada, Pablo Carvacho, Esteban Szmulewicz, Nicolás Velasco, Camila Muñoz y Juan Eduardo Furche.

En segundo lugar, corresponde agradecer a Rosa Brantt y Miguel Ramos, de nuestro equipo de secretaría y logística, por la prolijidad y profesionalismo con que realizan su labor en el CED. Esta vez no fue la excepción. A Arantza Villanueva, Tomás Ilabaca y Jaime Novoa por el apoyo en la difusión y organización de los talleres. Además, a Ediciones Revista Mensaje por creer en la propuesta de este proyecto.

Finalmente, y con mención especial, queremos agradecer a Sergio Micco y Eduardo Saffirio, integrantes del directorio del Centro, por el acompañamiento y promoción de la vocación política y compromiso público de las nuevas generaciones. Ellos permanentemente, desde su calidad humana, intelectual y política, han apostado, entre otras cosas, por la renovación en política, la reivindicación de ética pública y la generación de propuestas cívicas con contenido y en comunidad.

En este trabajo nos moviliza un profundo amor y cariño por Chile. Mismo respeto y fraternidad con que nuestros padres y abuelos forjaron esperanza e instituciones en esta larga y angosta faja de tierra. Nuestro objetivo es que este libro sea leído, en particular, por jóvenes de los que dependerá la futura marcha de la Patria. Esperamos que este esfuerzo contribuya a la consolidación de una república democrática.

Javier Cifuentes Ovalle
Claudio Pérez Lillo
Sebastián Rivera Aburto
Editores

ARTÍCULOS

Reformas Políticas en Democracia

Hacia una democracia de mayor calidad: propuestas para una agenda

Sebastián Rivera Aburto y José Manuel Pino Jáuregui

RESUMEN

La discusión sobre la calidad de las democracias ocupa un lugar preponderante de la discusión política y académica desde hace algunos años. La democracia chilena, si bien ha sido alabada por organismos internacionales por su solvencia y su desarrollo institucional, sigue presentando déficits que afectan su calidad. Esto implica enfrentar dichos déficits con reformas institucionales que aumenten los estándares con los que actualmente funciona nuestra democracia. Utilizando el concepto de calidad de la democracia, analizamos algunas dimensiones de la democracia chilena y sugerimos algunas propuestas para construir una agenda que permita al país avanzar hacia una democracia de mayor calidad.

I. Introducción

La discusión sobre la calidad de las democracias ocupa un lugar relevante en la agenda política y académica a nivel global. Este interés surge como consecuencia de la consumación de los procesos de transición y consolidación de la democracia en el marco de la tercera ola democrática, así como del deterioro democrático experimentado recientemente en otras latitudes (Munck, 2014; Huntington, 1994; Mainwaring, 2003). En Chile, la preocupación por la calidad de la democracia chilena ha sido más reciente, debido a cómo bien señala Avendaño (2011, p. 128) "la prolongación del debate sobre la culminación de la transición".

La persistencia de enclaves autoritarios a nivel institucional y cultural (Garretón, 1995), la discusión sobre la necesidad de contar con una nueva constitución (Fuentes y Joignant, 2015), los casos de corrupción y de vinculación entre el dinero y la política, el declive en los niveles de participación electoral, y los déficits en relación a los mecanismos de participación y representación, han vuelto a centrar la discusión sobre las reformas institucionales que necesita el país para tener una mejor democracia. Si bien varios de estos aspectos han sido objetos de discusión por diversos sectores políticos y académicos, la crisis de representación por la que atraviesa el país ha añadido un nuevo ingrediente a la discusión sobre el estado de nuestra política y en específico, sobre nuestra democracia.

Aunque indiscutiblemente el país ha mostrado avances significativos en la materia eliminando parte significativa de los resabios autoritarios heredados, el país aún debe recorrer un largo camino en estos temas. Lo que se busca, es una democracia que expanda su esfera pública, mejoren los mecanismos de representación y promuevan el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos. Es decir, reformas para una democracia de mejor calidad.

Tener una democracia de calidad es un objetivo deseable en todos los sistemas políticos. Alcanzar una democracia de calidad requiere de instituciones y procedimientos orientados al cumplimiento del ideal democrático. Esto ha sugerido, como argumentan Levine y Molina (2007, p. 19) que la calidad de la democracia depende "del funcionamiento de los procesos mediante los cuales la población selecciona y controla sus gobernantes" y no de la eficacia del gobierno en la solución de los problemas del

país. Sin embargo, eso constituye un piso mínimo. La discusión sobre la calidad de las democracias, supera con creces su dimensión electoral. Incorpora, como señala Munck (2011, p. 25), aspectos como el proceso de toma de decisiones de gobierno, la ejecución de decisiones del gobierno; y los resultados de la política sobre la sociedad, en particular, el impacto de éstos sobre las condiciones para el efectivo ejercicio de derechos políticos. En estos términos, y siguiendo a O'Donnell (2001, p. 27) la democracia es también "un modo particular de relación, entre Estado y ciudadanos y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de estado de derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas".

Nuestro argumento sugiere que la democracia chilena necesita de una fuerza renovadora que permita la emergencia de más espacio para la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos comunes, mejore los mecanismos de representación, reduzca la distancia entre elites políticas y ciudadanos, entre otros aspectos. En este trabajo realizamos una serie de sugerencia, que a nuestro juicio, colaboran en la concretización del ideal democrático y por lo tanto, promueven mejoras en la calidad de la democracia chilena.

Este capítulo se estructura de la siguiente manera: en la siguiente sección realizamos una revisión del concepto de calidad de la democracia y la relevancia de vincular la discusión pública sobre la democracia a dicho concepto. Posteriormente realizamos un breve análisis de las principales transformaciones a la democracia experimentadas en el segundo gobierno de Michelle Bachelet. Luego presentamos algunas propuestas de reforma que consideramos relevantes de discutir en los próximos años. Finalmente entregamos algunas conclusiones.

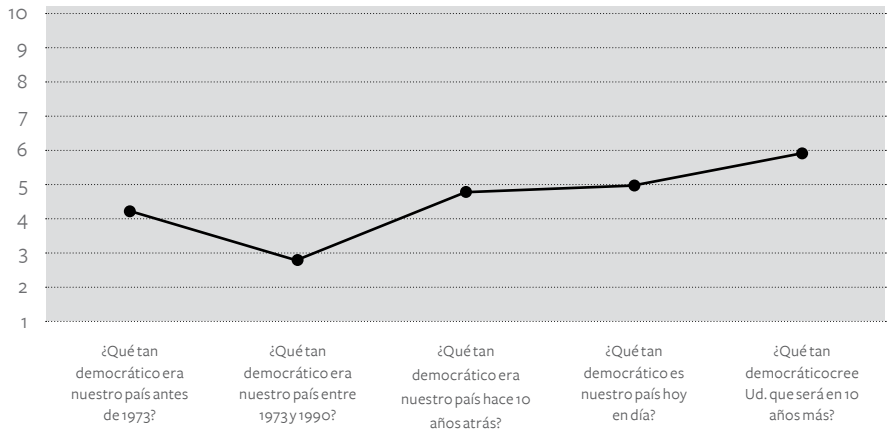
II. ¿Que implica tener una democracia de calidad? El debate sobre la calidad de las democracias

La preocupación por la calidad de la democracia ha mostrado un crecimiento exponencial en cada uno de los rincones del mundo desde hace algunos años. La expansión y consolidación de regímenes políticos en donde las autoridades son electas a

través de elecciones se desplegó con una inusitada fuerza desde los años noventa. No obstante, hay suficiente evidencia y teoría para argumentar que las elecciones no son condición suficiente y que es posible tener elecciones sin democracia (Levitsky y Way, 2002; Schedler, 2002). En muchos países la democracia sigue siendo deficitaria en términos de su institucionalidad, procedimientos y funcionamiento. En algunos casos por la dificultad de avanzar en reformas democratizadoras, en otros casos por retrocesos evidentes hacia prácticas autoritarias.

Por otra parte, los chilenos nos hemos transformado cada vez más en lo que Norris (1999) denominó como "ciudadanos críticos". Los estudios de opinión pública muestran de manera sistemática, que tenemos una evaluación deficiente sobre el funcionamiento de las principales instituciones políticas y que hemos perdido la confianza en las instituciones de representación. De igual manera, que las y los chilenos somos más desencantados, molestos y exigentes con las autoridades e instituciones políticas. Sin embargo no hemos perdido nuestro compromiso democrático ni nuestro optimismo en el futuro de la democracia. De acuerdo a los datos del proyecto Auditoría de la democracia del PNUD del año 2016, consultados sobre qué tan democrático es Chile, en una escala donde 1 significa "para nada democrático" y 10 significa "muy democrático", la evaluación promedio muestra un alza significativa tal como muestra el gráfico n° 1. De hecho, los chilenos creen que el país será más democrático en el futuro que lo que es ahora.

Gráfico n° 1. Evaluación sobre la democracia chilena



Fuente: Elaboración propia con datos de Auditoría a la democracia 2016.

En este contexto, la discusión sobre el estado de nuestra democracia y en particular sobre la calidad de ésta, ha ido adquiriendo un lugar central del debate político y académico. Hoy estamos preocupado por la extensión de los principios y mecanismos democráticos, las opiniones, percepciones y expectativas de los ciudadanos hacia la política y la democracia, y cómo se responde ante dichos intereses y demandas.

La calidad de la democracia es un concepto complejo y debatido (Barreda, 2011; Munck, 2004). Sin entrar en la discusión disciplinar sobre lo que se entiende por calidad de la democracia, una democracia calificada como tal es una "buena democracia" (Morlino, 2014). Esto implica que el entramado institucional permite que la los valores democráticos de libertad e igualdad (y del autogobierno) tengan expresión, mediante el funcionamiento adecuado de sus instituciones y mecanismos (Morlino 2011). Dicho en otros términos, una democracia de calidad es un "régimen ampliamente legitimado que satisface por completo a los ciudadanos (calidad en términos de resultado); donde los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que la integran gozan de libertad e igualdad, incluso en formas y grados distintos (calidad en términos de contenido), y donde los ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar en qué medida el gobierno se atiene a los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo con el Estado de derecho (calidad en términos de procedimientos)" (Morlino 2014, p. 39).

Las interpretaciones y evaluaciones sobre la calidad de las democracias pueden ser agrupadas en dos grandes grupos (Barreda, 2011): entre aquellas que privilegian el aspecto procedimental de la democracia sugerida en la noción de poliarquía propuesta por el politólogo norteamericano Robert Dahl (2002), y en aquellos que incorporan además de este aspectos, un contenido normativo a la democracia. Dicho en otros términos, la democracia no sólo es concebida como un conjunto específico de procedimiento e instituciones que regulan el acceso y control del poder político, sino que también en función de su capacidad de alcanzar determinados objetivos como el bienestar, el desarrollo económico o la justicia social. Por consiguiente, desde esta última perspectiva, la democracia será evaluada en la medida en que se materialicen determinados objetivos. Para alguien preocupado por los niveles de desigualdad socioeconómica existentes en una sociedad, una democracia de calidad será aquella que contribuya a reducir la brecha entre los más ricos y más pobres, mientras que para alguien preocupado por los aspectos deliberativos

de la democracia, garantizar sistemas de medios pluralistas será fundamental. Por tal motivo, la calidad de la democracia es un concepto en disputa.

Una de las propuestas analíticas más utilizadas es la de Morlino (2014). El autor considera que la calidad de la democracia puede ser analizada en tres dimensiones que consideran: 1) los aspectos procedimentales; 2) los aspectos de contenido (libertad e igualdad); 3) la capacidad de respuesta oportuna y satisfactoria. La tabla n° 1 sintetiza la propuesta analítica del autor.

Tabla n°1. Dimensiones de Calidad de la Democracia de Morlino

PROCEDIMENTALES	CONTENIDO	RESULTADOS
Estado de Derecho	Libertades (políticas y civiles)	*Responsiveness* (capacidad de respuesta)
Competencia	Solidaridad/Igualdad	
Participación		
Accountability horizontal y vertical		

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Morlino (2014)

La utilidad de esta propuesta no es sólo teórica ni metodológica, también es política en la medida en que permite "valorar posibles áreas de mejora, y monitorear posibles incrementos de la calidad democrática" (Marroquín, 2015, p. 13). De esta manera, este marco analítico pude transformarse en una guía útil para reforzar los elementos positivos con los que cuenta nuestra democracia y mejorar en aquellos en que se evidencian fallas.

Si bien la democracia chilena aparece en los estudios comparados en los niveles más altos de la tabla, se evidencian algunos déficits, particularmente en lo que refiere a los mecanismos de *accountability* y de participación ciudadana. Informes de organismos internacionales como los del PNUD (2002) e IDEA (2014) sugieren debilidades en estos ámbitos. Sugerimos también déficits en la igualdad y en la capacidad de dar respuestas. Promover reformas en estos ámbitos constituye un desafío ineludible para los próximos años.

III. Breve balance de los avances democráticos en el último gobierno

El actual gobierno de la Presidenta Bachelet ha desplegado importantes esfuerzos políticos en la promoción de reformas para una democracia de mejor calidad, con impactos de corto y largo plazo sobre ésta. La voluntad por correr el cerco fue evidente desde un primer minuto. No obstante, fueron los casos de financiamiento irregular de la política que comenzaron a conocerse a finales del año 2014, los que gatillaron parte importante de la agenda de reformas en materia democrática. Los resultados de la Comisión Asesora Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, más conocida como Comisión Engel, permitió un avance significativo en estas materias.

Nuestra evaluación de estas reformas es positiva, en la medida que contribuyen a una democracia de mejor calidad. Debido a que un análisis de cada una de estas iniciativas excede con creces los objetivos de este artículo, sólo presentamos brevemente las iniciativas más relevantes. En lo sustantivo en materia de reformas políticas, destacan:

a. Proceso constituyente

Después de 25 años con una constitución gestada en dictadura, la presidenta Bachelet inició un histórico proceso, con una etapa participativa que desarrollada durante el primer semestre del año 2016, para debatir los alcances de una nueva constitución. Aunque a la fecha el proceso está inconluso, prácticamente ha desaparecido de la agenda pública y fue objeto de múltiples cuestionamientos. Las dudas originadas por la poca participación, la representatividad de la misma, la continuidad del proceso el año 2018 ya que será el próximo Congreso y un nuevo Presidente quienes deberán tomar decisiones, etc. Sin embargo, la iniciativa constituyó un avance importante para la democracia chilena, en la medida en que instaló en la agenda el cambio constitucional.

b. Fin al binominal

El reemplazo del sistema binominal por uno proporcional moderado, constituirá sin duda, uno de los legados más relevantes de la actual administración. Después de 26 intentos fallidos de reforma y 7 elecciones legislativas, el actual gobierno logró modificar importantes componentes del sistema como el aumento del número de parlamentarios, la magnitud de los distritos y la cantidad de candidatos que cada lista puede presentar, entre otros (Gamboa y Morales, 2016). De esta manera el nuevo sistema debiese reducir las barreras de entradas a nuevas fuerzas políticas y aumentar la competencia política entre pactos electorales. Además se incorporó una cuota de género en la confección de las listas.

c. Voto de los chilenos en el extranjero

Otro avance importante fue el derecho a voto de los chilenos en el exterior para las elecciones (incluyendo las elecciones primarias) a partir del año 2017. Chile era hasta entonces, uno de los pocos países de la OCDE y de América Latina en el que sus ciudadanos en el exterior no contaban con este derecho.

d. Nueva arena de competencia electoral

A comienzos del año 2017 se aprobó la reforma constitucional que permite la elección popular del Gobernador Regional, el cual reemplaza la figura del Intendente. Sin embargo aún no está claro la fecha de su debut, ya que el proyecto que regula su puesta en marcha aún está en discusión en el congreso. Durante este año el proyecto no pudo ser aprobado por no alcanzar el quorum exigido, dotándolo de un manto de incertidumbre sobre su futuro.

e. Cambio en las reglas del juego electoral

Como resultado de la Comisión Engel, se aprobaron nuevas normas sobre el control y el financiamiento de las campañas electorales. Entre estas, se prohibió el aporte de empresas, se rebajó a la mitad el límite de gasto electoral, se estableció un sistema único de recepción de aportes electorales a través del Servel, se limitó el aporte propio de los candidatos a sus campañas, se regularon las campañas electo-

rales, se limitó el espacio público destinado a campañas, entre otros, estableciendo sanciones frente a su incumplimiento.

f. Nueva regulación a los partidos políticos

Adicionalmente, se reformó la ley de partidos políticos en aspectos como la participación ciudadana, transparencia y probidad. Una de las reformas más significativas fue el financiamiento a la política actividad regular de los partidos. Este reforma es parte de una tendencia global, en la que distintos países han adoptado legislaciones para regular la relación entre el dinero y la política como una manera de reconocer la importancia del rol públicos de los partidos, así como de evitar los riesgos que introduce el dinero en la política democrática (Rivera, 2013).

Adicionalmente, se modificaron algunos aspectos relativos a la democracia interna. De esta manera, las elecciones internas serán supervisadas por el Servel, existirá una cuota de género en la conformación de los órganos colegidos, y se exigen mayores medidas de transparencia. Por último, se disminuyeron las barreras de entrada para la conformación de nuevos partidos.

g. Mayores atribuciones al Servicio Electoral

Se estableció la autonomía constitucional al Servel, además de un aumento de sus atribuciones de fiscalización. Sin embargo, han existido críticas sobre su real capacidad de llevar a cabo su capacidad de control y fiscalización, debido a los limitados recursos económicos y humanos con los que dispone para enfrentar las nuevas tareas. De hecho, el mismo presidente del Consejo Directo de la institución ha afirmado sobre el punto: "Creo que faltan funcionarios, nos falta también recursos, hemos tenido que implementar grandes reformas. Si uno hiciera una lista: plataformas tecnológicas, desde las denuncias hasta del financiamiento y de los depósitos y aportes (...) entonces hay mucho que hacer" (Santamaría, 2017). Lo anterior, a pesar de lo significativo de la reforma, pone en duda la afectividad de la misma.

IV. Tareas pendientes y desafíos futuros

La democracia chilena muestra una trayectoria en la cual se evidencian significativos avances en los últimos 27 años y en los 6 gobiernos democráticos posteriores a la dictadura. No obstante, y tal como hemos señalado, mejorar la calidad de nuestra democracia requiere de importantes innovaciones. En esta sección describimos algunas de las iniciativas que consideramos indispensables como objetivos de política en la construcción de una agenda para los próximos años. Estas iniciativas se concentran en 3 de los cuatros subdimensiones de la dimensión procedimental antes descrita. Excluimos la subdimensión de competencia, porque creemos que las reformas propuestas durante este gobierno corrigen en gran medida los déficits experimentados en los años anteriores.

a. Más participación mediante mecanismos democracia directa[1]

En diversas partes del globo, se observan cambios importantes en la relación sobre cómo ejercer la democracia por parte de los ciudadanos, lo cual ha propiciado una reconfiguración de las instituciones democráticas (PNUD, 2010, 2004; Zovatto, 2010). Esto ha permitido la emergencia de nuevos espacios institucionales para el ejercicio de la ciudadanía. Chile, en comparación con los países de la región, dispone de un abanico muy reducido de mecanismos de participación (Pressacco y Rivera, 2015). De esta manera, resulta relevante enfrentar una discusión sobre dos instituciones de democracia directa "desde abajo" (Altman, 2011): i) Iniciativa Popular de ley: que permita a los ciudadanos, a través de un determinado número de firmas, ingresar proyectos de ley al Congreso para su discusión; ii) Referéndum revocatorio de mandato: por medio del cual los ciudadanos pueden quitar el mandato popular a determinadas autoridades electas bajo especificas circunstancias.

Aunque existen ciertos riesgos inherentes y contingentes en el uso de estos mecanismos tal como muestra la experiencia comparada, parece razonable que en un escenario de "creciente abismo entre los ciudadanos y el sistema político" (Selee y

1 Una discusión más detallada sobre este tema se puede ver en el trabajo de Mariana Ardiles publicado en este mismo libro.

Peruzzotti, 2009, p. 2), la incorporación de estos mecanismos pueda contribuir a cerrar esa brecha.

De igual manera, se debe profundizar el Gobierno Abierto. La idea de generar gobiernos participativos se ha instalado en diversos países, empleando las tecnologías de la información y comunicación (TIC´s) para canalizar las demandas de la ciudadanía. Constituye una manera de "repensar la administración pública, de transformar la sociedad y contribuir a desarrollar democracias más sanas, de pasar de las jerarquías a las redes, de asumir compromisos transversales y generar, en conjunto con otros actores sociales y económicos, valor público" (Ramírez-Alujas, 2011, p. 103). Por tal motivo resulta pertinente invertir recursos y capacitar funcionarios públicos en este nuevo paradigma de gestión pública.

b. Más y mejor *accountability*

La discusión sobre figura del defensor del pueblo u *ombudsman* es de larga data en la historia de nuestro país. Esta figura busca promover y proteger los derechos de las personas ante acciones y omisiones de los órganos del Estado. Es decir, ejercer un *accountability* sobre las instituciones públicas. Aunque ha sido una propuesta recurrente en los programas de los candidatos presidenciales, ninguno de los proyectos de ley que se han presentado ha logrado superar los trámites legislativos. Creemos que Chile se necesita un *ombudsman* que tenga las siguientes características: autónomo, con personalidad jurídica propia, con recursos propios y posibilidad de castigo (*enforcement*) para realizar un adecuado accountability horizontal.

Por otra parte, cada vez resulta más imperioso repensar las relaciones y balances de poderes entre el ejecutivo y el legislativo. La actual constitución entrega poderes de manera desproporcionada poderes legislativos y no legislativos al presidente de la república (Altman, 2008), transformando al presidencialismo chileno en un presidencialismo exagerado. Si bien es cierto que un cambio en dicha relación no garantiza el camino hacia una democracia de alta calidad, entre otras razones, porque dicho resultado depende de las interacciones entre diseño institucional y objetivos políticos, resulta indispensable repensar la relación ejecutivo-legislativo que permita una relación de pesos y contrapesos (*check and balances*). Aunque estamos concientes que no existe una fórmula mágica que asegure los resultados deseados,

creemos avanzar hacia un sistema semipresidencial que descargue algunas de las atribuciones del presidente en el Congreso Nacional.

Por otra parte, como una manera de mejorar los niveles de *accountability* vertical, creemos relevante incorporar el voto programático. Esto es, la obligación de los candidatos a manifestar las materias que impulsarán en el desempeño de su cargo y en el marco de sus competencias en caso de resultar electos. Creemos que, al menos, se debe explorar una reforma de esta naturaleza a nivel local.

Finalmente, diversos organismos internacionales y nacionales han señalado la excesiva concentración de medios de comunicación, sobre todo en prensa escrita. A esto se suma que la legislación que regula la actividad de los medios de comunicación no se ha modificado desde la dictadura. Las democracias de calidad requieren de sistemas de información plurales para sus ciudadanos. La democracia chilena exige por lo tanto mecanismos que aseguren mayor pluralidad del sistema medial. En esa dirección el Estado debiese contribuir a la creación de nuevos medios, reconocer y apoyar a los medios del tercer sector y fortalecer la televisión pública (TVN). Todo esto implica aumento presupuestario significativo para el Estado. Además, se debe discutir una forma de regulación de los consorcios, de modo que un grupo medial concentre parte importante del sector e impida la existencia de nuevas voces.

c. Un mejor Estado de Derecho para una mejor democracia

Uno de los indicadores utilizados en los estudios comparados para evaluar la dimensión del Estado de Derecho es la prevalencia de la corrupción en la administración del Estado. Como muestran el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, Chile sufrió una caída de 1 lugar —alcanzando el lugar 24 a nivel mundial— y de 4 puntos entre el año 2015 y 2016. Además, diversos estudios de opinión pública muestran que el tema ha adquirido mayor importancia para los chilenos. Por tal motivo, creemos pertinente: i) aumentar las penas y prescripciones respecto de los delitos de corrupción y cohecho; ii) incrementar el período de restricción para trasladarse desde el sector público al privado, de modo de evitar la puerta giratoria (Maillet et al, 2016); iii) profundizar la ley de lobby, sancionando su incumplimiento.

Otro de los elementos del Estado de Derecho que requiere ser reformado es la existencia de tribunales militares en tiempos de paz. Esto es, un tipo de justicia distinto. Actualmente la justicia Militar cuenta con competencia exclusiva para juzgar a sus funcionarios, por tanto los tribunales civiles no tienen competencia para dichos procesos. Creemos que delitos que cometan militares deberían ser juzgados por tribunales civiles. Interrogantes como si ¿en tiempos de paz es necesario que los militares tengan su propia justicia? o ¿Los tribunales militares a quien responden?, son relevantes que sean puestas a discusión en la esfera pública en estos próximos meses.

Por último, y englobando toda la discusión, está la necesidad de contar con una nueva constitución. La democracia chilena es una democracia madura. La posibilidad de regresión autoritaria es casi inexistente, pero las posibilidades de construcción de una democracia de mejor calidad, de una sociedad más justa e inclusiva se ven limitadas con el actual marco constitucional. La existencia de seguros contra mayoritarios, hace muy difícil la posibilidad de transformaciones profundas que las fuerzas políticas reformadoras promueven. El cambio constitucional debe seguir siendo una demanda de las fuerzas progresistas.

V. Comentarios finales

Alcanzar una democracia de calidad sigue siendo un reto para la política chilena. Si bien es innegable que el país ha logrado avances significativos en los últimos años que van desde la eliminación de senadores designados a la regulación de la relación entre el dinero y la política, la construcción de la democracia chilena debe ser una tarea permanente. Cultivar y promover el imaginario democrático, constituye una tarea que las fuerzas progresistas del país no pueden descuidar.

En este trabajo quisimos discutir algunos aspectos de la dimensión procedimental de la democracia. Los demás capítulos del libro abordaran otros aspectos que sabemos, contribuyen a abordar las dimensiones de contenido y de resultados. Aun así, las tareas y desafíos esbozados configuran una agenda compleja y necesaria.

Varios de estos elementos no están presente en la agenda de las elites ni de los ciudadanos, o si lo están, son contrarios a los supuestos y orientaciones formuladas.

La evaluación que hacemos sobre nuestra democracia es dinámica. Va cambiando con el tiempo en virtud de las demandas de la ciudadanía, la percepción de desgaste de las instituciones y los cálculos racionales de las elites. Hoy día la democracia chilena atraviesa momentos de tensión importantes. Los casos de corrupción y de financiamiento irregular de la política, la percepción de que los mecanismos de representación fallan, y el desprestigio de la política en general, han minado la confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas, no así en la democracia. No obstante, nada asegura que en el futuro esta situación se mantenga.

Hemos sido testigos de los esfuerzos que los partidos de la centro izquierda han desplegado para abordar esta problemática. En particular, el gobierno de Michelle Bachelet ha realizado reformas con un importante valor para la democracia. No es menor que sólo en este gobierno se haya logrado reformar el sistema binominal, luego de más de una decena de proyectos fallidos. Sin embargo, la tarea está lejos de concluir. Creemos que algunas de las ideas aquí formuladas pueden contribuir a la necesaria discusión sobre la calidad de nuestra democracia.

VI. Referencias Bibliográficas

Altman, D. (2011). Direct democracy worldwide. Nueva York: Cambridge University Press.

Altman, D. (2008). "Régimen de gobierno y sistema de partidos en Chile". En *Reforma de los Partidos Políticos en Chile,* editado por A. Fontaine, I. Walter, J. Navarrete, y C. Larroulet. Santiago: PNUD, 41-74.

Avendaño, O. (2011). Calidad de la democracia y desempeño institucional en Chile. Un análisis retrospectivo en base a las propuestas del gobierno de Sebastián Piñera. Revista Política, 49(2), 122-149.

Barreda, M. (2011). La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina. Política y Gobierno, 18(2), 265-295.

Dahl, R. (2002). La poliarquía. España: Editorial Tecnos.

Fuentes, C., & Joignant, A. (2015). La solución constitucional. Santiago: Editorial Catalonia.

Levine, D. & Molina, J. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy, 62*, 17-46.

Gamboa, R., & Morales, M. (2016). Chile's 2015 Electoral Reform: Changing the Rules of the Game. Latin American Politics And Society, 58(4), 126-144.

Garretón, M. (1995). Hacia una nueva era política. México: Fondo de Cultura Económica.

Huntington, S. (1994). La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX. Barcelona: Paidós.

Levitsky, S., & Way, L. (2002). The Rise of Competitive Authoritarianism. Journal Of Democracy, 13(2), 51-65.

Maillet, A., González-Bustamante, B., & Olivares, A. (2016). ¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación pública-privada en Chile (2000-2014). Serie Documentos de Trabajo PNUD - Desigualdad No. 2016/07

Mainwaring, S. (2003). "Democratic accountability in Latin America", en Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.) Democratic accountability in Latin America. Nueva York: Oxford University Press.

Marroquín, T. (2015). La medición de la calidad democrática: Contrastando dos propuestas. Acta Republicana. Política y Sociedad, 14(14), 13-22.

Morlino, L. (2011). Changes for Democracy. Actors, Structures and Processes. Oxford: Oxford University Press.

Morlino, L. (2014). La calidad de las democracias en América Latina. Estocolmo: International IDEA.

Munck, G. (2015). Building Democracy... Which Democracy? Ideology and Models of Democracy in Post-Transition Latin America. *Government and Opposition*, *50*(3), 364-393.

Munck, G- (2011). Los Estándares de la Democracia: Hacia una Formulación de la Cuestión Democrática en América Latina. Journal of Democracy en Español 3, 22-41.

Munck, G. (2004), "Democratic Politics in Latin America: New Debates and Research Frontiers". Annual Review of Political Science, 7, 437-462.

Norris, P. (1999). Critical Citizens: Global Support for Democratic Government. Oxford University Press.

O'Donnell, G. (2001). "La irrenunciabilidad del estado de derecho". *Instituciones y Desarrollo,* 8-9, 43-82

Pressacco, C., & Rivera, S. (2015). Democracia, participación y espacio local en Chile. Papel Político, 20(1), 9-33.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina. Hacia un democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Argentina: PNUD.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Nuestra democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ramírez-Alujas, Á. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. Revista Enfoques, IX (15), 99-125.

Rivera, S. (2013). Financiamiento público a la actividad regular de los partidos políticos: Análisis comparado. Parte I. Asuntos Públicos, Informe N°1.059.

Schedler, A. (2002). The menu of manipulation. *Journal of democracy*, *13*(2), 36-50.

Selee, A. y Peruzzotti, E. (Eds.). (2009). Participatory innovation and representative democracy in Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press

Zovatto, D. (2010). Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010. *Revista de Sociología*, 24, 87-124.

Un breve repaso a la agenda de probidad y transparencia en Chile desde 1990: La importancia de las municipalidades.

Yohanna Villablanca Villa

RESUMEN

El presente artículo está dividido en dos secciones. Comienza analizando la agenda de probidad y transparencia en Chile a partir del retorno a la democracia en sus distintos gobiernos, los documentos gubernamentales elaborados y principales avances. La segunda parte enfoca el análisis en las municipalidades, señalando las razones de por qué es fundamental dirigir los esfuerzos de una política de transparencia y probidad en estos organismos públicos y destacando los avances específicos alcanzados los últimos años.

I. Nacimiento de estos temas en la agenda regional e instrumentos internacionales

La preocupación por el fenómeno de la corrupción se comienza a observar con mayor fuerza en foros internacionales a partir de la década de 1990 en instancias como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, La Organización de Estados Americanos, entre otros. Una importante preocupación radicaba básicamente en el destino de los fondos en calidad de préstamos que eran traspasados a los países; y en la necesidad de establecer ciertas garantías para que asegurar que los Estados solicitantes destinaran dichos recursos para el bienestar de sus habitantes y no que desaparecieran por casos de corrupción. La rendición de cuentas y la adecuada gestión de recursos son el eje central de este fenómeno. Por otro lado, se incentiva también la generación de entidades sociales no gubernamentales abocadas a controlar el actuar de los gobiernos en su gestión y denunciar casos de corrupción.

La corrupción constituye un complejo fenómeno social, político y económico que afecta a todos los países del mundo, con distintos niveles de profundidad y que por sobre todo, perjudica y daña las instituciones democráticas, desacelera el desarrollo económico y contribuye con la inestabilidad política de un país. Es asimismo, un concepto difuso, amplio, que involucra distintas acciones destinadas a obtener beneficios personales a costa de la institucionalidad pública (soborno, fraude, apropiación indebida, etc.). Por ello es que los esfuerzos consisten en definir una multiplicidad de medidas preventivas y reactivas (principalmente a través del derecho penal o control administrativo).

En 1996, surge la Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por Chile en 1998, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción del año 2003, ratificada en nuestro país en 2007, durante el primer gobierno de la Presidenta Bachelet[1]. Este último, constituye el principal instrumento internacional en esta materia que establece normas vinculantes a los países. Vale la pena traer parte de su preludio referido al daño que provoca la corrupción en los paí-

1 Decreto Supremo N° 375, que "Promulga la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, disponible en: https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=257958

ses, declarando que: "La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras".

Atendido el fenómeno de la corrupción, es que la Convención establece como una de sus 3 finalidades "promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos", y destina parte importe de sus acuerdos, en mecanismos preventivos que eviten la generación de acciones de corrupción dentro del Estado. La Convención tiene un foco importante en la prevención, sus más de 71 artículos se dividen en 4 grandes temáticas: la prevención, la penalización y aplicación de la ley, la cooperación internacional y la recuperación de activos. En materia de prevención, se insta a los Estados partes a dictar medidas legislativas y reglamentarias en diversas áreas, así como el deber de evaluar permanentemente dichos instrumentos. Entre las materias que se señalan es posible destacar: asegurar calidad en el acceso a empleos públicos, sea por designación o por elección democrática; códigos de conducta para funcionarios públicos; mecanismos de contratación del Estado y transparencia; la prevención del tráfico de influencias; entre otras.

II. El fenómeno en nuestro país

En nuestro país, a partir del retorno a la democracia, han existido avances permanentes de todos los gobiernos por abordar este problema, con distintos énfasis por supuesto. En general, la agenda de probidad y transparencia en Chile ha sido más bien reactiva ante ciertas denuncias de corrupción. La dinámica se repite, y es posible observar que a solicitud de los distintos presidentes de la República, se han constituido comisiones *ad hoc* políticas y técnicas, con la misión de proponer al Presidente de la República propuestas concretas contra la corrupción.

A su vez, las reformas legislativas y administrativas impulsadas por los gobiernos, han introducido cambios a nivel constitucional (como lo fue la incorporación del principio de probidad en el artículo 8° de la Constitución en 2005) y han creado

institucionalidad antes inexistente. Si bien hoy nos pareciera como algo ordinario poder acudir ante el Consejo para la Transparencia ante la negativa de acceso a la información de un servicio, hace 10 años esto era impensado. Sin duda la creación de orgánicas como el Consejo para la Transparencia, el Servicio Civil, el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, o el reciente fortalecimiento al SERVEL que lo dota de autonomía constitucional, constituyen un fortalecimiento clave de nuestra institucionalidad y de nuestra democracia.

Han existido 4 grandes hitos de crisis y avance que interesa rescatar, los que comparten como elemento común, estar asociados a casos de corrupción que irrumpieron en la agenda de los gobiernos.

El primer conjunto de medidas surge en 1994 a partir de la denuncia, investigación y procesamiento de un alto directivo de la minera estatal Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), el denominado "Davilazo", que generó una pérdida de millones de dólares para la empresa y terminó con una personas condenada por la justicia chilena por el delito de fraude al fisco y negociación incompatible.

El Presidente Frei creó la Comisión Nacional de Ética Pública que elaboró 41 recomendaciones contenidas en el "Informe sobre la Probidad Pública y la Prevención de la Corrupción". Su objetivo fue elaborar en el plazo de 100 días elaborar propuestas de política pública e iniciativas de ley que refuercen los procedimientos e instituciones que cautelan el cumplimiento de los deberes legales y éticos en la vida pública. A nivel declarativo señaló que "la función pública debe ser desempeñada teniendo como objetivo siempre y únicamente, la defensa y promoción de bienes e intereses generales"[2]. Este informe, eminentemente teórico, sirvió de fundamento para la dictación de la Ley de Probidad y Transparencia de 1999.

El informe constituye el primer trabajo en este ámbito y tiene más bien un enfoque académico, un marco teórico general sobre algo que se visualiza como un fenómeno reciente y no inserto en nuestro tejido social. En efecto, llama la atención que el diagnóstico del informe aborda la corrupción como algo ajeno, algo que sucede en otros países y que debemos enfrentar de manera preventiva "lo

2 Informe sobre la Probidad Pública y la Prevención de la Corrupción, Comisión Nacional de Ética Pública, 1994, p. 203.

que está claro es que en el sector público predomina la probidad. No hay fenómenos masivos de corrupción"[3].

Este informe constituyó un primer paso en el proceso de reformas impulsado por nuestro país en los últimos 20 años, creándose las primeras leyes que intentan prevenir y enfrentar los problemas de corrupción dentro del Estado, entre ellas:

a. Ley N° 19.653 (1999) sobre Probidad Administrativa aplicable a los órganos de la Administración del Estado (La comisión proponía crear un verdadero "Código de la Ética Pública"). Introdujo esta ley modificaciones al estatuto administrativo también, incorporando algunas mejoras para una adecuada aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio de los funcionarios públicos; introduciendo nuevas prohibiciones e incompatibilidades aplicables a los funcionarios públicos; reguló la observancia al principio de probidad en la función pública; entre otras modificaciones.

b. Modificación de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales para la Administración del Estado, incorporando el principio de probidad administrativa (1999).

c. El Código Penal fue modificado, incorporando delitos para sancionar la corrupción en materia de tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada, enriquecimiento ilícito, cohecho, extracción ilegal y negocio incompatible (1999).

Tendríamos que avanzar casi 10 años más para encontrarnos con el segundo hito, con la creación del denominado "Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento" en 2003, durante el gobierno del Presidente Lagos.

Este acuerdo surge también ante un caso de corrupción conocido como "MOP GATE", de bastante gravedad, que terminó con autoridades políticas condenadas penalmente. Entre los hechos que salieron a la luz pública conocimos de pagos de sobresueldos a funcionarios de alto nivel, consultorías inexistentes, transferencias ilegales de títulos financieros de la Corporación de Fomento de

3 *Íbid*, Pág. 204.

la Producción (CORFO) a una empresa denominada Inverlink, de tráfico de influencia y coimas a parlamentarios.

Estas investigaciones constituyeron la mayor crisis política que tuvo que enfrentar la Concertación desde el retorno a la democracia. Ante esto, y como una manera de impulsar proyectos anticorrupción que tuvieran viabilidad política, se alcanzó un gran acuerdo entre el gobierno y la oposición a partir de una instancia de trabajo político-técnico con medidas para modernizar el Estado.

Las reformas que se aprobaron fueron importantes, y en gran medida, gracias al consenso que generaron los documentos de trabajo entre ambas coaliciones políticas. Entre las iniciativas que fueron implementadas, las más importantes son las siguientes:

a. Ley N° 19.882 que Regula Nueva Política de Personal a los funcionarios públicos que indica. Esta ley creó la Dirección Nacional de Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública (2003), que constituyó un punto de partida para el proceso de modernización de la gestión pública. Esta ley ha sido perfeccionada por los gobiernos que lo sucedieron introduciendo diversas modificaciones legales.

b. Ley N° 19.884 sobre "Transparencia, límite y control de gasto electoral" (2003). Esta ley fue un primer paso para regular el financiamiento de campañas políticas e introdujo normas de transparencia en un momento donde la regulación era inexistente. En lo concreto, estableció límites, controles y publicidad de los gastos electorales de los partidos políticos y candidatos (2003).

c. Ley N° 19.885 que "Norma el buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos" (2003).

d. Ley N° 19.886 "Ley de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios" (2003). Esta norma vino a regular la manera de contratar bienes y servicios por parte de la administración, velando para que ésta sea transparente, responsable y justa.

e. Ley N° 20.050 de Reforma Constitucional que consagra el principio de transparencia y probidad en la función pública (2005), recogiendo lo señalado en el primer informe elaborado en la materia en el gobierno del Presidente Frei.

Durante el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, en el año 2006, se descubrió el desvío de recursos públicos en más de 70 proyectos presentados en el Instituto Nacional del Deporte, por más de 400 millones de pesos, muchos de ellos inexistentes. Las denuncias finalizaron con la condena de funcionarios públicos, entre ellos el director regional de la Región Metropolitana de Chile Deportes, por el delito de malversación de caudales públicos.

Bajo este contexto es que se constituyó una comisión de expertos que elaboró un nuevo informe con recomendaciones. El informe identifica ámbitos prioritarios e intenta focalizarse en la "gestión" del gobierno. Observa un fuerte énfasis en la regulación de los sistemas de transparencia activa y pasiva, así como la creación de una institucionalidad autónoma que promueva este derecho, dicte instrucciones y fiscalice el cumplimiento de los órganos públicos. Así también, se propone medidas para perfeccionar el sistema de alta dirección pública creado en el año 2003, cuestión en la que se avanzó en el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, como se verá luego (Ley N° 20.955)[4].

En materia de financiamiento de la política, el informe parte por señalar la importancia de endurecer las sanciones y aparece nuevamente la idea de "pérdida del cargo" ante infracciones graves a las normas de gasto electoral. Así también fortalecer la organización de la entidad electoral, y sus tareas fiscalizadoras y facilitar las donaciones personales. Respecto de las elecciones primarias, se propone su formalización, control y transparencia.

Como es posible observar, estas últimas reformas relativas a financiamiento de la política fueron en su mayoría abordadas recientemente, durante el segundo mandato de la Presidenta Bachelet. No obstante, las reformas logradas que destacan son las siguientes:

4 Ley N° 20.955 que "Perfecciona en sistema de alta dirección pública y fortalece la DNSC", y que vino a incorporar nuevos servicios regidos por este sistema así como fortalecer la Dirección Nacional de Servicio Civil.

a. Ley N° 20.285 "Sobre Acceso a la función pública" (2008). Se crea el Consejo para la Transparencia y se regula normas de transparencia pasiva y activa estableciendo plazos de respuesta obligatorios para la autoridad, procedimientos de reclamación, etc.

b. Ingreso de diversos proyectos de ley como la reforma orgánica a la Contraloría General de la República, la creación del Consejo de Auditoría Interna de Gobierno.

c. Ley N° 20.088 (2006) que "Establece como obligatoria la declaración jurada patrimonial de bienes a las autoridades que ejercen una función pública".

d. Ingreso de la reforma constitucional que incorporó la obligación de declarar patrimonio e intereses (Ley N° 20.414 aprobada en 2010).

Durante el gobierno del Presidente Piñera, tuvo avances significativos la tramitación legislativa y la entrada en vigencia de la Ley N° 20.730 que "Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios", iniciativa que si bien no ingresó durante su periodo, se le dio una tramitación prioritaria que le permitió convertirse en ley en marzo de 2010.

Finalmente, y sin afán de profundizar salvo en lo que respecta al ámbito del gobierno local, cabe hacer referencia al Informe del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción" del año 2015.

Este trabajo, surge a instancia de la Presidenta de la República quien requirió la creación de un Consejo Asesor para que en 45 días elaborara un conjunto de recomendaciones y propuestas concretas en esta materia. Su objetivo fue efectuar un diagnóstico de los riesgos que afectan la probidad y transparencia en el mundo de los negocios, la política y el servicio público y proponer medidas concretas de carácter legal o administrativo. Lo anterior, ante denuncias de financiamiento ilegal de la política por empresas privadas como "Penta" y "SQM".

Dicha comisión asesora presidencial presidida por Eduardo Engel, realiza un diagnóstico acabado sobre los riesgos de no enfrentar estos temas. La advertencia de la comisión es clara: "Si con el tiempo no hay corrección de los sistemas imperantes y de la conducta concreta de los dirigentes públicos y privados, es dable predecir una

situación generalizada de desánimo y falta de legitimidad; situación grave, particularmente en un Estado de derecho asentado en una estructura"[5].

III. La importancia de los gobiernos locales

Luego de este repaso de cómo los gobiernos han ido desarrollado la agenda pro transparencia y probidad, vale la pena detenerse en las municipalidades, su importancia y la manera en que esta agenda ha impactado en el gobierno local.

¿Por qué las municipalidades?

En primer lugar, porque las municipalidades gozan de autonomía constitucional. No obstante la reforma constitucional de elección de intendentes, la agenda de descentralización impulsada por el gobierno actual o la reforma anterior que creó los gobiernos regionales, las municipalidades son a la fecha los únicos gobiernos subnacionales que gozan de autonomía constitucional y legal (art. 18 de la Constitución Política de la República), lo que genera desafíos a la hora de establecer mecanismos de control aplicable a su diversas realidades.

Como segundo aspecto que da cuenta de la importancia de las municipalidades como foco de una agenda de probidad y transparencia es que los gobiernos locales son una primera respuesta en la entrega de servicios y prestaciones. Como señala el último informe de la Comisión Asesora Presidencial: "la entidad municipal tiene una enorme importancia en la vida cotidiana y en las necesidades básicas de las personas"[6]. En efecto, muchas veces los ciudadanos se relacionan con el Estado casi exclusivamente a través de las municipalidades. Esto cobra aún más fuerza en zonas rurales o aisladas.

Luego, las municipalidades, constituyen distintas realidades. En total, son más de 340 comunas en nuestro país en territorios muy disímiles entre sí. Por ello es que cada comuna se encuentra expuesta a distintos tipos de conflictos de interés de-

5 Informe Final del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción (2015), p. 29.
6 *Íbid*, p. 35.

pendiendo de los recursos naturales o actividades económicas que se desarrollen en sus territorios (comunas mineras, con actividades forestales, atractivas para el desarrollo inmobiliario, etc.). Así también, deben enfrentar dificultades con diferencias importantes. Del total de comunas, sólo a modo ejemplar, 20 comunas poseen un 30% de nivel de pobreza, y por el otro extremo, 16 comunas bajo el 5% de pobreza (Sistema Nacional de Información Municipal, 2015). Esto tiene un impacto directo en las prioridades a las que apuntará cada municipalidad y los esfuerzos reales que puedan destinar a mejorar los estándares de probidad y transparencia en su gestión.

Las disímiles realidades se reflejan de diversos modos en las normas actualmente vigentes. A modo ejemplar, el Consejo para la Transparencia en una evaluación que realiza anualmente sobre niveles de cumplimiento identificó brechas importantes entre municipalidades[7]. Si bien se observa una mejora considerable respecto del año 2015 en donde el nivel general de cumplimiento fue del 64,7%, el más bajo del Estado, para el año 2016 esto aumentó a un 76,9% pero subsistiendo importantes diferencias. Así, la municipalidad de Vallenar, observa un 27% de cumplimiento, en cambio, municipios como Vilcún y Recoleta observan sobre el 99% de cumplimiento. Los temas con mayor incumplimiento, corresponden a la existencia de información desactualizada sobre cuestiones presupuestarias o sobre actos con efectos sobre terceros. Como señaló el Consejo, en la práctica, el efecto de aquello es que los vecinos no pueden acceder a información sobre concesiones, permisos, llamados a concursos o programas comunales. Se dificulta en definitiva la posibilidad de involucrarse en la actividad comunal.

Junto con analizar la información disponible, también se fiscalizó el nivel de respuesta ante solicitudes de transparencia. Para el año 2015, sólo un 54% de los municipios respondieron a requerimientos. Esto aumentó el año 2016 a un 88,4% promedio.

La importancia de intensificar una agenda de probidad y transparencia a nivel local también dice relación con las características particulares que puede revestir un caso de conflicto de interés o de corrupción en el nivel municipal. Y es que existe en general bajo impacto mediático (y por tanto menor control ciudadano) porque

7 Información del estudio disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/76-9-de-cumplimiento-en-transparencia-activa-obtienen-en-promedio-las-municipalidades/consejo/2016-10-04/094006.html

generalmente son casos de "microcorrupción". Existe muy poca visibilidad de estas conductas, salvo algunas excepciones que entran a la agenda nacional. ¿Cómo realizar un efectivo control ciudadano si la prensa lo ignora?

Recientemente el "caso basura" ha alcanzado cierta notoriedad pública por la importancia de las municipales involucradas y los montos defraudados. Ya desde el año 2009, existían denuncias de la Fiscalía Nacional Económica por existir en los contratos de 22 municipios con "KDM", una empresa filial de un *holding* español-norteamericano, barreras de entrada a nuevos competidores en el negocio de la recolección y depósito de residuos sólidos domiciliarios a través de algunas cláusulas de renovación. En el año 2015 el caso explotó con allanamientos en las municipalidades de Maipú y Cerro Navia tras una querella presentada por la competencia de KDM por los delitos de cohecho, soborno, negociación incompatible, fraude al fisco, malversación de caudales públicos. A fines del año 2016 se formalizaron a los ex alcaldes de Maipú, Colina, Cerro Navia y Ñuñoa, además de 16 imputados funcionarios públicos. A modo de contexto, el contrato cuestionado en el caso del municipio de Maipú de 5 años de duración, alcanza los $ 10.235 millones de pesos. Es una investigación en curso.

Por último vale la pena recordar qué funciones desempeñan los municipios que los hacen merecedores de un especial tratamiento en materia de probidad y transparencia. De acuerdo a su ley orgánica, las municipalidades pese a lo acotado de su territorio, deciden aspectos fundamentales en la vida de sus habitantes y muchas veces inadvertidos para ellos. Así es el caso del rol que juegan aprobando el Plan Regulador Comunal que es el instrumento planificación urbana de las comunas, esencial para definir de qué manera queremos vivir y cómo queremos ver crecer nuestra comuna; así también, las municipalidades otorgan patentes municipales de alcohol, comercial, profesional e industrial, reciben impuestos correspondientes a las patentes de casinos y de concesiones mineras; gestionan el retiro de residuos domiciliario donde se administra una importante cantidad de recursos como se señaló previamente; y finalmente, administran servicios claves como los establecimientos educacionales municipales y la atención primaria de salud.

IV. ¿Qué avances hemos tenido en el ámbito municipal?

De los informes elaborados durante los diversos gobiernos desde el retorno a la democracia, en el informe de la Comisión del gobierno del Presidente Frei, se abordó en un acápite el tema municipal, centrado en los temas de contratos, licitaciones y concesiones y otorgamiento de permisos (a esa fecha no entraba en vigencia la ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, Ley N° 19.886, la que comenzó a operar recién en 2004). Ya en este documento se visualizaba la importancia de la participación ciudadana en el control de la gestión al proponerse para el ámbito local la instalación de oficinas que fueran capaces de canalizar inquietudes y denuncias ciudadanas.

Luego, el informe del primer gobierno de la Presidenta Bachelet en el año 2006, propone incorporar paulatinamente al sistema de alta dirección pública a las municipalidades comenzando gradualmente por aquellos de mayor presupuesto. También se propuso redefinir las funciones del control de la gestión del Estado y ampliar su cobertura a empresas del Estado y Municipalidades.

El reciente informe presidido por Eduardo Engel, es el quizás con mayor profundidad aborda el ámbito municipal. Así es como dicho informe parte estableciendo medidas para el nivel municipal como nunca antes habían sido abordadas: personal, la gestión financiera, compras y adquisiciones, las políticas de control y fiscalización de los municipios, así como su control ciudadano y límites a la reelección de los alcaldes.

Ahora bien, la agenda de probidad y transparencia ha tenido avances significados con la reforma a los partidos políticos y el establecimiento de una forma de financiamiento a la actividad política. Si bien las municipalidades no han sido prioridad en la implementación de la agenda, sí cabría destacar algunos avances interesantes. Importantes leyes se han aprobado que tienden a fortalecer la gestión en el ámbito local y la carrera funcionaria.

En primer lugar, destacar una ley previa a informe de la "Comisión Engel", la Ley N° 20.501 del año 2011 sobre "Calidad y equidad en educación" que obligó a los directores de escuelas y liceos municipales a ser elegidos por Alta Dirección Pública y establece algunas atribuciones a los directivos. El objetivo mejorar el proceso de

selección de aquellos profesionales con liderazgo pedagógico y capacidad de gestión dispuestos a liderar un proceso educativo. Esto es un paso no menor considerando la cantidad de recursos que se administran y también porque antes de esta reforma la elección de estos cargos dependía en definitiva del alcalde. Los efectos que ha tenido la implementación de esta ley en la mejora o no de la calidad de estos establecimientos, no es clara aún según algunos estudios que se han elaborado[8], no obstante, es un avance sin duda la incorporación de estos procesos de selección dotados de mayor transparencia e imparcialidad.

Durante el año 2014, se aprobó la Ley N° 20.742 con diversas normas en probidad y transparencia. Entre ellas, la creación de fondos para perfeccionar la formación de funcionarios municipales a través del financiamiento de estudios, se perfecciona el rol fiscalizador del Concejo Municipal. Así también, nuevas causales de inhabilidades para ser concejal (relaciones de parentesco con el alcalde), competencia a los Tribunales Electorales para imponer sanciones a los alcaldes que hoy únicamente pueden ser destituidos, extensión de la responsabilidad del edil hasta 6 meses después de cesar en el cargo; y desde el año 2020, se les exigirá a los concejales haber rendido cuarto año de enseñanza media.

Llama la atención otras normas que contempla esta ley, y que quizás dan cuenta de la frágil situación en la que se encuentran algunas municipalidades en nuestro país. Así es como la ley establece que impondrá la obligación al alcalde saliente de realizar un "acta de traspaso de gestión" a la nueva autoridad, con información detallada y oficial sobre aspectos como contratos y concesiones vigentes; también la obligación de informar trimestralmente a la Superintendencia de Pensiones acerca del nivel de morosidad en cuanto a cotizaciones previsionales de personal municipal propiamente tal y de servicios traspasados.

Finalmente cabe hacer referencia a la Ley N° 20.922 que entró en vigencia el año pasado, que establece nueva planta municipal y mejorar la carrera funcionaria en general, que entre otras normas, exige que el 75% de los nuevos cargos que se creen sean profesionales o técnicos o la necesidad de crear una política de recursos hu-

8 Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, UC. "La Ley N° 20.501 sobre Calidad y Equidad en los Colegios Públicos: Efectos de la Selección de Directores por la Alta Dirección Pública (ADP)". Diciembre, 2016. Disponible en: http://www.clapesuc.cl/assets/uploads/2017/03/efectos-de-la-seleccin-de-directores-por-la-alta-direccin-pblica-adp.pdf

manos. Algunas normas habrá que ver cómo funcionan con el tiempo, por ejemplo, la que exige que el 75% de los nuevos cargos que se creen sean profesionales o técnicos, o la necesidad de crear una política de recursos humanos.

V. Reflexiones finales

La presentación ha pretendido entregar una mirada general a cómo se ha ido desarrollando esta agenda de probidad y transparencia a partir de los años 90 en nuestro país, partiendo por crear un marco constitucional, instituciones que permitieran su materialización, el perfeccionamientos a la gestión pública y a la política a través de nuevas reglamentaciones, y del empoderamiento de la sociedad civil tendiente a posibilitar una permanente fiscalización.

A partir de aquello, la segunda parte de este artículo ha pretendido focalizar el debate hacia los gobiernos locales en miras de la agenda de descentralización que se ha instalado en nuestro país. En efecto, las demandas de la ciudadanía de mayor autonomía para decidir cómo administrar el territorio, deben ir acompañadas del debido fortalecimiento del marco institucional de los órganos que van a recibir dicho poder.

Por ello es que es necesario prestar atención sobre lo que está pasando en las municipalidades y establecer mecanismos que vayan en su ayuda directa. Junto con pensar en introducir nuevas reformas, poder avanzar en el cumplimiento de la regulación hoy existente para nivelar las brechas entre municipalidades.

En la línea de las reformas por implementar, importante avance es la relevancia que le dio al tema la reciente Comisión Asesora Presidencial, con propuestas claras y específicas en el plano financiero, el control interno, compras y activos, sistema de alta dirección pública y en materia de recursos humanos. Entre ellas, la necesidad de fortalecer la sociedad civil es clave. El actual Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil ha demostrado ser una institución débil, que no asegura una real participación de los ciudadanos y que muchas veces son una mera formalidad para dar cumplimiento a la ley, e incluso, aún inexistentes. Su operatividad

depende de la voluntad política de cada alcalde. Otras instancias de participación también merecen ser fortalecidas y difundidas ya que habitualmente se desconocen por parte de la ciudadanía, como por ejemplo, los procedimientos participativos en la elaboración del Plan Regulador Comunal.

Las municipalidades deben ser capaces de entregar servicios a los ciudadanos bajo estándares de calidad, eficiencia y transparencia. En esa búsqueda de mejora continua el desafío es complejo atendidas las distintas realidades sociales, territoriales, culturales y económicas. Lo anterior exige poder compatibilizar exigencias de mayor flexibilidad normativa sin que derive en abusos; en identificar el enfoque adecuado de las reformas que es necesario introducir en la gestión más allá de compartir la idea de modernizarla; y para lograr todo aquello, en poder contar modelos de evaluación adecuados e información fidedigna y actualizada sobre calidad de gestión.

VI. Referencias Bibliográficas

Informe sobre la Probidad Pública y la Prevención de la Corrupción, Comisión Nacional de Ética Pública (1994).

Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública (2003).

Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública encargado por S.E. la Presidenta de la República (2006).

Informe Final del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción (2015).

Consejo para la Transparencia (2016). Quinto proceso de fiscalización en transparencia.

Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales de la Pontificia Universidad Católica (2016). "La Ley N° 20.501 sobre Calidad y Equidad en los Colegios Públicos: Efectos de la Selección de Directores por la Alta Dirección Pública (ADP)". Disponible en: http://www.clapesuc.cl/assets/uploads/2017/03/efectos-de-la-seleccin-de-directores-por-la-alta-direccin-pblica-adp.pdf

Rehren, Alfredo (2008). "La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la Concertación". Instituto de Ciencias Política, Dirección de Asuntos Públicos, Pontificia Universidad Católica.

Vial, Camilo (2006). "Las municipalidades en Chile, Manual de gobiernos locales en Iberoamérica". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Págs. 117-137.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Convención Interamericana contra la Corrupción.

Crisis, legitimidad y políticas anticorrupción

Guillermo Marín Vargas y Manuel Arís Alonso

RESUMEN

El actual cuadro de crisis de legitimidad generado —en parte— producto de escándalos de corrupción asociados a financiamiento irregular de campañas, ha puesto en el centro del debate la disminución de la confianza en las instituciones públicas y la sensación de indefensión frente al abuso. Desde el Estado se ha reaccionado con una enérgica agenda de medidas que engrosan lo que se ha venido desarrollando desde la vuelta a la democracia. Si bien las reformas institucionales que han planteado las distintas agendas anticorrupción desde el año 1994 al Consejo Anticorrupción del 2015 son fundamentales para combatir esta crisis de las instituciones públicas, la adopción de una ética pública, de un nuevo ejercicio de la autoridad por parte de los actores políticos, parece ser crucial para revertir en el largo plazo esta crisis.

I. Desafección y crisis

Corrupción, corruptos, robo, arreglín, clase política, o casta, son palabras que se han puesto de moda en el vocabulario cotidiano de la ciudadanía. En el taxi, almuerzo familiar o rutinas humorísticas, se ha intentado a través de estos conceptos dar cuenta de cierto malestar y hastío frente a situaciones de abuso de poder, uso de influencias políticas para obtener beneficios personales, colusión entre privados, entre otros casos de alta connotación mediática que han golpeado con fuerza la legitimidad de instituciones públicas y privadas. Si hasta antes de la aparición de estos escándalos públicos se creía que en nuestro país existía una crisis de confianza o representación, con esta coyuntura, esa interpretación o análisis se hizo aún más evidente, y estos conceptos se han generalizado para nominar a todos quienes participan en la política.

Este complejo contexto, es parte de un proceso de creciente desafección, mala evaluación y pérdida de confianza en las instituciones públicas y políticas por parte de la ciudadanía. Ya hace algunos años la preocupación por este fenómeno político tuvo su primer foco en los jóvenes y el bajo porcentaje de ellos que se interesaba en votar (compilación de Jaksic y Drake, 1999) Según datos del Servicio Electoral, en el año 1988 un 36% de ciudadanos entre 18 y 29 años estaba inscrito para sufragar, mientras que en el año 2005 esa cifra disminuyó a un 9,2%. El envejecimiento del padrón, y el bajo interés que generaba la actividad política, hizo que en parte de la élite política e intelectual se valorara de buena forma introducir mayor competencia en el sistema a través de la inclusión de la inscripción automática y el voto voluntario.

A pesar de las esperanzas puestas en esta reforma, los efectos del voto voluntario no fueron los esperados. En las elecciones municipales del año 2012 —primer proceso electoral con este nuevo régimen— la participación disminuyó de un 52,5% en las municipales del 2008 a un preocupante 39,3%. Las reacciones frente a esta situación no se hicieron esperar. De hecho, Michelle Bachelet, en ese momento candidata, analizó en el diario La Tercera que "Me ha cambiado la opinión, porque yo antes creía que era importante el voto voluntario, porque obligaba a las fuerzas políticas a tener estrategias atractivas para que a la gente le dieran ganas de ir a vo-

tar, y yo creía que a los chilenos les encantaba ir a votar, pero parece que era porque estábamos obligados a ir a votar" (La Tercera, 2013).

La preocupación por este largo y sostenido proceso de desafección fue parte del debate de las campañas presidenciales del año 2013, que junto a estas bajas cifras, estuvieron marcadas por las movilizaciones estudiantiles más importantes desde la vuelta a la democracia durante el año 2011. En ellas, la demanda por una agenda de transformaciones en diferentes ámbitos, pero con énfasis en lo educacional, fue interpretado como una demanda de la ciudadanía de que el país debía avanzar en reformas estructurales.

Después de cuatro años de gobierno de derecha encabezado por Sebastián Piñera, la centroizquierda retorna al poder, en una elección que en primera vuelta contó con menos de un 50% de participación, 6% menos que en la anterior; y en segunda vuelta votaron 5.672.356 ciudadanos de un total de 13.573.000 habilitados para votar, lo que significó un 58,21% de abstención. La coalición ganadora logró integrar a actores políticos que estuvieron fuera del poder en los 20 años de gobiernos de la Concertación, como el Partido Comunista; con un programa profundamente reformista, y un alto nivel de confianza y adhesión durante su primer año de mandato.

Sin embargo, desde el segundo año, se agudiza el proceso de pérdida de confianza generalizada de la ciudadanía hacia el gobierno, los partidos, el poder judicial, el congreso, y las instituciones en general, producto de escándalos de financiamiento irregular de campañas, colusión entre privados e irregularidades en el uso de recursos públicos por parte de instituciones militares y de orden público.

En la entrega del estudio de opinión pública del Centro de Estudios Públicos (CEP) de abril del año 2015, la pregunta sobre confianza en instituciones muestra una de las evaluaciones más bajas en la historia de esta medición para los partidos políticos: sólo un 3% de encuestados expresaron que tenían mucha o algo de confianza en ellos. En el caso del gobierno, muestra una baja contundente en comparación con la evaluación de julio del 2014, de 32% a un 17%. En la parte baja del listado también se encuentran los Tribunales de Justicia y Ministerio Público con un 11% y 13% respectivamente. La misma medición aborda el impacto de los casos SQM y Caval en la percepción de ciudadanía sobre corrupción. En la pregunta ¿Piensa usted que los casos de corrupción hoy son más frecuentes, igual de frecuentes o menos fre-

cuentes que hace diez años atrás? un 52% de los consultados respondió que *Hoy son más frecuentes que hace diez años atrás*.

El mismo estudio en su entrega del abril-mayo del 2017 en la pregunta sobre los temas a los que el gobierno debería dedicar mayor esfuerzo, la mención sobre corrupción expresó un alza de 7% respecto de la medición realizada a fines del 2016. Junto a ello, el Estudio Nacional de Transparencia en apartado sobre percepción de corrupción en organismos públicos declaró que existe un alza de 9% respecto de los encuestados que expresaron que el nivel de corrupción es mucho (MORI, 2016).

En este contexto, durante el año 2015, el Presidente del Senado y militante de la Democracia Cristiana Andrés Zaldívar, señaló al diario La Tercera que "el caso Caval, también el caso Penta y lo que está pasando con Soquimich creo que, en general, es como una culminación de un proceso de crisis de la confianza en las instituciones. Está en juego todo el sistema" (La Tercera, 2015). Por su parte, el Premio Nacional de Ciencias Humberto Maturana, analizó en el medio electrónico El Mostrador, que "esta crisis ética-moral no es producto de un error, es producto de un fraude sistémico" (El Mostrador, 2015). Asimismo, el Premio Nacional de Historia y académico de la Universidad de Chile, Gabriel Salazar, analizó en la radio de la misma casa de estudios que es "irreversible la crisis de legitimidad y confianza en las instituciones" (Radio Uchile, 2015).

El ex Presidente Ricardo Lagos Escobar analizó durante el año 2016 que este proceso es "la peor crisis política e institucional que ha tenido Chile" (La Tercera, 2016). La Presidenta Bachelet, refiriéndose al análisis de Lagos, afirmó que "hay una crisis de confianza, pero no una crisis institucional".

Así también, para los académicos del Centro de Estudios Públicos, Isabel Aninat y Ricardo González, el contexto por el que atraviesa el país se trata de una profunda crisis de confianza en las instituciones, no así de una crisis institucional. Esta caída en la confianza afecta no sólo a las instituciones políticas, también a las empresas, distintos tipos de medios de comunicación (excluyendo a las radios), y las iglesias. En su análisis los investigadores señalan que a pesar de que la corrupción se ha transformado en un tema relevante para ciudadanía —como expresan los diferentes estudios de opinión presentados en párrafos anteriores— esta percepción no se condice con el resultado del estudio de opinión pública mayo-junio del 2016 donde un 68% de los encuestados expresa que nunca se ha enfrentado una situación de

corrupción en un servicio público. Así, los escándalos de corrupción serían sólo un aspecto de los motivos de esta alza en la desconfianza. Junto a ello, y como aspecto central, plantean que la mala calidad de los servicios públicos sería una importante dimensión a considerar a la hora de analizar el escenario actual de descrédito, el cómo impacta la acción del Estado en la vida cotidiana de las personas (Aninat y González, 2016).

Para el académico de la Universidad de Chile, Manuel Antonio Garretón, nuestro país estaría en un contexto de crisis político-institucional, motivada por la incapacidad de recomponer el modelo socio-económico y político, como también por el agotamiento de los procesos parciales de corrección efectuados por los gobiernos democráticos. Es decir, el contexto es más complejo que una crisis de confianza o de las élites y no se reduce a un problema de nuevas clases medias insatisfechas. La crisis actual estaría compuesta de dos dimensiones: una estructural, que se arrastra desde el proceso de transición a la democracia, es decir, una crisis que se sostiene en el tiempo; y por otra parte, una crisis coyuntural, que agudiza el proceso anterior producto de escándalos públicos que involucran una relación espuria entre dinero y política (Garretón, 2017).

Este conjunto de resultados de mediciones de opinión pública, análisis y opiniones dan cuenta que de manera transversal —en el campo político e intelectual— se reconoce la existencia de una situación de crisis. Entre las interpretaciones que han surgido en este contexto, se llegado a cuestionar la capacidad de representación de las instituciones democráticas tradicionales, advirtiendo que la representación como ejercicio inherente a la democracia se encuentra en crisis. Así, se ha intensificado la pérdida de la centralidad de la política en la vida cotidiana de las y los ciudadanos, como también, se ha intensificado la sobrevaloración de la realización personal por sobre lo colectivo, consecuencia de la instalación de sociedades donde el excesivo consumo y la amplia valoración negativa de lo público.

II. Respuesta desde el Estado: Agenda de Probidad y Transparencia y Reformas a Partidos Políticos

Las políticas públicas anticorrupción han sido impulsadas en Chile justamente en contextos de crisis. Esta práctica hace que el país cuente con mecanismos de respuesta efectivos frente a situaciones de este tipo. Pero a su vez, que este tipo de políticas sean de carácter reactivas, la motivación de las élites se relaciona a revertir situaciones donde se pone en cuestión, justamente, la legitimidad de esa élite en el poder.

La primera crisis por escándalos vinculados a la corrupción desde el retorno de la democracia tuvo un fuerte significado. Terminando el gobierno de Patricio Aylwin, la capacidad de los civiles gobernando el país se ponía en duda ya no sólo por la sombra que provocaba la continuidad de Pinochet al mando de las Fuerzas Armadas, también porque el presagio de la corrupción desatada que se había profetizado desde la derecha, previo al término de la dictadura, podía comenzar a cumplirse a partir del caso que se denominó "davilazo".

A raíz de este escándalo, el recién asumido Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle convocó, mediante decreto[1], la formación de la Comisión de Ética Pública, con el mandato de evacuar en el plazo de cien días un informe con propuestas en materia de modernización del Estado y medidas para prevenir la corrupción. Esta acción no estaba limitada sólo a la esfera de acción de CODELCO, como tampoco de las empresas del Estado. Se pretendía concebir un conjunto de reformas que elevara los estándares de probidad en la actividad pública en su más amplio sentido, pues la élite civil gobernante requería reafirmar su legitimidad contra la incipiente instalación en la opinión pública de la idea de una cierta incapacidad para gobernar.

La Comisión estuvo conformada por personalidades políticas de derecha y de la Concertación, además de los más altos representantes de los poderes del Estado. El diagnóstico ahondó en la tradición de probidad de la administración pública y política de Chile, señalando que la creación de la instancia no se correspondía a una reacción por los escándalos conocidos, sino por la necesidad de fortalecer a las

1 Decreto Supremo 423 de 1994, Ministerio del Interior.

instituciones para prevenir actos de corrupción, los que serían inherentes a todo ejercicio humano del poder.

Las medidas propuestas fueron de distinto nivel y tuvieron también diferentes destinos. Medidas ambiciosas como el rango constitucional de los principios de probidad y transparencia sólo vieron la luz con las reformas constitucionales del año 2005, 11 años después. Por otra parte, el establecimiento de la obligación para un número acotado de autoridades de hacer declaraciones de patrimonio e intereses, un incipiente régimen de inhabilidades e incompatibilidades y la sanción administrativa al tráfico de influencias fueron importantes reformas en ese tiempo en materia de corrupción, concretadas en la ley N°19.653 de 1999. La creación del Consejo de Auditoría General de Gobierno en 1999, el establecimiento progresivo del sitio electrónico chilecompra.cl para compras y licitaciones públicas en 1999, la creación de la Comisión para la Protección de las Personas en el 2001, y el fortalecimiento de las atribuciones fiscalizadoras de la Contraloría General de la República en el 2002, son otras de las importantes medidas de la agenda anticorrupción que se concretaron a partir de las propuestas de la Comisión de Ética Pública.

La Comisión estableció una relación entre transparencia y medidas anticorrupción. "En ausencia de disposiciones, mecanismos e instrumentos que hagan exigible la transparencia, la probidad pública no puede ser sometida al escrutinio ciudadano y, en consecuencia, su mera enunciación es letra muerta"[2]. Lamentablemente, las medidas que avanzaron con mayor intensidad fueron las relacionadas con el ámbito de la probidad, no así las que promovían regular el acceso a información pública o regular con mayores niveles de transparencia el financiamiento electoral. Ambos temas postergados por los tomadores de decisiones se iban a transformar, años más tarde, en nuevos escándalos de corrupción.

Los casos "Toldos", "Coimas" y el MOP-Gate, con sus 25 aristas, generaron una insostenible situación de escándalo público durante el gobierno de Ricardo Lagos. A diferencia de la reacción anterior, el Presidente Ricardo Lagos sentó las bases de un acuerdo político que contenía propuestas para mejorar la eficacia y la

2 Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública sobre la Probidad Pública y la Prevención de la Corrupción, 1994, página 5.

eficiencia del Estado en la provisión de servicios sociales, con probidad y transparencia de sus acciones.

Los acuerdos se agruparon en tres grandes áreas: Modernización del Estado, Transparencia y Promoción del Crecimiento. El consenso político en la génesis de las medidas de esta agenda permitió avanzar con celeridad en buena parte de las propuestas. Ese mismo año 2003, se logró establecer un registro de personas jurídicas que reciben donaciones del Estado (ley N°19.862), se creó la Comisión Especial Mixta de Presupuestos (ley N°19.875), se estableció la restricción de gastos reservados y asignaciones específicas y transparentes para funcionarios (ley N°18.863), se modificó la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, se consagró legalmente el sistema de compras públicas (ley N°19.886) y se estableció un Sistema de Alta Dirección Pública (ley N°19.882).

Principalmente —aunque no exclusivamente— los casos "Toldos" y MOP-Gate tuvieron una motivación centrada en la necesidad de recaudar dinero para las campañas políticas. Hasta ese momento la regulación del financiamiento electoral y de los partidos políticos, al no estar regulado, era una caja negra. La regulación del financiamiento electoral fue una de las medidas de la Comisión de Ética Pública que no logró concretarse, pero que se transformó en una prioridad del acuerdo político del año 2003, en la que se creó la Ley de Límite, Control y Transparencia del Gasto Electoral (N°19.884).

Esta normativa consideró el mecanismo de donaciones reservadas y la posibilidad de donaciones a campañas electorales por parte de personas jurídicas, ambos instrumentos muy cuestionados en los años posteriores. Además, la regulación no contempló el fortalecimiento de una institución fiscalizadora, entre otras deficiencias que generarían la crisis del año 2015.

Con posterioridad al acuerdo político del año 2003, se concretaría la consagración constitucional de los principios de transparencia y probidad con las reformas del 2005, que también contemplaron la creación de comisiones especiales investigadoras en la Cámara de Diputados para fortalecer su rol fiscalizador ante el ejecutivo.

Las deficiencias del incipiente modelo de regulación de las campañas políticas generaron una nueva crisis el año 2006, a través de los casos Chiledeportes y "empre-

sas fantasmas". A raíz de estos casos, la Presidenta Michelle Bachelet conforma un grupo de trabajo compuesto por 7 expertos para la elaboración de un informe con propuestas para una nueva agenda de probidad y transparencia.

Se propusieron medidas sobre transparencia, el sistema de alta dirección pública, el financiamiento de campañas y partidos políticos, el reforzamiento de los sistemas de control del Estado y otras medidas tendientes a favorecer la probidad y transparencia. Muchas de las propuestas de esta Comisión se basaron en las reformas pendientes de la Comisión de Ética Pública de 1994, destacando entre sus logros en el corto plazo la Ley de Acceso a Información Pública (Nº20.285) y la Ley que Protege al Funcionario que Denuncia Irregularidades y Faltas al Principio de Probidad (Nº20.205).

Como ya hemos visto, entre los años 2014 y 2015 vivimos una sensación de crisis generalizada por casos de financiamiento irregular de la política y otros de corrupción. La respuesta institucional fue nuevamente la conformación de una instancia de expertos que realizara propuestas de modificaciones al diseño institucional. La Presidenta Bachelet convocó[3] en marzo del 2015 la conformación de un Consejo Anticorrupción, compuesto por personalidades públicas y académicos de distintas sensibilidades políticas.

Este Consejo, en el plazo de 45 días, elaboró un informe con 236 recomendaciones, de las cuales el 92% fue incluida en el informe por la unanimidad de sus miembros. Las propuestas se agruparon en 5 grandes temas: Prevención de la Corrupción, Regulación de conflictos de interés, Financiamiento de la política para fortalecer la democracia, Confianza en los mercados, e Integridad, ética y derechos ciudadanos.

Así como una de las características de la agenda del 2003 fue incorporar elementos relacionados con el crecimiento económico y el fortalecimiento de la competencia en los mercados, la agenda del 2015 también tuvo como rasgo distintivo incorporar propuestas más allá del ámbito específico de los mecanismos institucionales para el control y la prevención de la corrupción, abarcando otras temáticas —estrechamente relacionadas, por cierto— que compusieron un horizonte

3 Decreto Nº002/2015 Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Crea Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción.

de reformas amplio para delinear un nuevo diseño institucional en Chile para el combate a la corrupción.

Aún siendo un paquete de medidas ambiciosa, la agenda del 2015 tuvo en dos años un éxito relevante, en comparación al alcance, la velocidad y la magnitud de las reformas que las agendas anteriores pudieron implementar en el plazo de dos años. Entre el 2015 y el 2017 se han publicado 11 leyes con incorporaciones sugeridas por el Consejo Anticorrupción, algunas de las cuales elevan los estándares de transparencia y probidad en áreas tremendamente fundamentales, como el financiamiento de la política. Se prohibió la donación de empresas privadas a las campañas electorales y al financiamiento de partidos políticos, y se aumentó el nivel de aportes públicos para el financiamiento de partidos y campañas, mejorando las condiciones de equidad en la competencia electoral y fortaleciendo institucionalmente a los partidos políticos (Ley Nº20.915 que fortalece el carácter público y democrático de los partidos y facilita su modernización, y Ley Nº20.900 sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia). Además, en este mismo ámbito, se dotó de autonomía constitucional al Servicio Electoral, de modo que el ente fiscalizador contara con mejores herramientas para la realización de las labores de fiscalización de los nuevos estándares (Ley 20.860).

Se creó un Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado (Ley Nº20.911), se establecieron obligaciones de declarar el patrimonio a más de 60.000 autoridades y funcionarios públicos con un alto estándar de transparencia, además de la obligación de constituir contratos de administración de activos para ciertas autoridades (Ley Nº20.880 sobre probidad en la función pública).

En la actualidad, Chile aún mantiene importantes desafíos en relación a su diseño institucional y a los mecanismos de política pública que se han concebido para el control y la prevención de la corrupción. La alta actividad legislativa en torno a estos temas en los años 2015 y 2016 actualizaron adecuadamente parte de este diseño institucional, pero aún quedan importantes reformas pendientes, como el fortalecimiento de los municipios para combatir la corrupción, el control de los gastos en las Fuerzas Armadas y de Orden, la regulación de la puerta giratoria entre el sector privado y el sector público, entre otras.

Es difícil que un país pueda aspirar a eliminar la corrupción. Por eso, la importancia de contar con una agenda permanentemente actualizando los estándares en estas materias, provocará que Chile no sólo reduzca la incidencia de casos de corrupción, sino también, y más importante aún, tenga respuestas institucionales sólidas que permitan que la aparición de nuevos casos no genere crisis que afecten la legitimidad y confianza en las instituciones y actores públicos.

III. Una redefinición identitaria del político

La corrupción genera un círculo vicioso en la relación entre ciudadanía y gobernantes. Cada caso de corrupción hace más probable que la desconfianza se consolide como una condición sistémica de nuestra democracia. Se puede establecer una distancia muy difícil de revertir entre gobernantes y gobernados, ya que la corrupción incentiva el desprecio por lo público, el desinterés por la política y un nocivo impulso a que los ciudadanos sobre-estimen la relevancia de las soluciones que ofrece el mercado, o a las que se puede acceder individualmente, en desmedro de la construcción colectiva de la vida comunitaria.

Estas repercusiones son también fomentadas y aprovechadas por proyectos políticos que fomentan la exclusión, ya sean de corte neoliberal —mermando la legitimidad del Estado y fomentando la omnipresencia del mercado— como de corte populista —en el sentido de oponer a los intereses del 'pueblo' cualquier medida que privilegie ante cierta coyuntura la responsabilidad política.

Hay muchas perspectivas teóricas que explican el origen de la corrupción. Algunas se concentran en las motivaciones personales para obtener beneficios propios, y otras le asignan a las estructuras sociales o institucionales el mayor grado de responsabilidad al determinar la conducta de las personas. El diseño institucional es una dimensión clave para el combate a la corrupción, pues se trata de un conjunto de incentivos, sistemas de control, responsabilidades y deberes de los actores públicos que pueden eficazmente inhibir o incluso detectar tempranamente los actos corruptos. Por esto, el avance de las agendas descritas anteriormente es fundamental para el combate a la corrupción. Pero no es exclusivo.

El combate a la corrupción también debe concebirse en la construcción de una estructura de significados asociados a la práctica del poder político, es decir, a una ética política que puede o no favorecer el surgimiento de actos corruptos y el florecimiento de una cultura política de la corrupción. Una de las claves para revertir la crisis de legitimidad de las autoridades democráticas es la capacidad de control que pueda tener la sociedad sobre sobre sus gobernantes. Esto es muy distinto al autogobierno. Para lograr lo que Rosanvallon denomina una democracia de ejercicio (2015) hay que definir las cualidades esperadas de los gobernantes y sus relaciones con los gobernados, considerando una ética particular a estos fines.

Si nos preguntamos en la actualidad qué es ser un buen político vamos a encontrarnos frente una gran cantidad de respuestas. Un gestor, alguien que convoca, el estratega, el calculador, el que se anticipa, el que posee una visión, el que tiene carisma, son sólo algunas de las respuestas vigentes en la actualidad. La construcción de esa identidad puede volver vulnerable al propio actor, y a las instituciones que representa, a cometer actos que puedan considerarse como corruptos.

No se trata de sugerir que "el político" tenga que caracterizarse por sólo una de estas cualidades, pero sí es importante la reflexión en torno a esa pregunta, porque sus hipotéticas respuestas definen lo que consideramos como la identidad que debe tener el político, o el tipo de ética que regirá su conducta. Esta ética no debe basarse en la virtud, o la pureza, sino en la vocación de construir una nueva relación entre gobernantes y gobernados.

Esto es lo que está al centro del problema de legitimidad y confianza que vivimos en la actualidad, la relación que establecen los gobernantes con la sociedad y la sociedad con sus gobernantes. Y reconfigurar esa relación será clave para revertir la apatía y la desafección.

Ayudan al proceso de reconfigurar esta relación las reformas que hemos visto en las agendas anticorrupción. Sirven como una guía de la conducta, pero siempre debemos considerar este tipo de normas como estándares más allá de los procedimientos que establecen, pues si no la tentación de caer en las zonas grises nos hará vulnerables a la corrupción, o al menos generará la sospecha, por parte de la ciudadanía, de que se ha actuado sin apego a la ética.

La responsabilidad que recae en un actor político es distinta de la de los ciudadanos comunes. Existen otras exigencias con las que se evalúan sus actuaciones. Cuando un ciudadano común comete un delito de fraude a otro particular, sobre él recaerá la sanción que corresponda sin más repercusión social. Si el fraude lo comete un político, en contra del fisco o de otro particular, no sólo se viola una norma fiscal, se daña también la confianza pública en las autoridades y las instituciones. La corrupción del político genera mayores daños que la del ciudadano, porque afecta la reputación de las organizaciones que representa (Mifsud, 1996).

Así como un actuar ético es central en la definición identitaria del político, también lo es, de cara a los desafíos que nos impone la actual crisis de legitimidad de las instituciones, ceñirse al principio de transparencia. La transparencia no hay que concebirla como visibilidad. No se trata de generar las condiciones que permitan conocer los detalles de la vida íntima de las autoridades, sino de poder acceder a información que permita evaluar su desempeño como tal.

La transparencia debe concebirse como un instrumento potente para crear un genuino clima de integridad. No como un instrumento puramente de control, o como un fin en sí mismo. Va más allá de la mera publicidad de los órganos del Estado o de las autoridades. Se refiere a poner en nivel a quienes son sujeto de transparencia frente a los ciudadanos. La transparencia genuina es al fin de cuentas ceder poder, por lo que los actores políticos deben valorar esta cesión de poder, ese es el desafío, considerarla una protección a su reputación personal y de las instituciones que representan.

La ciudadanía que conoce y comprende los asuntos públicos, que se encuentra empoderada, establece una nueva y más estrecha relación con los gobernados, no buscando controlar o dirigir al gobernante, sino conociendo los fundamentos de sus acciones y teniendo elementos para una evaluación crítica verdaderamente reflexiva.

La corrupción como concepto se relaciona con actos de abuso de poder que tienen por objetivo obtener beneficios propios o particulares, tanto en el ámbito público como privado. Tal como expone el informe PNUD "Auditoría a la Democracia" (2014) los actos de corrupción afectan sistemáticamente el fundamento de la ciudadanía democrática al perpetuar una desigualdad fundada en el acceso de unos

pocos al poder, dinero y conexiones personales, obstaculizando el libre ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos y culturales.

Los casos de corrupción más generalizados están relacionados con el financiamiento de la política. A diferencia de otros países, en los que la corrupción es motivada para el enriquecimiento personal de quienes cometen aquellos actos de corrupción, en el caso chileno, al menos los casos de corrupción más generalizados, tienen que ver con el financiamiento de la actividad política. Esto no debe servir como un atenuante ante los actos cometidos, pues desde el caso Toldos el año 2002 a los casos recientemente conocidos para financiar irregularmente campañas políticas, deben concebirse como actos derechamente corruptos, pues afectaron directamente las condiciones de igualdad de nuestra sociedad, en los términos señalados por el PNUD recién señalados.

De esta forma, con sociedades más modernas, interconectadas y con mayor poder de fiscalización, producto del aumento estrepitoso del volumen de información disponible, la demanda por saber más, y a la vez, de criticar y opinar libremente, han abierto un nuevo escenario de disputa por el poder, donde los estándares de comportamiento probo y transparente son cada vez más exigentes. En este contexto, se debe relevar el combate a la corrupción como un aspecto central del proceso profundización democrática, y más aún, como una dimensión relevante en la lucha por sociedades más justas.

IV. Referencias Bibliográficas

Aninat, Isabel y González, Ricardo (2016). ¿Existe una crisis institucional en el Chile actual? Puntos de referencia, N° 440, octubre 2016, edición online. Se puede consultar en: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20161007/asocfile/20161007155235/pder440_ianinat_rgonzalez.pdf

Garretón, Manuel Antonio (2017). "El proyecto de transformación y la crisis político-institucional dela sociedad chilena. El gobierno de Bachelet entre 2014-2016". En Arqueros, Claudio e Iriarte Álvaro (eds). Chile y América Latina. Crisis de las izquierdas del siglo XXI. Santiago: Universidad del Desarrollo/ Instituo Res Pública. Se puede consultar en:

http://www.manuelantoniogarreton.cl/documentos/2016/transformacion.pdf

Jaksic, Iván y Drake, Paul (compiladores) (1999). El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa. Santiago: LOM.

Mifsud S.J., Tony (1996). Aproximación ética al fenómeno de la corrupción, Revista de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. 18, Nº1 y 2.

MORI (2016). Estudio Nacional de Transparencia. Octava Medición. Análisis de Resultados. Se puede consultar en: http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213155411/informe_estudio_nacional_transparencia_mori_2016.pdf

Programa de Naciones Unidas, PNUD (2014). Auditoría a la Democracia: Más y mejor democracia para un Chile más inclusivo. Se puede consultar en: http://www.auditoriaademocracia.org

Rosanvallon, Pierre (2015). El Buen Gobierno. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

Referencias de Prensa

El Mostrador (2015, 4 de julio). Humberto Maturana: "Esta crisis ética-moral no es producto de un error, es producto de un fraude sistémico". *El Mostrador*. Recuperado a partir de http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/07/04/humberto-maturana-esta-crisis-etica-moral-no-es-producto-de-un-error-es-producto-de-un-fraude-sistemico/

La Tercera (2013, 8 de noviembre). Bachelet dice que cambió de opinión sobre voto voluntario. *La Tercera*. Recuperado a partir de http://diario.latercera.com/edicionimpresa/bachelet-dice-que-cambio-de-opinion-sobre-voto-voluntario/

La Tercera (2015, 8 de marzo). Andrés Zaldívar: "El caso Caval provocó un daño casi irreversible al liderazgo de la Presidenta". *La Tercera*. Recuperado a partir de http://www.latercera.com/noticia/andres-zaldivar-el-caso-caval-provoco-un-dano-casi-irreversible-al-liderazgo-de-la-presidenta/

La Tercera (2016, 28 de julio). Ricardo Lagos Escobar: "Esta es la peor crisis política e institucional que ha tenido Chile". *La Tercera*. Recuperado a partir de http://www.latercera.com/noticia/ricardo-lagos-escobar-esta-es-la-peor-crisis-politica-e-institucional-que-ha-tenido-chile/

Radio Cooperativa (2016, 8 de agosto). Presidenta Bachelet: "Hay una crisis de confianza, pero no una crisis institucional". *Portal electrónico Radio Cooperativa*. Recuperado a partir de https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/presidenta-bachelet/presidenta-bachelet-hay-una-crisis-de-confianza-pero-no-una-crisis/2016-08-05/185512.html

Radio Uchile (2015, 21 de agosto). Gabriel Salazar: "Es irreversible la crisis de legitimidad y confianza en las instituciones". Portal electrónico *Radio Uchile*. Recuperado a partir de http://radio.uchile.cl/2015/08/21/gabriel-salazar-es-irreversible-la-crisis-de-legitimidad-y-confianza-en-las-instituciones/

Rol del Estado, justicia constitucional y derechos fundamentales en el marco de una nueva Constitución

Flavio Quezada Rodríguez y Eduardo Chia Ramírez

RESUMEN

Este artículo entrega un diagnóstico crítico de la constitución chilena a partir del paradigma del constitucionalismo social y propone elementos mínimos que debiese contener una nueva constitución en relación a los derechos fundamentales. Para tal efecto, (i) se esboza un panorama general de los caracteres fundamentales del constitucionalismo social y liberal. Luego se indican los elementos que generan tensión entre ambos paradigmas; (ii) se evalúa el rendimiento que ha tenido el Tribunal Constitucional chileno como elemento neutralizador del autogobierno popular y perpetuador de la idea originaria de la constitución. En concreto, a partir de la observación de la manera cómo ha resuelto el control de constitucionalidad de las últimas reformas legislativas gubernamentales con impacto social; (iii) finalmente, se entregan los rasgos generales de los contenidos mínimos que debiese recoger una nueva constitución en lo que concierne a los derechos fundamentales. Para dicho fin, utilizamos el estándar material que nos proporciona el paradigma del constitucionalismo social; la cuarta parte (iv), corresponde a las conclusiones.

I. Constitucionalismo: Dos paradigmas

Inicialmente, las constituciones escritas modernas emergen como uno de los productos políticos más sofisticados del liberalismo. Su finalidad primigenia, como es conocido, fue fijar las relaciones y equilibrios de poderes políticos de los órganos del Estado. Vale decir, las constituciones concentraron los arreglos mecánicos que hacen posible el equilibrio entre dichos poderes.

En términos históricos, los derechos fundamentales se establecieron en las constituciones liberales escritas de los siglos XVIII y XIX con la finalidad de operar como límites al actuar del consolidado Estado moderno. Principalmente, son libertades básicas que se "aseguran" bajo el ropaje de la forma jurídica constitucional.

Con posterioridad, las constituciones también permitieron poner coto a ciertas decisiones de las mayorías que incidían en los derechos de la persona. Así entonces, se aíslan jurídicamente los derechos fundamentales y se parapetan en las constituciones modernas. Siendo ello así, operó la relación entre derechos y constitución como una fórmula de garantía. La constitución, entonces, no solo funda el Estado y lo organiza en su mecanicismo, también lo limita en su actuar y en las posibilidades que éste posee para regular aquellas esferas que conciernen a los derechos de las personas. Ese es, a grandes rasgos, el paradigma del constitucionalismo liberal: limitar al soberano.

Dicho todo eso, si observamos el desenlace histórico de los últimos siglos, cabe decir que durante el siglo XX el paradigma del constitucionalismo liberal se hizo crítico. No resistió sus propias estructuras constitutivas. Sus estrategias jurídicas y políticas resultaron socialmente insuficientes, especialmente, en lo que concierne a la relación entre constitución y derechos. Emerge entonces, otro paradigma: el paradigma del constitucionalismo social.

Este nuevo constitucionalismo entiende de una manera distinta la relación entre Estado, justicia constitucional, constitución y derechos fundamentales. Aquí el Estado ya no es una amenaza para éstos, sino que es una entidad política necesaria para la operativización y efectividad del cumplimiento de los principios que establecen derechos en las constituciones. Bajo esta óptica, los derechos fundamentales ya no son solamente los derechos liberales clásicos: los derechos de la ilustración; ahora

los derechos son *también* herramientas que permiten la construcción de ciudadanía. Ya no son solo los derechos a los mínimos. Antes bien, los derechos sociales son, en efecto, principios constitucionales que operan como dispositivos estructuradores de políticas públicas con impacto social. El Estado adquiere otro rol.

A este respecto, el constitucionalismo social evidenció problemas que no fueron resueltos por el constitucionalismo liberal. En cierta medida el esfuerzo emancipador de este último fracasó en tanto no pudo facilitar o al menos posibilitar en términos efectivos la transformación social y la democratización sustantiva de la decisión política colectiva. El paradigma del constitucionalismo liberal contribuyó a la invisibilización del conflicto de clase. En este caso, a través de la marginación de la consideración de los elementos populares, subalternos y desaventajados. Y esto fue de esa manera porque se privilegió jurídicamente a las clases aventajadas que han estado asociadas, inicialmente, al poder del capital industrial y, recientemente, al poder del capital transnacional. La constitución moderna asume la juridificación de los propósitos económicos, políticos y sociales de las clases dominantes.

Por otra parte, el paradigma del constitucionalismo liberal perpetuó ciertos dispositivos jurídicos formales que han contribuido a imposibilitar la subversión de las formas de explotación y monopolio garantizadas mediante el resguardo reforzado de los derechos del individuo —como la propiedad privada— por sobre los bienes comunes y los derechos sociales. Se ha priorizado la clase de derechos que en el momento mismo en que el reclamo para la realización del goce individual es resuelto a través del ejercicio de éstos, resultan a su vez violentados los derechos de los explotados.

Considerado dichos elementos históricos, no podemos sino decir que la constitución chilena es un fiel reflejo de lo que el constitucionalismo liberal promovió y consolidó. La constitución chilena se enmarca en dicho paradigma. Agrava esta característica el particular contexto autoritario y espurio que vio nacer a la Carta Fundamental. Fue en dicho momento donde se organizaron sus estructuras básicas; con posterioridad, el régimen preparó sospechosas validaciones procedimentales.

Bajo este esquema, la constitución chilena ha rehuido por completo el paradigma del constitucionalismo social. De hecho, esta constitución ha perpetuado, conforme a su diseño estructural, la hostilidad hacia las mayorías democráticas. Esto es así pues ha impedido que la ciudadanía pueda decidir por sí misma sobre sus de-

rechos fundamentales. Ello se explica porque un conjunto de dispositivos estratégicamente dispuestos en la estructura constitucional han logrado dificultar la operatividad de los principios del constitucionalismo social y han imposibilitado el autogobierno popular. Esta situación debe ser cambiada.

a. Los problemas del constitucionalismo liberal y la constitución chilena

La inercia política a la que nos ha conducido la ordenación social dispuesta en la constitución de 1980 ha condicionado el ejercicio efectivo de la soberanía popular. Aquel pueblo que engloba, en términos enunciativos, a las mujeres, los indígenas, los trabajadores, los estudiantes, la comunidad LGBTI, los agraviados, los pobladores y los desaventajados sociales. Y es que no hay un genuino pueblo ejerciendo soberanía; muy por el contrario, quienes operan como participantes activos del proceso representan solo una facción elitista que se acomodó en la estructuración constitucional originaria. En este contexto, la constitución chilena ha extraviado el ejercicio del poder político popular a fin de resguardar aquel puñado de privilegios que aquélla garantiza a los aventajados y los poderosos. Bajo estas circunstancias, la voz de algunos vale más que la de otros.

De igual manera, tal como lo adelantamos, la constitución chilena, a través de una serie de dispositivos institucionales estratégicamente establecidos ha materializado la constitucionalización de uno de las grandes conquistas del liberalismo: la neutralización de la conflictividad política. Tenemos así una constitución que es *política* pero que paradójicamente opera en favor de la inocuidad de *lo político* para de esa manera conseguir la invisibilidad de toda forma de cambio social.

Por otra parte, bajo la constitución de 1980, la voluntad popular de las mayorías ha recibido tratamiento de minoría carente de capacidad política puesto que el pueblo se ha visto imposibilitado de ejercer adecuadamente su agencia política. Y es que la constitución de 1980 se lo propuso. Bajo tal contexto, no ha sido posible realizar los derechos sociales a través de la dirección de un Estado propulsor de políticas sociales. Y es que el Estado también ha sido cercenado por la constitución en sus posibilidades de materializar estos derechos.

Dichas consideraciones permiten aproximar un entendimiento de situaciones como la desafección y la ausencia de respeto y de reconocimiento social del ré-

gimen institucional que esta constitución instauró. Aquí la clase de decisiones impuestas en su momento por el constituyente autoritario no representan a una porción significativa del pueblo. Esto es así porque éste no fue partícipe de dicha decisión. Esto permite sostener que el escenario político-constitucional actual es frágil, tanto en sus cimientos, como en sus efectos institucionales. Tal como aseveró Alain Badiou (2014) hoy por hoy hay solo una *ficción* de legitimidad política. Una ilusión que la mantenemos y justificamos a través del *simulacro* del sufragio.

La constitución, además de anular la democrática agencia política del pueblo, resulta una barrera para la transformación social: la hace imposible. Es por ello que una nueva constitución, genuinamente democrática, sin un *techo ideológico* que petrifica en ella el ideario político de un determinado sector de la sociedad, es condición necesaria para posibilitar en términos procedimentales la transformación social. Tanto es así que el actual texto constitucional, al aplicarse en función de sus arreglos formales neutralizadores, ha dejado fuera del marco de lo democráticamente decidible proyectos sociales y políticos que hacen sentido para la mayoría de la ciudadanía desde el retorno a la democracia

Y es que la constitución chilena ha sido establecida con el propósito de beneficiar a alguien. Ninguna constitución es desinteresada en ese sentido. Subyacen en ella decisiones que involucran compromisos con las relaciones económicas y de clase los sectores poderosos. Si bien rasgos políticamente autoritarios asociados al interés militar han sido reformados durante el transcurso de su trayectoria, la fisonomía general de un determinado modo de producción —que fue implantado y se ha consolidado durante la vigencia de la constitución— se ha mantenido intacto.

El diagnóstico antes expuesto permite sostener la inmediata necesidad de un antídoto: una nueva constitución nacida en democracia y dada por el pueblo para el pueblo luego de un proceso de acuciosa deliberación pública. Esto permitirá lograr las frustradas reivindicaciones de participación popular. Sólo de esa forma será posible poner fin al *simulacro*. Esto significa que la materialización de un reemplazo de la constitución debiese operar como punto de comunión e inclusión entre los ciudadanos; surgiría así un genuino "nosotros" desde el cual proyectar el *por-venir* de nuestro país.

b. El problema constitucional en Chile: negación de poder popular

En atención a las formas constitucionales que rigen en Chile, la política ha visto un retroceso y el poder popular se ha reducido a una injerencia en espacios recónditos de la esfera pública. Discusiones políticas sustantivas que involucran la mejora del rendimiento social de los derechos de los pobladores terminan siendo decididas y definidas por la intervención de abogados defensores del constitucionalismo liberal y algunos de los jueces que integran el Tribunal Constitucional (en adelante, TC). Lo mismo acontece con aquellas pretensiones sociales que busquen transformar las bases estructurales establecidas durante la dictadura. Allí ya no hay expresión de la voluntad del pueblo.

En efecto, pareciera que ya no existe discusión pública que no esté sometida a lo que podríamos llamar un "visado constitucional". Esto quiere decir lo siguiente: cada intento de implementar una política pública que resulta polémica se ve forzado a ajustarse a la constitución impuesta para ser allí "visada" por ciertos "expertos". Esta élite sabia serían los abogados constitucionalistas y el supremo defensor de la constitución: el TC.

Algunos ejemplos que grafican esto es la transformación en lenguaje jurídico-constitucional de los siguientes debates: sobre la disponibilidad y acceso a métodos de anticoncepción de emergencia; respecto a la modificación estructural de nuestro sistema de pensiones; sobre el sistema educativo parvulario, escolar y universitario; así como decisiones sobre mejoras al sistema de seguridad social y los derechos laborales de los trabajadores chilenos.

Lo anterior es tremendamente problemático e implica la siguiente consecuencia: hoy en día a las fuerzas transformadoras les resulta insuficiente ganar elecciones para aplicar el principio democrático y la regla de la mayoría a fin de adoptar decisiones políticas con implicancias en los derechos sociales de las personas. Esto es así porque para lograr realizar la voluntad popular mayoritaria en la asamblea legislativa se requiere contar no solo con la venia de los parlamentarios que se oponen a las reformas, sino que también, con el visado eventual de los jueces constitucionales.

Con todo, lo problemático para nuestros efectos no es la existencia misma de control judicial de constitucionalidad, lo cual ha sido largamente discutido en la teoría constitucional nacional y comparada, sino que el específico rol que ha jugado el TC

en los últimos tres años. En efecto, aquél se ha alejado de un auto-entendimiento como genuino tribunal, es decir, como tercero imparcial e independiente. Lo que ha hecho este tribunal es comportarse activistamente, obviando cualquier *deferencia al legislador*, en las reformas legales más sentidas y debatidas por la ciudadanía. Ha actuado así —qué duda cabe— para demostrar, una y otra vez, mediante sus sentencias, que no estará disponible para interpretar la constitución en claves que permitan incorporar otras visiones que no sean las de sus propios redactores.

Siendo ello así, el TC impide la materialización de las decisiones democráticas populares. De hecho, este órgano ha ejercido una injerencia significativa en la consolidación de los principios que inspiraron a quienes redactaron e impusieron la constitución, cuyo norte estaba definido nada más que por sus propios intereses. Esta situación debe ser corregida, pues es el ejercicio activo de aquella magistratura la que ha dejado en evidencia que el único camino posible subsanar el escenario actual es un cambio constitucional total, mediante el ejercicio del poder constituyente.

I. El Tribunal Constitucional y la neutralización de la política

Dicho todo lo anterior, cabe emitir algunos comentarios sobre el rol que ejerce el actual TC.

En términos generales, éste ha sido objeto de diversas críticas. Varias de ellas dicen relación con el papel que desempeña una corte de estas características en una democracia. Otras apuntan a cuestionar la existencia de aquél en dicho sistema de gobierno. La más elaborada de estas objeciones alude al carácter contramayoritario: su finalidad es dejar sin efecto (ya sea con carácter general o para un caso específico) lo establecido en una ley. Vale decir: el mandato de una voluntad democráticamente generada. Ser argumenta que en la práctica, las Cortes Constitucionales toman decisiones contra las mayorías y no necesariamente para favorecer a las minorías desaventajadas sino a las minorías políticas poderosas.

Sin perjuicio de ello, en esta ocasión resulta pertinente realizar una crítica concreta y contextualizada en el momento histórico actual. Esta observación ha de considerar su integración y diseño institucional presente. Decimos esto porque dicha

estructuración ha convertido al TC en un actor que ha redirigido el contenido de las reformas que se han intentado implementar, en particular, durante este gobierno. De ese modo, este tribunal ha ejercido durante el último tiempo, con particular eficacia, su rol neutralizador al aplicar la constitución.

En igual sentido, este tribunal se ha atribuido de manera polémica el rol de "guardián de la supremacía constitucional". Es decir, del modelo medular consagrado en la constitución vigente. De hecho, aquella magistratura, en ejercicio de sus competencias y aplicando la constitución, ha contribuido de forma invisible, pero decisiva, al deterioro de la institucionalidad democrática, al empeoramiento de la calidad de la deliberación política y al afianzamiento de la desafección y la despolitización.

a. Un Tribunal Constitucional "binominalizado"

En consideración de lo antes dicho, hemos de examinar con mayor atención este órgano.

El mecanismo de integración de sus magistrados está establecido en la constitución. La regulación dispone que el tribunal estará integrado por diez ministros designados de la siguiente forma: tres designados por el Presidente de la República, tres elegidos por el pleno de la Corte Suprema y cuatro elegidos por el Congreso Nacional. De estos últimos, si bien todos son nombrados por el Senado, dos de ellos deben ser propuestos por la Cámara de Diputados.

Sobre esto último, cabe decir que la Corte Suprema suele realizar concursos públicos de antecedentes y audiencias públicas a fin de escoger ministros que cuenten, a lo menos, con credenciales académicas suficientes para ejercer la magistratura constitucional. La votación para la elección es secreta. Hasta la más reciente de las designaciones, éstas se habían caracterizado por respetar el equilibrio dado por el efecto del sistema electoral binominal[1].

1 Correspondiente a la elección de José Vásquez Márquez el 29 de agosto de 2015. Con anterioridad, la Corte Suprema había elegido a Domingo Hernández y Marisol Peña.

Por otra parte, las designaciones presidenciales no han impuesto un estándar similar al descrito en el párrafo anterior. Si bien ha existido la práctica de nombrar a destacados académicos, los distintos gobiernos en lo sucesivo han privilegiado a integrantes de reconocida cercanía, ciñéndose, en todo caso, al balance del efecto binominal.

Finalmente, el Congreso Nacional ha sido mucho más explícito en la "binominalización" de la elección. Esto es así porque su criterio se ha fundado en replicar los pactos políticos implícitos dados por la correlación de fuerzas políticas contrincantes que deriva de los efectos del sistema electoral binomimal[2]. En tal sentido, el Congreso en sus nombramientos ha privilegiado siempre dicha práctica antes que los méritos académicos.

El proceso que acabamos de describir ha sido criticado por la academia, pues ha permitido la designación de miembros que no reunirían suficientes pergaminos. Asimismo, el proceso en sí ha devenido insuficientemente transparente en sus etapas. Por último, se ha explicitado que el escrutinio público de los méritos de los candidatos ha sido mínimo.

Detrás de estas críticas existe la pretensión de la circunspección académica como condición necesaria para desempeñar el rol de juez constitucional. Siendo así, al operar el criterio "binominal" para las designaciones, la idoneidad académica pasaría a un plano superfluo y el magistrado pasaría a ser, más que un erudito que contribuya a la sofisticación del derecho, un funcionario de los intereses de los bloques políticos involucrados en sus designaciones. Se reclama, en definitiva, ausencia de participación y transparencia, haciéndose presente un velado interés gremial en la crítica.

Ahora bien, si bien dichas críticas son plausibles, no debemos olvidar que las designaciones de los miembros del TC son decisiones adoptadas sobre la base de criterios puramente políticos. Sin duda es necesario tener en especial consideración el currículo y la trayectoria académica, intelectual o profesional del can-

2 Cabe prevenir que esto fue modificado en mayo del año 2015 por la Ley Nº 20.840, que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional. Aun no existen elecciones bajo este nuevo modelo electoral, por lo que los efectos de la "binominalización" se extenderán hasta que cese en sus funciones el último de los magistrados elegidos bajo dicho efecto.

didato, pero ello no puede ser una condición necesaria para las toma de decisión sobre las designaciones.

La agudización del problema de la "binominalización" de la designación tiene que ver, más bien, con la ausencia de contrapesos de diseño institucional que mengüen la radicalización militante en las decisiones políticamente significativas de quienes son nombrados. Esto alcanza particular intensidad en un esquema que va necesariamente acompañado del problema que significa que el TC ejerza el control preventivo de las leyes. Es precisamente aquí donde los efectos de la "binominalización" hacen crisis, porque es el momento en que el sistema de designaciones facilita el redireccionamiento de la política pública hacia los intereses de quienes perdieron en la votación parlamentaria, quienes además son herederos del legado ideológico de la dictadura cívico-militar. Lo anterior, para empeoramiento de la situación, genera el efecto perverso de convertir en superflua la decisión legislativa.

b. Un Tribunal Constitucional "cerrojo" que opera como tercera cámara

De otra suerte, tal como lo adelantamos, orgánicamente el TC posee competencias constitucionales para ejercer el control preventivo de la legislación. Esto significa que puede impedir que proyectos de leyes o disposiciones de ellas se conviertan en leyes de la república. Siendo ello así, el TC operaría en la práctica como una "tercera cámara", pero carente de legitimidad democrática. Este a su vez decidiría con politización sesgada, al ser utilizada su competencia por la minoría política para lograr lo que no fueron capaces de conseguir en las urnas y en la discusión y votación parlamentaria.

Considerado ello, si lo aplicamos al particular contexto chileno, el TC con su actual integración logró el clímax de un diseño institucional objetable. Esto es así porque ha devenido en ser un actor partisano y militante, que ejerce su competencia preventiva sin contrapesos efectivos. Asimismo, su mecanismo de integración está viciado por los efectos de lo que hemos llamado "binominalización". Cierra este círculo aciago el hecho de que ha operado como uno más de los dispositivos que Fernando Atria denominó "cerrojos" de la constitución, junto a las leyes supermayoritarias y el recientemente modificado sistema electoral binominal.

Así, de acuerdo a lo expuesto por este autor, la suma de esta serie de mecanismos institucionales formales insertos estratégicamente en la constitución genera el efecto de neutralizar la agencia política del pueblo. Aquello sería así porque en la constitución podemos encontrar "[...] un cúmulo de cerrojos que inmunizaban lo que para el proyecto político de la dictadura era importante: hacer imposible que dicho proyecto fuera afectado por decisiones políticas democráticas, salvo cuando se trataba de reformas o modificaciones que fueran aprobadas por los herederos de la dictadura [...]" (Atria, 2013).

Pues bien, el efecto descrito es nítido y efectivo. Tanto es así que la derecha política lo tiene claro y lo ha usado en su favor durante el periplo del gobierno de Michelle Bachelet. En efecto, parlamentarios opositores han requerido por inconstitucionalidad varios de los proyectos de ley aprobados en el Congreso Nacional que significaban introducir reformas significativas al estado de las cosas y que habían sido legisladas con el fin de implementar aspectos del programa de gobierno cuyo impacto repercutía la profundización del alcance y de los derechos sociales y la igualdad.

Así, por ejemplo, pasaron por la decisión del TC en los últimos tres años, tanto por requerimiento de la derecha o por imposición constitucional: la ley de inclusión, que eliminaba el lucro, el financiamiento compartido y la selección en la educación básica y media (sentencia rol Nº 2781), la ley que crea el administrador provisional y el administrador de cierre de instituciones de educación superior (sentencia rol Nº 2731), la ley que crea el acuerdo de unión civil (sentencia rol Nº 2786), la ley de reforma tributaria que modificó el sistema de tributación de la renta e introdujo diversos ajustes en el sistema tributario (sentencia rol Nº 2713), la ley de presupuestos de 2016, respecto a la glosa que establecía la gratuidad en la educación superior (sentencia rol Nº 2935) y, recientemente, la ley que moderniza el sistema de relaciones laborales (sentencia rol Nº 3016).

Tanto es así que prontamente el TC deberá resolver la constitucionalidad del proyecto de ley que establece la interrupción del embarazo cuando concurren tres causales[3]. En ese sentido, es de esperar que el TC haga lo mismo con los proyectos

3 A la fecha de escritura de este artículo, el requerimiento ya fue presentado al TC por parlamentarios de derecha: rol Nº 3739-17.

de ley de reformas al sistema de educación superior y el que establece una nueva educación pública. Los tres proyectos implican materialización de propuestas emblemáticas del gobierno que han tenido una amplia deliberación pública. En el caso de la autorización del aborto bajo un modelo de indicaciones, vemos que además cuenta con un amplio y mayoritario apoyo ciudadano[4]. Una vez más la dirección final de la política y de las reformas sociales parece residir en la decisión de este órgano contramayoritario.

c. El Tribunal Constitucional y las reformas del gobierno de Michelle Bachelet

Durante el transcurso del presente gobierno, el TC ha tenido una actividad constitucionalmente intensa. Esto en nuestra opinión ha generado a lo menos tres efectos cuestionables: i) el TC se ha alzado como un ente que dirige e inhibe la decisión política democrática y le ha entregado ese rol a la minoría política que ha perdido la elección y la votación parlamentaria; ii) el TC ha sido efectivo y eficiente en la dosificación de su efecto neutralizador y; iii) el TC ha asumido un rol activista que ha descuidado la circunspección en relación a ciertas formas jurídicas, a fin de concordarse con los intereses y objetivos de la minoría política que decide estratégicamente acudir a él.

Esta intervención del TC, en la forma descrita, no solo ha moldeado y truncado la decisión legislativa, sino que también ha generado un efecto que inhibe y direcciona a los órganos colegisladores. El resultado de aquello es el condicionamiento no solo de la deliberación democrática, sino que también, de la negociación entre los diversos sectores políticos.

En efecto, quienes que no pueden utilizar la neutralización a su favor (sectores de izquierda o progresistas), se ven obligados a ceder en sus posturas mucho más allá de lo deseable en un contexto democrático. Esto es así porque estos sectores se ven constreñidos a la aceptación no de sus pretensiones originarias sino que de lo

4 Track semanal de opinión pública Plaza Pública CADEM [Julio, 2017]: "Un 70% de los encuestados declara estar de acuerdo con el proyecto que legaliza el aborto bajo tres causales: inviabilidad del feto, riesgo de salud de la madre y por violación. En esta línea, un 60% afirma que la mujer tiene derecho a realizarse un aborto bajo determinadas circunstancias específicas, un 22% bajo cualquier circunstancia y sólo un 16% bajo ninguna circunstancia". Puede ser consultado en: https://goo.gl/Xez9rh

menos "algo" de la negociación. Emerge entonces una amenaza permanente respecto a que la minoría política neutralizadora revierta su derrota y logre imponer sus posturas mediante una decisión favorable a sus intereses por parte del TC. Para solo dar un ejemplo de esta malograda situación, recuérdese que durante la tramitación de un emblemático proyecto de ley de la reforma educacional, la minoría, encabezada por el diputado Jaime Bellolio, amenazó a quienes habían ganado una votación parlamentaria con la siguiente frase "[...] no importa. Vamos al Tribunal Constitucional. Allá estamos 6/4 [...]".[5]

Siendo esto así, no resulta extraño que exista frustración de las amplias mayorías sociales que ven inhibida la posibilidad de realización de sus demandas a través de la institucionalidad democrática. Es plausible pensar que debido a dicha circunstancia, los ciudadanos terminan inmersos en el escepticismo total respecto de lo que la institucionalidad puede ofrecer para dar satisfacción a sus exigencias.

De este modo, cumpliendo el TC con el rol que la constitución le entregó, éste se entiende a sí mismo más bien como un "guardián de la constitución" (es decir, de la decisión neutralizadora) antes que como un tribunal que debe ajustarse a las formas del derecho para decidir. Estas son las dos posturas en tensión en el seno de esta institución: el desatado activismo de algunos ministros que actúan como servidores políticos y la autorrestricción de aquellos de sus miembros que entienden que ejercen la función de jueces de un tribunal.

La tensión a la que hacemos mención ha sido evidenciada durante el proceso de reformas implementado por el actual gobierno. No fue difícil advertir la frivolidad y ligereza jurídica de los requerimientos presentados por la derecha, quien prescindió de toda forma y coherencia jurídica, a fin de centrarse en el objetivo sustancial: neutralizar (como sea) la política del gobierno.

De este modo, el TC, con su actual integración y diseño, al ser funcional a la instrumentalización que la derecha ha hecho de él (y con el asentimiento de algunos de sus integrantes), ha puesto en jaque, sin suficiente visibilización, las formas del derecho al convertir en superfluos los argumentos jurídicos-constitucionales porque

5 La Segunda, "Reforma educacional, aborto y laboral las dirimirá el Tribunal Constitucional, donde Gobierno perdió la llave", 15 de octubre de 2015. Puede ser consultado en: https://goo.gl/6WdPrW (Refiriéndose a la integración favorable a su sector).

dado el carácter militante del TC solo importan la retórica política. Lo anterior es preocupante porque conlleva latentes riesgos de trastocar la legalidad vigente y socavar la configuración institucional dispuesta por la constitución, sino que además conlleva la imposibilidad de hacer efectivas reformas legales cuyos beneficiarios son grupos ciudadanos que históricamente han sido postergados bajo el imperio de la constitución vigente.

II. Contenidos constitucionales que permitan el cambio social

En los párrafos antecedentes hemos expuesto el problema que ha generado la aplicación sostenida del estándar del constitucionalismo liberal y autoritario en Chile. Nos detuvimos en el análisis de la forma como opera el TC, en tanto dispositivo perpetuador de la idea originaria de la constitución chilena. Este órgano además opera como "cerrojo" y en el último tiempo ya no solo se comporta como una "tercera cámara", sino que de plano está re-direccionando la política y el proceso legislativo. En ese sentido, el TC viene a reemplazar y subvertir la decisión parlamentaria. Esto es peligroso para la democracia pues consolida un gobierno de los jueces y no de los órganos representativos y co-legisladores

Tal como lo hemos dicho, estas condiciones han generado un texto constitucional cuyo entramado institucional anula la agencia política mayoritaria e impide la materialización de aspiraciones políticas de amplios sectores históricamente desplazados. Siendo ello así, el producto de la interpretación de la constitución conforme al criterio de este TC que es "cerrojo" y además está "binominalizado", debe ser desactivado a fin de romper con el paradigma del constitucionalismo liberal y así posibilitar el cambio social.

Expuesto lo anterior, en lo que sigue corresponde entonces plantear qué contenidos debiera positivar un texto fundamental para hacer posible la transformación social. Vale decir, para permitir la realización de las aspiraciones ciudadanas mayoritarias. Para ello, resulta fundamental abandonar la positivación constitucional del programa político de la derecha (Estado subsidiario, derechos sociales debili-

tados y mercantilizados, derecho de propiedad privada reforzados, hiperpresidencialismo, participación ciudadana restringida), para consagrar un Estado Social que imponga a los órganos estatales una finalidad específica: cambio social, cuyo correlato, en materia de derechos, sea un completo catálogo de derechos sociales efectivamente garantizados.

Ciertamente, una nueva constitución no generará cambios materiales en la vida cotidiana de los ciudadanos, ni hará operativos *ipso facto* los nuevos derechos fundamentales que efectivamente consagre. Aquella no es la función de las constituciones. Más bien, con una nueva constitución, se facilitará que las aspiraciones y de los subalternos puedan incorporarse, de forma real, al ámbito de lo políticamente decidible.

Al ser desactivados aquellos elementos constitucionales que neutralizan la política, ésta debiese recuperar su lugar y cobrar relevancia entre los ciudadanos. Así éstos podrán deliberar y decidir con genuina agencia colectiva los asuntos socialmente relevantes para su dignidad del pueblo.

a. Algunos derechos fundamentales para la nueva constitución del cambio social[6]

A este respecto, en lo que concierne a los derechos fundamentales, en términos generales, la nueva constitución debe reconocer el máximo valor a los principios y convenciones internacionales que reconocen los derechos de las personas, sean individuales o colectivos. De ese modo, se debiese establecer que corresponde a los órganos del Estado respetar, promover y asegurar, en todos sus niveles de protección, el pleno ejercicio de los derechos humanos, propendiendo a su progresividad, expansividad y óptima realización posible.

En tal sentido, la constitución deberá contener un completo catálogo de derechos, deberes y garantías que plasme los derechos establecidos en los principios, declaraciones y convenciones internacionales de derechos humanos; reconociendo ex-

6 Algunos de los contenidos enunciados en esta sección comparten lo acordado por la Comisión Nueva Constitución que operó en el seno del proceso programático del Partido Socialista de Chile.

plícitamente que ellos serán un límite a los poderes públicos, pero también habilitarán su ejercicio, direccionándolos hacia su máxima efectividad.

Entre otros derechos, se deberá consagrar el derecho a la vida e integridad física y psíquica de todas las personas, sin que puedan ser sometidas a torturas o tratos crueles, inhumanos y degradantes. Se requiere abolir efectivamente la pena de muerte, prohibir el trabajo forzado y la trata de seres humanos. Asimismo, toda persona debiese tener derecho a una vida libre de violencia física y psicológica tanto en el ámbito público como privado.

Por otra parte, se debiese establecer el derecho a la igualdad y a la no discriminación arbitraria, proscribiéndose cualquier tipo de privilegio. Se debiera consagrar tanto la igualdad ante la ley, como la igualdad material que garantice la efectividad del ejercicio de los derechos. En tal sentido, toda persona debiese establecer el derecho a ser tratado igualitariamente, no pudiendo una persona ser discriminada por motivos como la raza o etnia, la nacionalidad, la situación socioeconómica, el idioma, la ideología u opinión política, la religión o creencia, la sindicación o participación en organizaciones gremiales o la falta de ellas, el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, el estado civil, la edad, la filiación, la apariencia personal, la enfermedad, discapacidad, o cualquier otra condición social.

Por último, en esta línea nuclear de derechos básicos que impliquen un *minimum minimorum iusfundamental*, toda persona debiese tener derecho a que el Estado le provea, de conformidad a estándares aceptables, bienes y servicios que permitan el efectivo ejercicio de sus derechos, tales como salud y educación pública, seguridad social. En tal sentido, el Estado debiese tener un rol activo en la provisión de condiciones de vida que permitan aquello a todos y todas, entre otras medidas, orientando su actividad prestacional hacia la gradual instauración de una renta básica universal.

III. Conclusiones

A lo largo de estas páginas hemos esbozado un diagnóstico crítico del estado actual de la relación que se puede observar en Chile entre Estado, Justicia Constitucional, constitución y derechos fundamentales.

Al inicio, entregamos un panorama general de los paradigmas del constitucionalismo moderno que están en constante tensión. Indicamos que la constitución chilena no se hace cargo del paradigma del constitucionalismo social y abraza abiertamente el constitucionalismo liberal. El efecto negativo de esta situación se traduce en el establecimiento de impedimentos jurídicos amparados en la constitución que malogran las reivindicaciones de participación popular. Asimismo, se debilita la eficacia de los derechos sociales y se trunca el protagonismo y consolidación del Estado Social.

Luego nos detuvimos pormenorizadamente en el análisis del rol que ejerce el TC en esta dinámica. Ello fue así porque es el órgano que al aplicar la constitución y ejercer el rol de "guardián" de ésta, ha estabilizado institucionalmente en Chile el modelo de la constitución del constitucionalismo liberal. Indicamos que el TC al estar "binominalizado" en su integración y al ser un elemento "cerrojo" en el entramado orgánico, en tanto dispositivo encargado de perseverar la idea originaria de la constitución, impide el ejercicio del autogobierno popular y la realización del constitucionalismo social. Al mismo tiempo, se comporta como un re-direccionador de la política pública con alcance social en favor de la conveniencia de los intereses de la minoría poderosa que perdió la discusión y votación parlamentaria.

Finalmente, en el cierre del ensayo, entregamos un esbozo general de algunos contenidos mínimos de los derechos fundamentales que necesariamente debiesen ser parte de aquellos que denominamos la constitución del paradigma de constitucionalismo social.

Bajo tales consideraciones, no podemos sino concluir que un cambio constitucional sustantivo es necesario para prefigurar un nuevo modelo de sociedad democrática e inclusiva que nos proyecte hacia el futuro participando de lo común. Una nueva constitución que posibilite lo que Axel Honneth (1992) denomina el reconocimiento jurídico, esto es, que los grupos hegemónicos aventajados y las instituciones que los amparan reconozcan la igual capacidad moral de los excluidos e invisibilizados para tomar decisiones y hacerse responsables de ellas.

Parafraseando a Toni Negri (2003) esta nueva decisión política fundamental en la que estaremos involucrados todos como pueblo, es necesaria para establecer los criterios de ordenación que exige la demanda por la transformación social, dentro

y más allá de su propia realización. Y esta no es una pretensión extraordinaria, revolucionaria o especialmente exigente, es simplemente una demanda democrática.

IV. Referencias Bibliográficas

Atria, Fernando (2013). La Constitución tramposa. LOM, Santiago.

Badiou, Alain (2014). "Veinticuatro notas sobre los usos de la palabra <<pueblo>>", AA.VV. ¿Qué es un pueblo? Eterna Cadencia, Buenos Aires.

Honneth, Axel (1992). "Integridad y desprecio. Motivos básicos de una concepción de la moral desde la teoría del reconocimiento", *Isegoría*, N° 5. Vid. también (1997) La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales. Crítica, Barcelona.

Negri, Antonio (2003). La Forma-Estado. Akal, Madrid.

Constitución, Estado y sistema económico: del reduccionismo de lo público a la economía social de mercado

Esteban Szmulewicz Ramírez[1]

RESUMEN

El modelo económico imperante hunde sus raíces en la Constitución de 1980, la cual es fruto de su tiempo, y no responde a los desafíos actuales de la economía y la sociedad. Con sus restricciones a la intervención de lo público en las regulaciones, limitados derechos sociales, sistema fuertemente centralizado de decisiones, débil protección del mundo laboral, ambiental y de recursos naturales, el diseño económico es más una traba que un impulso al anhelado desarrollo. Al contrario, la economía social de mercado plantea un modelo sustentable y probado de desarrollo económico, asignando roles tanto al mercado como al Estado, en la generación y distribución de recursos, en la regulación y colaboración y equilibrio entre ambas esferas. De esta forma, se propone precisar la esfera de la ley en materia de regulaciones económicas, a fin de habilitar a la Administración en

1 Agradezco a Claudio Pérez, Director Ejecutivo del Centro de Estudios del Desarrollo (CED), por la invitación a escribir este texto y su impulso constante. Igualmente, agradezco al investigador del CED, Javier Cifuentes, por sus valiosos comentarios y sugerencias a versiones previas a este trabajo, que lo han enriquecido y perfeccionado. Los errores u omisiones son de responsabilidad del autor.

este campo, de manera fuerte pero bajo un coherente sistema de control. A su vez, se deben fortalecer los derechos colectivos en materia laboral y las obligaciones del Estado en materia de derechos sociales, sin perder de vista la armonía entre los principios de solidaridad y subsidiariedad, posibilitando tanto la acción pública-estatal, como también la responsabilidad personal y de las comunidades. En definitiva, se propugna un nuevo rol para el Estado en el sistema económico, configurado bajo el prisma de la economía social de mercado.

I. Introducción

¿Hasta dónde puede la Constitución conducir el proceso de desarrollo político, económico y social en el contexto de sociedades del riesgo y la incertidumbre? La respuesta a esta pregunta dependerá de la concepción que se tenga acerca de la Constitución, lo cual implica también reconocer que las Constituciones son obras humanas, y como tales sujetas a las imperfecciones y el carácter histórico y cultural de las mismas. A mi juicio, la Constitución debiera reflejar los acuerdos básicos de una sociedad, estableciendo los poderes del Estado y garantizando los derechos fundamentales, siguiendo al artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. El ideal regulativo de la Constitución, según la clasificación del jurista Karl Loewenstein, radica en su aplicación normativa al proceso político y social, de manera tal que las prácticas, la facticidad, se ajusten, se sometan, a la normatividad de la carta fundamental. Habrá de observarse, entonces, tanto el diseño del proceso político como la configuración de los derechos fundamentales a la hora de relevar el sistema económico que fluye de la Consitución. Así las cosas, el plan original de la Constitución de 1980 en Chile era, en primer término, configurar un sistema político bloqueado y antimayoritario, que le da a la minoría un poder de veto muy amplio, dañando la eficacia del sistema para resolver los complejos problemas que nos aquejan. Esto se refleja particularmente en el sistema binominal (ya reemplazado por uno proporcional moderado) y en las leyes orgánicas constitucionales, que generan un empate artificial en el Congreso Nacional e impiden la modificación del *status quo*, en buena medida heredado por la dictadura militar. En segundo lugar, la Constitución se inspiró, en parte importante, en una concepción liberal-individualista de lo económico-social, con la consiguiente mercantilización de la vida social y despolitización de los asuntos públicos, lo que se ha traducido en enormes desigualdades de ingreso, segregación urbana, existencia de regiones ganadoras versus regiones perdedoras (según lo señalara un reciente informe de la OCDE) y, en fin, la generalizada sensación de abusos y arbitrariedades de todo tipo que disuelven nuestro tejido social.

Así, la concepción reduccionista de la democracia, ha estado acompañada de una concepción maximalista de la economía liberal de mercado, con primacía de la propiedad privada y la libre iniciativa económica en la Constitución, vastas desigualdades de ingreso y socioeconómicas, limitado acceso y calidad en los derechos

económicos, sociales y culturales. Esta situación se puede caracterizar como de "democracia semisoberana", en el sentido que existiría un conjunto de mecanismos antimayoritarios tan excesivo, tanto formales como informales, que de hecho producen un bloqueo a la capacidad de las mayorías, de la democracia, de cumplir plenamente su cometido, situación particularmente grave hasta la reforma constitucional del año 2005, por la persistencia de los senadores designados y vitalicios, y el fuerte rol tutelar de las Fuerzas Armadas, las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional, el nombramiento de los ministros del Tribunal Constitucional, entre otros aspectos (Huneeus, 2014). De esta forma, siguiendo la noción de "república neoliberal", las formas de dominación de la desigualdad económica y social coexisten con una reducida participación y deliberación de los gobernados en las cuestiones públicas (Cristi y Ruiz-Tagle, 2006).

Esta situación ha venido siendo enfrentada por vía de reformas constitucionales parciales y también por la vía interpretativa en algunas sentencias del Tribunal Constitucional (como las relativas al artículo 38 ter de la Ley de Isapres, extendiendo la interpretación de la igualdad ante la ley y el derecho a la protección de la salud, y las concernientes a la jornada de trabajo de los choferes del transporte interurbano, a propósito del derecho a la protección del trabajo)[2]. Si bien esta estrategia gradual de mutación constitucional ha generado ciertos frutos, también es cierto que persisten las desigualdades y la extensión de los problemas del sistema político, por lo cual se impone discutir acerca de una Constitución que cambie el rumbo, que conduzca a una nueva concepción acerca de lo público, lo cual incluye pero no se restringe a lo estatal, y siente las bases para la construcción de una auténtica república democrática y solidaria en nuestro país.

Este artículo se estructura en tres partes. En la primera, se describe el modelo de la economía social de mercado, ideal regulativo contra el cual se contrastarán los principales elementos del ordenamiento económico vigente en Chile, fundamental aunque no exclusivamente a partir de sus pilares constitucionales. En la segunda, se explican los elementos clave en materia económica de la Constitución que se encuentran difuminados en diversas disposiciones, en que sólo a partir de una

2 El caso de la declaración de inconstitucionalidad artículo 38 ter de la Ley de Isapres (sentencia rol 1710 del Tribunal Constitucional) es emblemático de los problemas de diálogo institucional. La sentencia del año 2010 a la fecha aún no se ha traducido en una regulación que llene el vacío dejado por la expulsión del ordenamiento jurídico del artículo declarado inconstitucional.

lectura sistémica y de conjunto es posible desentrañar la filosofía que la sostiene, muy lejana a los principios configuradores de la economía social de mercado. Finalmente, se formulan algunas conclusiones y recomendaciones.

II. La economía social de mercado

La economía social de mercado se puede definir, en pocas palabras, como la combinación del principio de la libertad de mercado con el principio de la equidad o justicia social. Sus tres objetivos clave son los siguientes: 1) crear y proteger la libre competencia; 2) corregir externalidades negativas del mercado; y 3) corregir la distribución del ingreso, de manera focalizada en los grupos vulnerables.

De esta forma, se busca combinar el principio de la libertad de mercado y un nivel de equidad social, debiendo el Estado crear condiciones institucionales y sociales para la operación eficiente y equitativa de la economía.

El modelo de economía social de mercado se distingue del modelo liberal, que desconfía de la política e instituciones por considerarlas limitativas del principio de libertad, proponiendo un rol mínimo del Estado en la economía, tanto en sus funciones reguladoras como en sus funciones sociales. A su vez, también se aleja del Estado de bienestar, que al poner el acento en los principios de seguridad social, conlleva amplias competencias estatales en materia de regulación y corección de los procesos de mercado, recargando en exceso al sistema económico con regulaciones y una elevada carga impositiva que restringe el emprendimiento y limita la libertad de los actores. En cambio, el modelo de economía social de mercado constituye una tercera opción, en cuanto reconoce tanto la libertad como la justicia social y busca una permanente armonía entre ambos. Por un lado, la libertad económica implica una ausencia de coerciones en contra de los derechos de las personas, liberando la iniciativa individual, el espíritu de empresa y las innovaciones, que son las fuentes más importantes de productividad y crecimiento económico. Por otra lado, el valor de la justicia social implica la búsqueda de la igualdad de oportunidades y se basa en la solidaridad entre los ciudadanos, creando lazos estables y confiables

entre las personas, ya que todos los miembros de la sociedad deben participar del bienestar que se produce (Resico, 2011).

A partir de lo anterior, se desprenden ciertos principios sociopolíticos y económicos. Los principios sociopolíticos son: responsabilidad personal, solidaridad, subsidiariedad y consenso. Por su importancia para el debate en nuestro país, cabe recalcar que el principio de subsidiariedad implica que el centro de las decisiones debe estar situado en la autoridad más cercana a la persona concreta, debiendo asumir ciertas tareas la esfera más elevada sólo cuando ellas no puedas ser gestionadas eficazmente por las entidades de base. A su turno, el principio de solidaridad se basa en una interrelación y responsabilidad mutua entre los integrantes de la sociedad, y está relacionada con el cuidado de lo público y el rol del Estado social según las necesidades de sus miembros. Este vínculo entre subsidiariedad y solidaridad ha sido destacado por Bidart Campos. El Estado debe participar indirectamente, siguiendo el principio de subsidariedad, creando condiciones favorables al libre ejercicio de la actividad económica, creando oferta abundante de trabajo y fuentes de riqueza. El Estado, también, debe participar directamente, según el principio de solidaridad, en defensa de los más débiles, poniendo límites a la autonomía de las partes que deciden condiciones laborales y asegurando un mínimo vital al trabajador en paro (Bidart Campos, 1999). Finalmente, el consenso implica, entre otros elementos, un clima de cooperación entre los diversos actores, incluyendo la aceptación por los empresarios de la existencia de sindicatos y el derecho a huelga, al tiempo que los sindicatos reconocen la importancia de los empresarios, ya que de otra forma se cerrarían las empresas o se trasladaría la actividad a otro país (Resico, 2011). De esta forma, la dinámica de la economía, incluyendo la medida en que es competitiva, no puede ser estudiada sin integrar los factores sociales, políticos y culturales. Como se ve, los elementos de la solidaridad y del consenso son los más debilitados en nuestro actual diseño constitucional de la economía, y es ahí donde se debe situar la tarea de equilibrio entre los principios.

A su vez, se distingue en los principios económicos entre los de tipo estructural y los de tipo regulador. Los principios estructurales son los siguientes: propiedad privada, mercados abiertos y competitivos, libertad de establecer contratos, políticas económicas estables, predecibles y transparentes, y primacía de la política monetaria. Este último principio, formulado de esta particular manera y sobre todo dada su aplicación en materia económica en nuestro país, ha sido fuertemen-

te cuestionado por Ffrench-Davis (2014). Este autor sostiene que cabe considerar la necesidad de un balance, o al menos coordinación, con otros objetivos económicos y particularmente con la política fiscal, lo cual permitiría un mejor, más estable y más justo desarrollo económico. A su turno, los principios reguladores son los siguientes: intervención del Estado, control y reducción del poder monopólico, política anti-cíclica integral, política social (en donde cobran importancia los derechos sociales y laborales, individuales y colectivos), y los precios deben reflejar todos los costos (en donde cabe incorporar los límites a la contaminación, el desarrollo sustentable y la protección de los recursos naturales). De estos principios reguladores surge, entonces, la idea de un Estado fuerte, pero limitado. Fuerte, por cuanto debe tener la capacidad de prevenir los abusos que puedan derivarse de la concentración del poder económico y el acceso al poder de los grupos de presión. Limitado, por cuanto la división de poderes (en donde la descentralización juega un rol fundamental), y la existencia de controles y balances cruzados, previenen la concentración del poder político (Resico 2011).

De ahí que, siguiendo la caracterización de semi-soberano de nuestro Estado que formula Huneeus (2014), cabe preocuparse por la fuerte influencia de los grupos de presión en la toma de decisiones políticas, sobre todo a través del financiamiento de partidos políticos y campañas, así como del acceso informal al poder, la concentración de los medios de comunicación, y por otro lado, la falta de un sistema coherente de control del poder, lo que dificulta la buena gestión de la Administración, al tiempo que el excesivo centralismo en la toma de decisiones entraba la posibilidad de que las regiones y comunas puedan desplegar sus propias potencialidades y hacerse responsables de sus desafíos. Por ejemplo, en materia de descentralización, parece observable que el sistema de distribución de recursos no ha logrado cumplir cabalmente el objetivo del desarrollo equitativo y solidario, por lo que cabe considerar la posibilidad de un sistema de coparticipación en que la distribución de la recaudación fiscal se distribuya con criterios no sólo de desarrollo (como el actual Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR), sino derechamente equidad territorial como objetivo político, en la búsqueda de condiciones de vida equitativas. En la economía social de mercado se habla de un "federalismo cooperativo", que "reconcilia las necesidades de autonomía de cada entidad con las de coordinación en los objetivos comunes" (Resico 2011, p. 232), asunto que se desarrolla en profundidad en el capítulo relativo a descentralización de esta obra.

De esta forma, en consecuencia, se busca "una adecuada coordinación de esfuerzos entre las diferentes esferas de la vida ciudadana, en donde el Estado media entre el mercado y los grupos sociales. Es, en consecuencia, un concepto dialéctico en el que los objetivos sociales son tan importantes como los económicos" (Alvear, 2009, p. 456). Como se verá más adelante, a la luz de la economía social de mercado, es observable la debilidad del mercado del trabajo y política laboral (cuyas febles bases constitucionales ya se han reseñado), de política de defensa del consumidor, y en definitiva de la construcción de un Estado social, no bienestarista, en nuestro país.

III. Las bases constitucionales de la economía

La Constitución de 1980 es fruto de su contexto. En lo económico, se caracterizó por la guerra fría, la fuerte influencia de las ideas de los Chicago Boys, un PIB *per capita* cercano a los US$2.000, entre otros aspectos. Por otra parte, desde el punto de las teorías sobre el rol del Estado en materia económica, dicho contexto histórico se caracterizaba por la existencia de dos modelos contrapuestos: la planificación estatal centralizada, por un lado, y el modelo de abstención de la mano ordenadora del Estado en los procesos económicos.

Como ha señalado Patricio Meller (2005), bajo el modelo neoliberal de la dictadura militar, se dan los siguientes componentes: el objetivo central es la maximización del crecimiento económico, siendo secundaria cualquier otra consideración, sosteniéndose que los problemas sociales y distributivos se resuelven gracias al "rebalse" o "chorreo", al tiempo que el rol del Estado se restringe al uso de políticas asistenciales. A lo anterior, durante la democracia se agrega la visión minimalista del Estado reduciéndolo a la producción de bienes públicos y a las actividades en donde se producen externalidades. En contra de lo anterior, el autor sostiene que hay cuatro argumentos que justifican la intervención del Estado en el desarrollo económico: a) proporcionar infraestructura económica y social básica, en cuanto agente del "interés público"; b) intervenir por justicia social, en la existencia de desigualdad económica; c) generar políticas públicas para inducir niveles adecuados de inversión y ahorro; y d) atacar las fallas de mercado, dentro de las fallas del

mercado se consideran particularmente "información imperfecta (asimétrica), mercados y contratos incompletos, interacción estratégica, esquilibrios múltiples, costos de transacción y racionalidad acotada" (Meller, 2005, p. 38), agregando también los modelos de crecimiento endógeno, externalidades y trayectorias históricamente dependientes.

Por otro lado, el contexto actual se caraceteriza por una economía abierta y globalizada, el impacto de la crisis económica de 2008-9, un PIB *per capita* de más de US$20.000. En la actualidad, el sector privado representa el 80% de la economía nacional. A partir de ello, y evaluando las políticas de la Concertación hasta el gobierno del ex Presidente Lagos, concluye que si bien se ha dado énfasis a la estabilidad macroeconómica y la integración a la economía global, ello ha estado acompañado al mismo tiempo de un rol más activo del Estado en la cuestión distributiva, en las políticas sociales, en complementar el papel del mercado y corregir sus fallas, particularmente en materia de regulaciones en los servicios de utilidad pública. Como ejemplos de lo anterior, el autor enfatiza en las reformas laborales realizadas a comienzos de la década de los '90s, la creación y fortalecimiento del Servicio Nacional del Consumidor, la institucionalidad ambiental, la reducción de la pobreza, el aumento de la cobertura educacional, el aumento de la participación laboral femenina, el sistema de concesiones de obras de infraestructura, entre otros avances (Meller, 2005). También cabe mencionar como un pilar importante de las reformas económicas recientes, la ley Nº 20.128, sobre Responsabilidad Fiscal, que implicó incorporar la regla de balance estructural y crear fondos de inversión para los excedentes fiscales, entre otras materias.

Esto se traduce en una nueva visión sobre el rol del Estado en el plano jurídico-normativo, que se caracteriza por tres notas: (i) el deteriorio de la potencia directiva del Estado, en razón de la innovación y el cambio tecnológico vertiginoso; (ii) el derecho tiene que recurrir, no a una programación acabada, sino a criterios distintos, más flexibles, con anticipación al conflicto, gestión de intereses por parte de instancias estatales y no estatales, estructuración de redes y articulación en definitiva de mecanismos organizativos y procedimentales facilitadores de la aceptación de decisiones, y en tal sentido persuasivos, guiadores de la acción del mercado; (iii) desplazamiento desde la norma aislada y determinada, a "complejas estructuras normativas", integrados incluso por normas de diferentes ramas del derecho (Luciano Parejo, 2010). No se trata tanto de un repliegue y desentendimiento, sino más

de una transformación de las formas de operación y de cumplimiento de las funciones y responsabilidades del Estado.

Estas diferentes actividades se han desarrollo en buena medida en nuestro país a través del complejo entramado de las Superintendencias, que cumplen roles normativo-regulativos, fiscalizadores, sancionadores, y en ocasiones incluso sancionadores. Lo que persiguen estas organizaciones y la actividad regulatoria del Estado es reforzar la actividad de intervención, supervigilancia y control de actividad realizadas en la economía privada, pero que revisten interés público o derechamente proveen un servicio público, por lo que se deben llevar a cabo en armonía con el bien común, cuidando el medio ambiente, la salud y seguridad pública, las normas laborales, protección de los consumidores, cuidar incentivos a la inversión y expansión del stock existente, evitar transferencias injustas de recursos a grupos privilegiados, entre otras (Camacho, 2010).

De esta manera, los desafíos que se abren frente al rol del Estado poseen una naturaleza y una entidad diferente, ya que corresponden a una nueva etapa que implica una superación del binomio más Estado versus más mercado, implicando tanto más mercado (en ciertas esferas donde es necesario aumentar la competencia, innovación y desarrollo de determinados mercados) y más Estado (en aquellas esferas en donde es necesario fortalecer la presencia del Estado).

Si se traslada la panorámica anterior al contexto de la Constitución de 1980, se obtienen las siguientes características a la actuación del Estado en la economía: un cúmulo de prohibiciones o limitaciones a la actividad empresarial del Estado, a la actividad de fomento y a la potestad regulatoria; una reducida regulación de la Administración del Estado; y la autonomía del Banco Central, fortalecida por la ley orgánica constitucional aprobada en las postrimerías de la dictadura militar.

a. Concepción tradicional sobre el orden público económico

El concepto de orden público económico tiene diversas formulaciones, siendo una de las más seguidas por la mayoría de los autores en Chile la del profesor Cea, quien lo define como “el conjunto de principios y normas jurídicas que organizan la economía de un país y facultad a la autoridad para regularla de acuerdo con los valores de la sociedad nacional articulados en la Constitución” (2012, p. 503). Agrega que

esta noción incorpora los derechos del artículo 19 de la Constitución a la igualdad y justicia tributaria (N° 20), a la libertad económica (N° 21), la no discriminación en el trato que debe dar el Estado en materia económica (N° 22), el derecho a la propiedad (N° 23), el derecho de propiedad (N° 24) y la propiedad intelectual e industrial (N° 25). A su vez, recuerda Cea que en la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución, se consideró que, además de las señaladas, en las normas constitucionales en materia económica cabía incluir también el derecho al trabajo (artículo 19 N° 16), los límites al gasto público en el capítulo sobre el Congreso Nacional a propósito de la Ley de Presupuesto (artículo 67), las normas sobre pagos del sector público (artículo 100), endeudamiento del Estado y sus organismos y empresas (artículos 63 N°s 7 a 9), la autonomía constitucional del Banco Central (artículo 108)[3], las reglas sobre iniciativa presidencial exclusiva en materia de gasto público, sumamente robustecidas en relación a la Constitución de 1925 (artículo 65, en sus numerales 1 a 6, y en el inciso final), las reglas económicas en materia del capítulo sobre Gobierno y Administración interior del Estado (artículos 111, 114, 115, 118, 121 y 122) entre otros aspectos.

De esta forma, Cea incluye entre los principios constitucionales vinculados al orden público los siguientes: "la libertad, la igualdad y los derechos que la Constitución reconoce a la persona, individualmente o asociada en grupos que gozan de la autonomía para realizar sus objetivos económicos" (1988, p. 158). Igualmente, el mismo autor señala, a propósito del principio de subsidiariedad, que al Estado se le reconocen atribuciones más precisas y limitadas en el control de la gestión empresarial en comparación a la amplitud con que los individuos y cuerpos intermedios de la sociedad civil pueden contar. Esta subsidiariedad es amplia no sólo en el campo empresarial sino también en la educación y enseñanza, en la protección de la salud y en la seguridad social, la tutela del medio ambiente, y otros, teniendo soporte constitucional en el artículo 1° inciso 3° de la Constitución (Cea, 2012). En caso de disputas respecto del alcance de la intervención estatal, correspondería al Tribunal Constitucional resolver las diferencias.

3 Cabe recordar, sin embargo, que la autonomía constitucional del Banco Central se incrementó con la publicación de la Ley Orgánica Constitucional de este órgano, al final de la dictadura militar.

Como han señalado algunos autores, cabe cuestionar tanto el reconocimiento mismo del principio de subsidiariedad en la Constitución, como sobre todo la concreta interpretación que se le ha dado por la mayoría de la doctrina, la jurisprudencia y los operadores jurídicos (Bassa, Ferrada y Viera, 2015). Lo anterior, además, cabe conjugarlo con la falta de aplicación práctica que se ha dado al concepto de "función social de la propiedad", que sí se encuentra explícitamente recogido en el artículo 19 Nº 24 de la Constitución, a propósito del derecho de propiedad, que autoriza a imponer limitaciones u obligaciones al dominio, en base a "cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental". Algunas políticas públicas se han realizado al alero de esta disposición (ejemplo paradigmático son las restricciones al uso de vehículos motorizados en la capital en casos de alertas o emergencias ambientales), pero su aplicación práctica ha sido mínima, entre otras razones por la centralidad que se le ha otorgado al rol subsidiario (y negativo o mínimo) del Estado en materias económico-sociales.

En la misma línea, como ha señalado Ruiz-Tagle, la perspectiva tradicional es una interpretación incompleta del principio de subsidiariedad, toda vez que también reconoce una responsabilidad del Estado en establecer el marco institucional, jurídico y político para el desenvolvimiento de la economía de Mercado. Lo anterior, entonces, lleva a la relación entre subsidiariedad y solidaridad, una dimensión que es clave para la cabal configuración de una economía social de Mercado). En su propuesta de reconceptualización, Ruiz-Tagle sostiene que es posible interpretar el artículo 19 N° 21 —y las demás disposiciones constitucionales complementarias— como conteniendo mandatos tanto de libertad como de igualdad, respecto de la acción de los particulares así como del Estado en la economía, en concreto, ello implicaría tres principios: el Estado empresario sólo puede actuar por mandato legal expreso, no usar recursos públicos para fines privados, y el principio de proporcionalidad de la intervención estatal en cada mercado (Cristi y Ruiz-Tagle, 2006). Esta interesante propuesta resulta plenamente coherente con el planteamiento de este artículo, y se vería reforzada de modificarse la Constitución a fin de clarificar y habilitar a la Administración del Estado a actuar con más nitidez en el plano económico, en el sentido que se ha planteado.

b. El derecho a desarrollar actividades económicas

Especial reflejo de la concepción neoliberal se encuentra en el artículo 19 Nº 21 de la Constitución, que establece lo siguiente: "Art. 19. La Constitución asegura a todas las personas: Nº 21. El derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad naiconal, respetando las normas legales que la regulen. El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas solo si una ley de quorum calificado los autoriza. En tal caso, tales actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser asimismo de quorum calificado".

Esta disposición constitucional se encuentra amparada, a su vez, tanto por la acción de protección del artículo 20 de la Constitución, como por la tutela jurisdiccional específica, creada por ley del 10 de marzo de 1990, denominada acción de amparo económico, y que tiene una serie de ventajas procesales que permiten inferir el interés en proteger especialmente este derecho, en su dimension restrictiva de la acción del Estado en materia empresarial. Además, la doctrina y jurisprudencia han sostenido que esta acción es compatible con otros recursos, como la propia acción de protección. Más allá de la práctica jurisprudencial, lo cierto es que revela, en conjunto con el entramado constitucional, el diseño deliberado de un Estado mínimo, con grandes limitaciones para su intervención regulatoria y directa en la actividad económica.

Ahora bien, tanto la doctrina como la jurisprudencia nacional han vinculado esta disposición con una interpretación liberal del principio de subsidiariedad, en el marco del denominado "orden público económico". Ello implicaría una primacía de las personas y los grupos intermedios en materia económico y un rol restringido y secundario del Estado en materia económica, lo que vendría condicionado por las exigencias para la actuación empresarial del Estado (autorización previa de ley, normación que debe reunir el *quorum* de la mayoría absoluta de los Diputados y Senadores en ejercicio, así como también respetar el principio de subsidiariedad, y sometimiento a la legislación común aplicable a los particulares), así como del reconocimiento de la autonomía de los grupos intermedios derivada del artículo 1º de la Constitución.

Vinculado a esta disposición, también ha sido materia de controversia en la jurisprudencia, sobre todo del Tribunal Constitucional, como también en la doctrina, la interpretación de la expresion "normales legales que las regulen", refiriéndose a la regulación de la actividad económica. Lo anterior por cuanto para una buena parte de la doctrina[4] y jurisprudencia[5] se trataría exclusivamente de la ley en sentido estricto, esto es, aquella emanada del Congreso Nacional, lo cual excluiría a la potestad reglamentaria normativa de la autoridad administrativa, rigidizando la actividad regulatoria y dificultando la capacidad normativa y ordenadora de la Administración del Estado, particularmente importante en aquellos sectores de la economía de rápido desarrollo técnico, en donde la ley no alcanza a seguir el ritmo a las innovaciones económico-comerciales, encontrándose la potestad normativa de la Administración del Estado en una mejor posición para esta situación.

Contra esta visión, se ha sostenido que "el reglamento posee mayor flexibilidad, lo que facilita la revisión, modificación o derogación de la norma administrativa con menores exigencias que las que requieren los cambios de una norma legal" (Camacho, 2010, pp. 168-169), lo que permite dar respuestas rápidas ante circunstancias cambiantes y coyunturales, al tiempo que estas normaciones en muchas ocasiones implican decisiones impopulares, que los parlamentos prefieren delegar en manos del Ejecutivo. Incluso, esta visión no abstencionista del Estado tiene un fundamento constitucional en el artículo 1 inciso 4º (en cuanto señala que el Estado debe contribuir a crear "las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible"), el inciso final de dicho artículo en cuanto establece el deber del Estado de "promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional"; el artículo 3º en cuanto dispone que "los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario enrte las regiones, provincias y comunas del territorio nacional"; la especial protección que el Estado debe dar al derecho a la educación y sobre todo "promover la educación parvularia" y "fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la

4 Por toda la doctrina, véase Cea, 2012, p. 504.
5 Las sentencias del Tribunal Constitucional roles 145 y 167 serían paradigmáticas de esta tendencia.

protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación" (artículo 19 Nº 10); y la posibilidad de conceder determinados beneficios directos o indirectos a favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno otras, siempre en virtud de una ley (artículo 19 Nº 22, inciso 2º). Ahora bien, para poder realizar plenamente estos principios constitucionales en materia regulatorio, se requiere de una Administración Pública moderna, eficaz y eficiente, fuerte en el sentido de su calidad para obtener buenas regulaciones, lo cual implica también un mejoramiento del sistema de nombramientos de directivos públicos y de la selección de funcionarios de la Administración, así como también una racionalización del sistema de control. En la medida en que la Administración tiene un campo de actuación mayor, se requiere contar con el personal altamente capacitado para regular a la economía altamente compleja, al tiempo que se someten sus decisiones a un sistema coherente y racionalizado de control.

Al mismo tiempo, en la jurisprudencia actual del Tribunal Constitucional, al menos desde la sentencia rol 253 de 1997, se admite la colaboración entre la ley y el reglamento, incluso en materia de regulación económica en la esfera del artículo 19 Nº 21 de la Constitución, siempre cuando la potestad reglamentaria ejecutiva se limite a desarrollar la ley que le da sustento.

c. Constitución y derechos laborales

Por otra parte, particularmente complejas de conciliar con los propósitos de una economía social de mercado son las normas constitucionales en materia laboral, en donde existe una fuerte protección de la libertad de trabajo, pero no así del derecho al trabajo. A su vez, en materia de derechos colectivos del trabajo, si bien se reconoce el derecho a la sindicación, la negociación colectiva se encuentra severamente limitada, al tiempo que el derecho a huelga no se encuentra expresamente establecido como un derecho fundamental, y sólo es posible interpretarlo *a contrario sensu* de las disposiciones del artículo 19 Nº 16. A su vez, se establece una rígida separación entre el mundo sindical y la esfera política, al establecerse que serán incompatibles los cargos de dirigentes gremiales con cargos en materia de digirencia de partidos políticos, agregando que la "ley establecerá las sanciones que corresponda aplicar a los dirigentes gremiales que intervengan en actividades político partidistas y a los dirigentes de los partidos políticos, que interfieran en el

funcionamiento de las organizaciones gremiales y demás grupos intermedios que la propia ley señale" (artículo 23). Sin ir más lejos, las limitaciones de la normativa constitucional en materia laboral quedaron de manifiesto en la reciente sentencia del Tribunal Constitucional en materia de la reforma laboral, en que se declararon inconstitucionales varias normas de dicho proyecto de ley, la denominada "titularidad sindical" por estimarse que ésta corresponde a un derecho de los trabajadores, al tiempo que el proyecto de ley fortalecía a los sindicatos. A su vez, también se declaró contraria a la Constitución la "extensión automática de beneficios de contratos colectivos", al sostener "que se vulneran las normas constitucionales sobre libertad sindical, libertad de trabajo y sobre el derecho a desarrollar actividades económicas"[6]. En la economía social de mercado, como se sostuvo anteriormente, la constitución laboral es una parte muy importante, en donde se reconoce una serie de derechos en materia laboral, incluyendo la libre asociación, la celebración de convenciones colectivas y el derecho al conflicto laboral o a huelga (incluso en Alemania también se reconoce la cogestión y los comités de empresa), elementos que persiguen garantizar la equidad y la justicia social en un sistema de mercado en donde se trata de evitar el predominio de una de las partes (Resico, 2011).

d. Constitución, economía e instituciones políticas

Existen, también, diversas instituciones políticas con incidencia directa en la economía. En particular, en este capítulo llamamos la atención respecto del modelo de distribución territorial del poder, las competencias y los recursos financieros, por un lado, y la forma presidencialista de gobierno, sobre todo en materia de manejo del gasto público, por otro.

En ese sentido, un aspecto clave de la constitución económica se relaciona también con la centralización del manejo del presupuesto público, sobre todo de cara a la discusión sobre descentralización política y administrativa. Al respecto, cabe preguntarse si las nuevas autoridades electas a nivel regional tendrán nuevas competencias, si acaso irán éstas asociadas a una ley de rentas regionales con capacidad tributaria regional. Por otro lado, ¿cómo se relacionarán estos nuevos tributos con

6 Sentencia del Tribunal Constitucional Rol Nº 3016 (3026)-16.

los existentes a nivel nacional?, las regiones: ¿tendrán capacidad de endeudamiento? Así, se contempló un esquema fuertemente centralizado en el ejercicio del poder, ya que ni las autoridades locales (Alcaldes y Concejales) ni las del nivel regional (Intendente y Consejeros Regionales) sería electos directamente por la ciudadanía, sino de manera indirecta o bien derechamente nombrados por el nivel central (como el caso original de los Alcaldes y de los Intendentes). Esta situación sería modificada mediante la reforma constitucional de 1991, que estableció la elección directa tanto de Alcaldes como de Concejales, manteniéndose el nombramiento indirecto de los Consejeros Regionales, y la designación presidencial de los Intendentes regionales. Finalmente, en la reforma constitucional del año 2009, se estableció la elección directa de los Consejeros Regionales. De esta forma, la concentración del poder en Chile a nivel constitucional se refleja en la atribución del Presidente de nombrar y remover a su voluntad a los Intendentes, en quienes reside la función de gobierno de la región, y en la dependencia de los Secretarios Regionales Ministeriales en cada región, que dependen de los Ministros respectivos (que a su turno son funcionarios de exclusiva confianza presidencial) y del Intendente. A su vez, los Gobiernos Regionales, integrados por el Intendente y por el Consejo Regional, si bien son órganos administrativamente descentralizados, se encuentran sumamente limitados en sus capacidades de actuación resolutiva, fiscalizadora y ejecutora. Primero, porque el Intendente es el órgano ejecutivo del Gobierno Regional (aunque esto cambia con los Gobernadores Regionales electos) y segundo, porque el Intendente actúa como jefe superior de los órganos del Gobierno Regional. También atenta contra la descentralización la forma en que se distribuyen los recursos públicos a nivel regional, ya que la inexistencia de un presupuesto independiente para inversiones regionales lleva a que exista un financiamiento atomizado por medio de proyectos específicos, a través de distintos fondos y particularmente del FNDR, y porque las planificaciones del nivel regional no se vinculan formalmente con recursos fiscales, ni tampoco consideran específicos mecanismos de verificación de su cumplimiento. Finalmente, las atribuciones del Consejo Regional se encuentran fuertemente supeditadas a la iniciativa del Intendente, por una parte, y por otra parte, dichas facultades se caracterizan por ejercerse con escasa capacidad técnica y bajo nivel de especialización (Szmulewicz, 2012). Ahora bien, cabe recalcar que el programa de descentralización debe implementarse de manera gradual, integral (mirada de la descentralización política, administrativa y financiera), y también considerando tanto criterios de solidaridad interregional como

reglas de responsabilidad y sustentabilidad sobre todo en el manejo de los fondos públicos y en la buena gestión pública.

En la misma línea, también cabe considerar que nuestro país se sitúa al frente de las naciones con mayor concentración de atribuciones legislativas en el Presidente de la República, incluso en comparación con otras naciones latinoamericanas. Esta concentración de funciones tiende a generar una hegemonía de poder político unipersonal del Ejecutivo, y la correlativa pérdida de relevancia del Congreso Nacional como lugar privilegiado para el debate público, racional y representativo de las diferentes corrientes y sensibilidades políticas prevalecientes en la sociedad, lo que reduce la calidad deliberativa de nuestra democracia. En tal sentido un aspecto clave de dicha concentración de funciones, como se señaló anteriormente, es la iniciativa presidencial exclusiva en materias de gasto público (artículo 65 de la Constitución). Así, algunos autores han planteado limitar la iniciativa presidencial sólo a las materias del artículo 65, reservándose a los congresistas cualquier otra materia que no esté contemplada en este catálogo, generándose materias de iniciativa legislativa exclusiva de los congresistas. Otra posibilidad es reducir la iniciativa exclusiva presidencial a aquellas materias que involucran aumentos de gastos públicos directos, lo que implicaría revisar otras materias actualmente contempladas en el artículo 65 (normas sobre negociación colectiva, salario mínimo y seguridad social del sector privado, entre otras) (Szmulewicz, 2015).

e. Derechos sociales

A continuación, cabe mencionar la configuración de los derechos sociales, que como es sabido repercute en obligaciones pecuniarias normalmente de mayor índole que los derechos civiles y políticos. En tal sentido, el respeto y promoción de todos los derechos fundamentales implica gasto público, pero en el caso de los derechos sociales las exigencias de provisión directa, o bien mediante subsidios a prestadores privados, es mayor, en función de las concretas obligaciones que se le asignen al Estado. Así, los derechos sociales pueden ser concebidos como aquellos que las personas tienen para la satisfacción adecuada de sus necesidades básicas para llevar adelante sus vidas dignamente y con autonomía. En este sentido, estos derechos suponen obligaciones para los Estados de proveer determinados bienes y servicios con el propósito de satisfacer dichas necesidades. Ejemplos de derechos

sociales son el derecho a la salud, a la educación, a la seguridad social, al trabajo, a la vivienda, entre otros (Espinoza y Szmulewicz, 2014).

Estas obligaciones y responsabilidades respecto de la satisfacción de los derechos sociales recaen en los distintos poderes del Estado, sosteniendo la doctrina y jurisprudencia mayoritaria que corresponde al Poder Judicial (en cuanto es el garante por excelencia del respeto por los derechos fundamentales) el rol principal de cumplir con la exigibilidad propia de los derechos fundamentales (en este caso "todos" sin distinguir entre la categoría o tipo de derechos) y especialmente, respecto de los derechos sociales (Espinoza y Szmulewicz, 2014).

Para justificar la negativa a la justiciabilidad de los derechos sociales, se sostiene que los derechos sociales sólo generarían obligaciones positivas para el Estado, por lo que tendrían un carácter prestacional y progresivo, a diferencia de los derechos civiles y políticos, que sólo generan obligaciones negativas e inmediatas. Sin embargo, la justificación de que los derechos civiles y políticos recaen en la autonomía individual, también es en parte aplicable a los derechos sociales, toda vez que sin un ingreso mínimo decente, educación, salud, vivienda, etc., las personas no podrían desarrollar las capacidades físicas y mentales necesarias para ser autónomas. ¿Cómo se podría decidir autónomamente sobre la concepción de la vida buena, o adoptar planes de largo plazo, tener un control pleno sobre nuestras vidas, si es que estamos hambrientos, con frío, enfermos o analfabetos? (Espinoza y Szmulewicz 2014).

Por otro lado, a favor del reconocimiento y justiciabilidad de los derechos sociales se plantea la interdependencia de los derechos, ya que existe una íntima relación entre los derechos, de tal manera que se refuerzan y sostienen recíprocamente. Por ejemplo, el derecho a voto o la libertad de expresión de una persona que se encuentra hambrienta no representan elementos constitutivos de un sistema constitucional legítimo. De hecho, de manera análoga razonó la Corte Constitucional Federal alemana en 1972, al sostener que la libertad de trabajo permite imponer en las universidades una obligación de demostrar que han empleado todos los medios para maximizar el número de plazas disponibles para los estudiantes. En el mismo sentido, una sentencia de la década de 1970 de la Corte Suprema India estableció que el derecho a la vida incluye el derecho a una nutrición adecuada, vestuario, vivienda, etc.

En lo que respecta al ámbito nacional, el TC chileno, a partir de la sentencia 976-10 (ratificada en la STC 1710) también reconoce que los Derechos sociales son auténticos derechos, y no meras expectativas, que puedan quedar supeditadas a las disponibilidades presupuestarias del Estado para llevarlas a la práctica[7]. Por otro lado, en las sentencias 1273 y 1710, también estableció que los derechos no pueden ser considerados de manera aislada o independiente uno de otros. Al contrario, ellos se manifiestan de manera integrada, constituyendo un entramado de normas y principios cuyo alcance no puede apreciarse correctamente sin considerar una visión de conjunto que los incluya a todos ellos, y que también incorpore su relación con otras disposiciones y valores constitucionales (Espinoza y Szmulewicz, 2014).

Sin perjuicio de lo señalado hasta aquí, debemos admitir que el reconocimiento constitucional de los derechos sociales en Chile es incipiente, toda vez que la Constitución los mira con recelo. A esto debe sumarse el pobre desarrollo del contenido normativo de los mismos.

IV. Constitución y sistema económico

Dicho lo anterior, y adoptando una perspectiva sistémica del conjunto de principios, instituciones políticas, derechos laborales y sociales y demás reglas constitucionales con incidencia en el desarrollo económico, cabe señalar que en el marco de la economía social de mercado se realiza una distinción entre el Estado social y Estado de bienestar. En el Estado social, se busca crear las condiciones materiales mínimas, definidas democráticamente, que permitan gozar de los derechos fundamentales, individuales y sociales, así como asegurar las condiciones de una vida digna, lo cual implica políticas de reducción de la pobreza, de ingreso mínimo que asegure la supervivencia y otorgue un margen mínimo para el desarrollo de la personalidad, así como un conjunto de políticas sociales y de gasto social, todo lo cual

7 En la sentencia del TC Rol N° 976, se reconoce en el considerando 22° la corriente material de justificación de los derechos fundamentales: el reconocer que la dignidad humana es la fuente de los derechos fundamentales, agregando el deber del Estado de dar protección a la población. Lo anterior implica la existencia de derechos subjetivos, amparados por la supremacía constitucional, entre los cuales están los de carácter social, reconociéndoles plena eficacia normativa.

requiere de una institución de calidad y de una Administración moderna, como se ha señalado. Ahora bien, el Estado de bienestar libera a la persona de sus responsabilidades e ignora el principio de solidaridad al punto de considerar las prestaciones como permanentes, sin obligaciones correspondientes, generando no sólo una excesiva carga tributaria y social sobre las personas y las empresas, que lleva al mal desempeño de la economía productiva, sino sobre todo a infringir la libertad personal, la retribución en función del rendimiento, y la voluntad de valerse por sí mismo (Resico, 2011).

Este modelo ha sido caracterizado como "neoliberal", y sólo por vía de políticas públicas, decisiones del Ejecutivo particularmente en el período inicial de la transición y la política fiscal, ha sido posible morigerar en parte sus perniciosos efectos sociales (Alvear, 2009). Por ello, cabe reconocer que, como señala Meller, "el pensamiento neoliberal no considera el rol del Estado como garante de los derechos de las personas, como responsable de la distribución social de bienes y servicios esenciales, ni como agente innovador en políticas tendientes a responder a demandas de calidad de vida" (Meller 2005, p. 23). Este cambio de paradigma se relaciona también con el giro en el conflicto político capitalismo-socialismo propio del siglo XX, en cuanto a que se requiere que el Estado desempeñe distintos roles, al tiempo que se asigna al mercado un espacio de libre funcionamiento en un entorno competitivo, proporcionando al sector privado los incentivos y señales adecuadas para orientar las decisiones y proyectos de inversión, lo cual, en un entorno externo caracterizado por la globalización, "requiere de una complementación e interacción sector público-sector privado (o Estado-mercado)" (Meller, 2005, p. 32).

En otras palabras, siguiendo a Etzioni (Szmulewicz, 2014), se trata de superar una concepción individualista, especialmente preocupada por la garantía de derechos que no tienden a crear confianza entre las personas, sino precisamente lo contrario, tales como el derecho a tener una vida protegida y a controlar y utilizar la propiedad, bajo el influjo del *laissez-faire* en materia económica, por una concepción en que individuo y comunidad se hacen uno a otro y se necesitan uno a otro. En concreto, desde un punto de vista macroeconómico, se considera clave a las colectividades en la toma de decisiones de los individuos, a diferencia del pensamiento neoclásico centrado en los individuos. Para aclarar esta idea, el autor provee de varios ejemplos. Primero, si se toma la agregación de individuos como la base del análisis, se puede informar que ha aumentado el número de individuos que con-

sumen comida saludable en los últimos años. Sin embargo, si lo que se quiere es explicar este fenómeno, no se puede recurrir simplemente a sostener que se trata de la agregación de numerosas decisiones individuales, sin reconocer el papel que han tenido en esta conducta las autoridades sanitarias, la educación, los medios de comunicación, los movimientos sociales, entre otros actores y comunidades. Otro ejemplo dice relación con los factores que determinan el nivel de inversiones en investigación y desarrollo: en la actualidad, se acentúa que la investigación no es una empresa individual y que los factores estructurales, tales como el grado de jerarquización, la comunicación interna y la coordinación interinstitucional y externa, se correlacionan de modo significativo con dichas prestaciones, particularmente en condiciones de incertidumbre, en que se requiere incrementar la entrada de información y las capacidades para procesarla. De esta forma, la competencia es un orden artificial, que debe ser creado y protegido. Con mayor competencia en el mercado se gana en eficiencia y ganan los consumidores, al tiempo que también se trata de corregir externalidades negativas del mercado, como respecto del medioambiente.

En definitiva, el modelo de la economía social de mercado propone atribuir al Estado y al mercado roles armónicos en el desarrollo, reconociendo que cada uno tiene virtudes y defectos, y que sólo mediante una acción colaborativa y coordinada se podrán abordar los problemas de una sociedad compleja.

V. Conclusiones y recomendaciones

En definitiva, ¿cuáles debieran ser los roles del Estado en la economía en una nueva Constitución? Lo cierto es que en la actualidad, la Constitución de 1980 es defensiva de las instituciones económicas y políticas de la dictadura y sumamente reglamentaria en algunos aspectos. El contexto económico original de la Constitución de 1980: reducir/limitar el Estado, el gasto público y las regulaciones, debe dar paso al contexto económico 2020: cooperación publico-privada; importante rol en regulación, fiscalización y sanción, PIB *per capita* US$ 22.000; presupuesto público mucho mayor con necesidad de administrarlo y ejecutarlo bien, en el marco de una economía abierta.

Así, de acuerdo a este capítulo un primer aspecto para acercar nuestro modelo económico a la economía social de mercado sería el equilibrio entre subsidiariedad y solidaridad, para lo cual es fundamental el rol de las comunidades en la planificación y gestión del desarrollo, y el rol del Estado con planificación estratégica y coordinación público-privada.

Además, un Estado fuerte, pero con frenos y contrapesos, lo cual implica el fortalecimiento de la Administración Pública, separada de la política (definiciones estratégicas de mediano y largo plazo), en sus atribuciones fiscalizadoras y sancionadoras, en su independencia del poder político, en sus recursos humanos y su capacidad técnica. De esta forma, desde punto de vista político se requiere capacidad de desprenderse de poder para fortalecer una administración pública eficiente, competente y vigorosa en estas áreas de fiscalización. Resulta llamativo que empresas reguladas/monópolicas son las que en los últimos 10 ó 15 años han aumentado más los precios en el IPC, en donde podría haber un rol regulador del Estado más macizo.

Por otro lado, ¿se requiere que todas las regulaciones económicas estén establecidas en la ley? Esto implica altos costos en términos de las negociaciones parlamentarias, los problemas de información derivados de la alta tecnificación de estas materias, la necesidad de normas que se adapten a las cambiantes circunstancias sociales y económicas.

Finalmente, en materia de coordinación con el sector privado y la sociedad civil: política de *clusters* o encadenamientos productivos. Surgen algunas preguntas: ¿Estado impulsor o promotor de la actividad económica privada?, ¿Estado coordinador de ciertos sectores en donde se pueden generar sinergías positivas entre los privados? Al respecto, cabe considerar que existen ejemplos exitosos del rol del Estado en la economía: licitación de suministro para clientes regulados permite bajar los precios (Ministerio de Energía); Programa de Barrios Comerciales de Sercotec (Ministerio de Economía). En fomento: investigación y desarrollo, lo cual implica una relación no sólo con educación, sino también con innovación, mejoras en la productividad y desarrollo económico. Lo anterior también implica reconocer que la forma centralista del Estado constituye actualmente una traba al desarrollo, por lo que cabe plantear un escenario de descentralización, bien planificada y coordinada, que tendría positivos efectos económicos.

Ahora bien, a la hora de adoptar el modelo de la economía social de mercado algunos conceptos como "responsabilidad social", "sociedad civil", deben ser juzgados con cautela en su aplicación práctica a nuestra realidad, ya que provenimos de una tradición jurídico-política continental, con fuerte énfasis en el rol del Estado y en lo público, y con menos densidad de la sociedad civil y las organizaciones comunitarias. Esto, que puede ser visto como un defecto en clave comunitaria, hay que considerarlo un dato duro de la causa, que además ha tenido una progresión a empeorar o debilitarse en las últimas décadas producto de un cúmulo de factores. Por otra parte, la delegación de ciertas actividades tradicionalmente ligadas al Estado (educación, salud, pensiones) se hizo en nuestro país durante la dictadura, con escasa regulación, control y sanción de parte del Estado, por lo que cualquier discurso en esta línea tiene que tomar en consideración la necesidad de rebalancear al sector privado con el Estado y la sociedad civil, a través de un fortalecimiento de los roles de estos últimos actores. De hecho, y a pesar del lema "crecimiento con equidad", los gobiernos de la "tercera vía", entre los cuales cabe incluir numerosas políticas aplicadas por la Concertación, han privilegiado una visión restringida de la democracia y han mantenido los pilares del funcionamiento neoliberal de la economía, lo cual ha terminado restringiendo la participación social y perpetuando las desigualdades socioeconómicas. La privatización de asuntos de interés público ha significado una reducción en el sentido de solidaridad. Los vínculos sociales se instrumentalizan, al punto de volverse cuestiones de intercambio pragmático de bienes o servicios, y no relaciones directas entre personas humanas destinadas a compartir un espacio en común. La perspectiva elitista de la democracia sostiene que para asegurar la gobernabilidad se hace necesario imponer, o al menos tolerar, una alta dosis de apatía y no involucramiento ciudadano (Szmulewicz, 2010).

De manera coherente con la crítica al neoliberalismo, el planteamiento de una "buena sociedad" y de una economía fundada en bases morales, y frente a la desesperanza que rodea el escenario de crisis económica y de las ideas actual, cabe recordar las palabras de Eduardo Frei Montalva, quien señalaba en 1981 que: "Tampoco puede decirse que el materialismo capitalista esté en su apogeo. Parece difícil discutir que como fórmula de productividad de bienes es más eficiente que la economía colectivista. Cosa muy distinta es que sea una respuesta al hombre, la base de una civilización. La crisis por la que atraviesa el sistema, los quiebres morales, el consumismo desatado, la creciente brecha entre grandes riquezas y oprobiosas

pobrezas, los desequilibrios en el orden mundial, tampoco pueden negarse. Si bien convive junto a la democracia pluralista, lo que es sin duda un hecho real y positivo, es indudable que en el seno mismo de estos regímenes el hombre anda en busca de una respuesta más de acuerdo con su propio ser" (Frei Montalva, 1981, p. 624).

VI. Referencias Bibliográficas

Alvear, Soledad (2009). "60 años de la Ley Fundamental alemana: un marco para la democacia liberal y la economía social de mercado", en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 36, Nº 2, pp. 453-459.

Bassa, Jaime; Ferrada, Juan Carlos; Viera, Christian (2015). *La Constitución chilena. Una revisión crítica a su práctica política*. Santiago, LOM.

Bidart Campos, Germán (1999), El orden socio-económico en la Constitución. Buenos Aires: Ediar.

Camacho, Gladys (2010). Tratado de derecho administrativo. La actividad sustancial de la Administración del Estado. Tomo IV. Santiago, AbeledoPerrot.

Cea, José Luis (2012). Derecho Constitucional chileno. Tomo II. Santiago: Ediciones UC.

Cristi, Renato y Ruiz-Tagle, Pablo (2006). *La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano*. Santiago: LOM.

Espinoza, Patricio; Szmulewicz, Esteban (2014). "Derechos sociales y el recurso al derecho comparado en la interpretación constitucional", en Gonzalo Aguilar (coord.), *Diálogo entre jurisdicciones*. Santiago, Librotecnia, pp. 429 a 465

Etzioni, Amitai (1996). *La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. Madrid, Paidós.

Ffrench-Davis, Ricardo (2014). "Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Una síntesis", en *Asuntos Públicos*. Informe Nº 1121, [http://www.asuntospublicos.cl/2014/03/chile-entre-el-neoliberalismo-y-el-crecimiento-con-equidad-una-sintesis/]

Frei Montalva, Eduardo (1981). "Un mensaje válido", en *Eduardo Frei Montalva. Obras escogidas*. Santiago, Ediciones del Centro de Estudios Políticos Latinoamericanos Simón Bolívar.

Huneeus, Carlos (2014). *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*. Santiago, Taurus.

Meller, Patricio (2005). "Una revisión del debate ideológico-económico sobre equidad y crecimiento", en Patricio Meller (ed.), *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*. Santiago, Taurus.

Resico, Marcelo (2011). *Introducción a la economía social de mercado*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung.

Szmulewicz, Esteban (2010). "Las contradicciones de la tercera vía. Participación social y desigualdad en tres países. 1ª parte". En *Asuntos Públicos*. Informe N° 813. [www.asuntospublicos.cl].

Szmulewicz, Esteban (2010). "Las contradicciones de la tercera vía. Participación social y desigualdad en tres países. Segunda parte". En *Asuntos Públicos*. Informe N° 815. [www.asuntospublicos.cl].

Szmulewicz, Esteban (2012). "Gobiernos Regionales: ¿cuánto avancen representan los proyectos de ley del Ejecutivo?". En Asuntos Públicos. Informe N° 998. [www.asuntospublicos.cl].

Szmulewicz, Esteban (2014). "Nuevos aportes al comunitarismo: aproximación a la visión de Amitai Etzioni". En AAVV, *Primer Encuentro Internacional Oswaldo Payá "Reflexiones sobre la Vigencia del Pensamiento Humanista Cristiano*. Santiago, Editorial Juan Carlos Sáez.

Szmulewicz, Esteban (2015). "El régimen político y el modelo deliberativo de democracia", en Eduardo Chia y Flavio Quezada (eds.) (2015), *Propuestas para una nueva Constitución (originada en democracia)*. Santiago, Instituto Igualdad y Facultad de Derecho, Universidad de Chile, pp. 363-382.

Propuestas para una descentralización coherente con la equidad territorial

Esteban Szmulewicz Ramírez e Ignacio Saffirio Palma

RESUMEN

Este artículo realiza un diagnóstico crítico del centralismo político, administrativo y fiscal endémico en Chile, graficando las consecuencias que ello ha tenido en términos de ineficiencia de las políticas públicas, límites al crecimiento económico y, sobre todo, contribución a la generación de graves desequilibrios y desigualdades territoriales. A partir de lo anterior, propone realizar una valoración política y técnica sobre las ventajas y desventajas de la descentralización, teniendo como objetivo el desarrollo territorial armónico y equitativo del país. Se postula que el debate acerca de una nueva Constitución es una oportunidad para abrir las puertas a mayores grados de descentralización en Chile, guiada por los siguientes principios: a) sincronización y mirada integral de la descentralización política, administrativa y financiera; b) gradualidad en el proceso de reformas; y c) selectividad en el traspaso de competencias y recursos financieros. Finalmente, se proponen las siguientes políticas para avanzar en la equidad territorial: (i) una efectiva y coordinada descentralización política, administrativa y financiera a nivel regional; (ii) profundizar y perfeccionar los gobiernos locales; y (iii) crear gobiernos metropolitanos.

I. Introducción

La descentralización territorial, en tanto conjunto de mecanismos de reparto del poder político, competencias administrativas y recursos fiscales, no constituye un fin en sí misma, sino un medio para el logro de otros fines. De esta forma, la mirada acerca de la descentralización dependerá de una valoración política y técnica sobre las ventajas y desventajas de las medidas concretas que se estén discutiendo, y sobre todo de si ellas permiten avanzar en la procura de una finalidad estatal compartida, cual es el desarrollo territorial armónico y equitativo entre las distintas áreas geográficas de un país. Partiendo de la base de que la finalidad del Estado en este contexto es promover la equidad territorial, este artículo busca relevar el grado en que una mayor descentralización contribuiría a fortalecer nuestra democracia y disminuir las desigualdades territoriales en nuestro país.

Para comenzar, se definirán ciertos conceptos clave tales como descentralización en sus tres dimensiones y desarrollo territorial equitativo. Luego, se realizará un diagnóstico crítico del centralismo político, administrativo y fiscal endémico en Chile, señalando las características de la trayectoria reciente del país y graficando las consecuencias que ello ha tenido en términos de ineficiencia de las políticas públicas, límites al crecimiento económico y, sobre todo, contribución a la generación de graves desequilibrios y desigualdades territoriales.

Finalmente, sostenemos que el debate acerca de una nueva Constitución es una oportunidad para abrir las puertas a mayores grados de descentralización en Chile e indicamos un conjunto de principios que favorecerían la equidad territorial. Además, afirmamos que este objetivo es coherente con el humanismo cristiano que nos guía como orientación filosófico-ideológica. Estos principios son: a) sincronización y mirada integral de la descentralización política, administrativa y financiera; b) gradualidad en el proceso de reformas; y c) selectividad en el traspaso de competencias y recursos financieros. A partir de estos principios, el artículo concluye abogando por algunas propuestas concretas que nos parecen las más idóneas para avanzar en la equidad territorial: (i) una efectiva y coordinada descentralización política, administrativa y financiera a nivel regional; (ii) profundizar y perfeccionar los gobiernos locales; y (iii) crear gobiernos metropolitanos.

II. Conceptos clave en materia de descentralización

Cuando se habla de descentralización, generalmente se está hablando de descentralización del Estado y en concreto a la descentralización del aparato gubernamental (Palma, 1985). Más específicamente, refiere a si es posible definir el nivel de gobierno (existente o no) al cuál le corresponde tomar una determinada decisión, definir una política o administrar ciertos recursos.

La descentralización en este sentido se refiere al traspaso de competencias, autoridad o recursos desde el nivel central de gobierno hacia los niveles regionales, provinciales o locales, y puede llevarse a cabo en su dimensión política, administrativa o fiscal. En síntesis, podemos decir que la descentralización siempre pone en juego legitimidad, recursos y capacidades.

De acuerdo a Hooghe, Marks y Schakel (2010) los factores que fundamentan la tendencia a la descentralización pueden caracterizarse de tres maneras:

a. La búsqueda de mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos

b. Mejorar la distribución de los recursos entre los territorios

c. Atender a las demandas de grupos o comunidades con una identidad particular

Las ganancias de eficiencia se explicarían por una mejor asignación de recursos desde los niveles locales y regionales, dado el mejor conocimiento de las preferencias de los ciudadanos, así como la posibilidad de que éstos *voten con los pies*, en la búsqueda de aquellos lugares que mejor se adapten a ellas. Esta mayor eficiencia se reforzaría en contextos de mayor autogobierno y elección de autoridades por la mayor rendición de cuentas por parte de gobernadores y alcaldes.

Las mejoras en la distribución territorial de la riqueza serían posibles en escenarios de descentralización fiscal. Entregar a los gobiernos subnacionales competencias en decisión de gastos, capacidad de endeudamiento y autoridad para fijar bases y tasas de impuestos territoriales serían mecanismos para optimizar el desempeño económico de una región o comuna, en la medida que haya una correlación entre ingresos y gastos.

Por último, la entrega de mayores competencias para el autogobierno de comunidades fuertemente arraigadas territorialmente generalmente busca adaptar las políticas a las particularidades de estos grupos, aumentando la legitimidad de la toma de decisiones en una determinada zona.

En cuanto a las dificultades, en primer lugar, tenemos aquellas relativas a la eficiencia. Muchas veces la secuencia en la que se desarrolla el proceso de descentralización genera desacoples entre las responsabilidades entregadas a los niveles subnacionales y los recursos destinados para su cumplimiento, afectando la calidad de las prestaciones públicas asociadas y, en algunos casos, alentando el endeudamiento subnacional, lo que lleva a desequilibrios de las finanzas públicas nacionales y muchas veces a la imposibilidad de cumplir las metas macro-económicas del país.

Además, mayor descentralización fiscal limita el rol ecualizador y compensador del nivel central, lo que en escenarios de alta heterogeneidad productiva puede empeorar las desigualdades interregionales e intrarregionales existentes en un modelo centralizado.

Por otra parte, Preud'Homme (1995) señala que las teorías de federalismo fiscal (Oates, 1999) son efectivas desde el punto de vista de la eficiencia de la demanda por bienes públicos cuando las diferencias entre los ciudadanos son sólo de preferencias y no de ingresos. Dicho modelo funcionaría en caso de que los habitantes de un lugar decidan su voto en las elecciones locales en base a la oferta programática de los candidatos y no por otros factores como la identidad, la filiación partidaria o las redes clientelares, aunque en los países de menores ingresos o en vías de desarrollo, la necesidad de financiar servicios básicos de primera necesidad en medio de poblaciones empobrecidas, genera un círculo vicioso donde la segregación termina constituyendo una trampa de pobreza al ser los gobiernos subnacionales incapaces de recaudar los recursos necesarios para costear estas prestaciones.

Otro riesgo de procesos de descentralización parciales o mal implementados es el de aumentar la burocracia y las duplicidades en el sector público, aumentando los costos de transacción para la provisión de bienes públicos en el nivel subnacional. A lo que puede sumarse un mayor riesgo de corrupción. La descentralización, al dispersar la autoridad, hace más difícil el monitoreo de las autoridades y el uso de

los recursos públicos. Sumado a lo anterior, un mal diseño institucional puede generar problemas de agencia. Fisman y Gatti (2002) han señalado que la descentralización del gasto sin descentralización de los ingresos podría aumentar la corrupción, especialmente cuando los niveles subnacionales tienen una alta dependencia de transferencias del gobierno central.

Sin embargo, existiendo condiciones favorables de coordinación entre los niveles de gobierno, disponibilidad de recursos y capacidades subnacionales, los efectos positivos debieran prevalecer. Es por esto que se necesitan acuerdos sociales e institucionales que permitan que las reformas descentralizadoras se traduzcan en mayor desarrollo territorial.

III. Diagnóstico de la situación actual

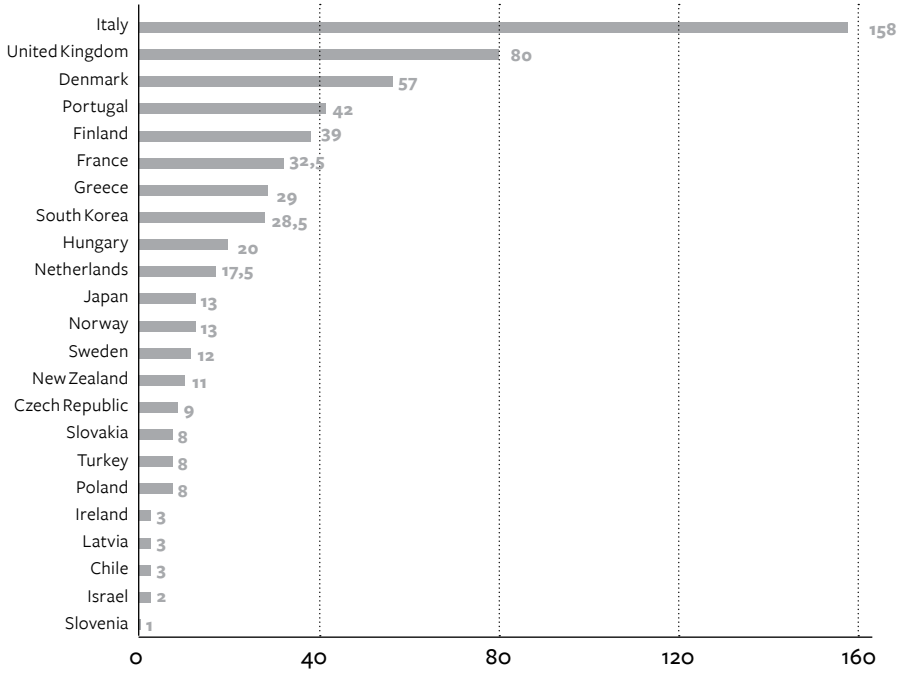
Chile se ha caracterizado por contar con un Estado unitario y políticamente centralizado, con avances en lo que concierne a la desconcentración de los ministerios y servicios públicos y a la descentralización "administrativa", particularmente por el desarrollo de comunas con cierta autonomía en este ámbito.

Dentro de sus principales hitos contemporáneos, se encuentra la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), la municipalización de la educación escolar y la salud primaria (1983), democratización de los municipios y la creación de los gobiernos regionales (1991) y la elección directa de los Consejeros Regionales (2009). Más recientemente (2009) se realizó una importante reforma constitucional en materia de descentralización y en 2005 se incorporó al artículo 3º el deber de los órganos del Estado de promover el fortalecimiento de la regionalización y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.

Más allá de esta tendencia, Chile se mantiene rezagado en la materia. El Índice de Autoridad Regional (Hooghe, y otros, 2016) compara el grado de descentralización regional entre diversos países. En una comparación entre 63 de ellos, Chile se ubica en el lugar 52, similar a países de menor tamaño y población, como Irlanda, Latvia y Lituania. Podría contra argumentarse que esto se debe a que estamos comparando

países de muy distinto tamaño y régimen institucional, sin embargo, si acotamos la comparación a países OCDE, unitarios y de más de 3 millones de habitantes los resultados no mejoran demasiado, como muestra el gráfico 1.

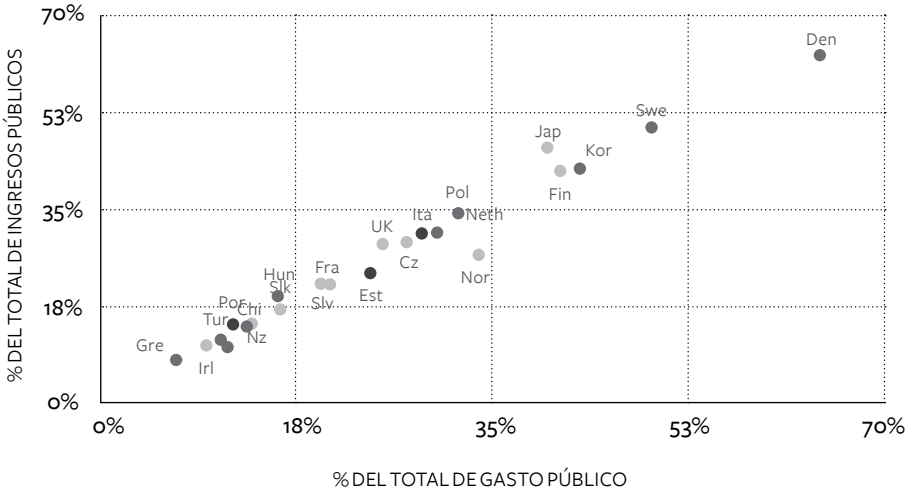
Gráfico nº1: Índice de Autoridad Regional en la OECD
(Países unitarios, pob. > 3 millones, 2010)



Fuente: Elaboración propia en base a Hooghe et al (2016)

Otra medida utilizada normalmente se muestra en el gráfico nº 2. En él se analiza el peso de los niveles subnacionales (locales y regionales) como porcentaje de los ingresos y gastos del país. Manteniendo la comparación con el mismo grupo de países del gráfico 1, podemos observar que Chile tiene bajos niveles de descentralización fiscal tanto en gastos como en ingresos.

Gráfico n° 2: Descentralización fiscal en la OECD
(Países unitarios, población > 3mill., 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a OECD (2017)

En este gráfico también podemos ver que el régimen institucional no constituye una "fatalidad" contra mayor descentralización, pues países como Noruega, Suecia, Japón o Dinamarca logran grados de descentralización fiscal muy por sobre el promedio del conjunto comparado.

Por otra parte, los datos de bienestar regional de la OECD dan cuenta de importantes desigualdades interregionales. En ellos podemos observar el grado relativo de desarrollo de Chile en relación a los países miembros de la organización en indicadores de educación, empleo, ingresos, seguridad, salud, medioambiente, compromiso cívico, acceso a servicios, vivienda, comunidad y satisfacción con la vida. En todos ellos se aprecian significativos grados de desigualdad interregional (Ver anexo), sin importar el grado de desarrollo relativo de Chile.

Muchas veces estas diferencias no son adecuadamente compensadas por la forma en que se distribuyen los recursos públicos a nivel regional, ya que la inexistencia de un presupuesto independiente para inversiones regionales lleva a un financiamiento atomizado por medio de proyectos específicos, a través de distintos fondos

y particularmente del FNDR, y porque las planificaciones regionales no se vinculan formalmente con recursos fiscales, ni tampoco consideran específicos mecanismos de verificación de su cumplimiento.

Además, políticamente, las atribuciones del Consejo Regional se encuentran fuertemente supeditadas a la iniciativa del Intendente, por una parte, y por otra, dichas facultades se caracterizan por ejercerse con escasa capacidad técnica y bajo nivel de especialización. Tampoco el rol fiscalizador del Intendente o de otras reparticiones públicas de nivel regional está claro ni cuenta con herramientas para hacerse efectivo.

El centralismo chileno ha sido efectivo en generar estándares equitativos en el acceso a ciertos servicios básicos. De aquí que indicadores como la expectativa de vida (muy vinculado a condiciones sanitarias) no tenga diferencias interregionales significativas. Además, el centralismo fiscal chileno ha mostrado ser eficaz en el control de los equilibrios macro-económicos del país y permitiendo algunas políticas de compensación desde las zonas con más recursos naturales hacia aquellas que tienen menos, tales como el FNDR y el FCM, aunque se ha demostrado que en la práctica estos mecanismos tampoco han tenido un efectivo redistributivo significativo y muchas veces generan incentivos perversos en la gestión pública (Bravo, 2014). De esta forma, a este modelo centralizado se le pueden formular los siguientes cuestionamientos:

a) Produce *ineficiencias administrativas,* al requerir un conjunto de permisos, autorizaciones y restricciones que vienen impuestos desde el centro o que deben ser aprobados por las autoridades de nivel central. A su vez, dificulta la posibilidad de innovaciones relevantes en política pública, por las pocas competencias y escasez de recursos económicos en los gobiernos subnacionales.

b) *Limita el crecimiento económico y la productividad*, ya que se desconecta la oferta de bienes públicos e inversión estatal de la demanda local porque las autoridades regionales no tienen capacidad para vincular normativamente las prioridades regionales de desarrollo con la inversión pública regionalizada a través de los diferentes fondos que existen para tal efecto.

c) Lo más grave es la generación de *desequilibrios y desigualdades territoriales*, existiendo regiones ganadoras (abiertas a la globalización, que se benefician de la

apertura comercial internacional y del boom de las materias primas, que logran retener o atraer mano de obra calificada, etc.) versus regiones rezagadas o perdedoras (que no tienen producción de materias primas o al menos no al nivel que las ganadoras, que no logran retener ni menos atraer suficiente capital humano avanzado, etc.).

Si lo anterior es cierto, por lo demás, significa que el Estado no está cumpliendo a cabalidad con su rol de promover la regionalización y el desarrollo armónico y equitativo de regiones, provincias y comunas, según lo dispuesto en el artículo 3º de la Constitución y de acuerdo a las directrices internacionales, en particular, la Observación General Nº 20, de 2009, del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la que se sostiene que el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales no debe depender del lugar de residencia de una persona, considerándolo como un factor de discriminación que se inserta bajo el rótulo del motivo prohibido de discriminación de "otra condición social", y agregando que se deben "erradicar, en la práctica, las disparidades entre localidades y regiones, por ejemplo, garantizando la distribución uniforme, en cuanto al acceso y la calidad, de los servicios sanitarios de atención primaria, secundaria y paliativa".

A los datos de bienestar de la OECD se pueden agregar otros ejemplos de la falta de congruencia entre el principio constitucional del desarrollo equitativo y solidario, y la realidad de las disparidades a nivel inter e intrarregional: 1) la Región Metropolitana, que representa sólo el 2% del territorio nacional, actualmente concentra el 76% de los primeros 50 colegios del ranking en la Prueba de Selección Universitaria; a 26 de las 49 Universidades existentes en el país; a los únicos cuatro recintos hospitalarios chilenos presentes en el top 40 del ranking del rubro en América Latina[1]; 2) la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), sobre todo a partir del año 2006, ha privilegiado progresivamente a la Región Metropolitana, que tuvo un aumento de un 160%, mientras que en el resto de las regiones sólo de un 44%, fundamentalmente debido al incremento de las "Provisiones", esto es, aquellos gastos que no siguen el reglamento de dis-

1 Para un mayor desarrollo de estas cifras, véase Comisión de Descentralización, Centro de Estudios del Desarrollo (2013). "Fundamentos para una propuesta de desarrollo territorial equitativo" en *Asuntos Públicos*, Informe Nº 1.052, disponible en www.asuntospublicos.cl.

tribución del FNDR original y se encuentran fuertemente influenciados por las decisiones del gobierno central; 3) el centralismo también repercute en materia de capital humano avanzando, donde en la gran mayoría de las regiones los recién egresados postulan a universidades de Santiago, porcentaje que llega a 90% para el caso de la región de O'Higgins, el 70,2% para Coquimbo y el 68,8% para Atacama (Saffirio, 2013)

Ante este escenario, no es una exageración pensar que el centralismo se ha convertido en un cuello de botella para nuestro desarrollo. Pensar un desarrollo territorialmente equitativo e inclusivo requerirá de un renovado y decidido impulso por mayor descentralización en sus tres dimensiones, tanto por la necesidad de impulsar el desarrollo endógeno de los territorios, ampliar el alcance de los beneficios y progresos ya alcanzados y profundizar la democracia acercándola a la vida diaria de las personas. A esto se suma el potencial aporte que puede hacer una mayor diversidad en la generación de políticas públicas con capacidad innovadora que atiendan adecuadamente la heterogeneidad de nuestras quince regiones, tal como se ha dado en otros países (MacKinnon, 2015).

IV. Nuestras propuestas

El debate sobre la forma jurídica del Estado debe fundarse en los criterios señalados por Eduardo Palma (2009): (i) descentralización política como una precondición, de manera de acercar el proceso de decisiones a la ciudadanía; (ii) la necesidad de un acuerdo nacional, de ahí que se trate de una temática que debe abordarse a través de una profunda reforma constitucional o bien una nueva Constitución; (iii) este acuerdo debe surgir de la deliberación pública colectiva, y no del quehacer de un experto; (iv) cuidar la coherencia del conjunto de reformas políticas; y (v) tener presentes dos enfoques fundamentales, las estructuras y las instituciones, y dos complementarios, la cultura y la acción colectiva.

En tal sentido, proponemos los siguientes lineamientos:

a) Avanzar hacia una efectiva y coordinada descentralización política, administrativa y financiera a nivel regional

Como ya se dijo, la descentralización en Chile ha avanzado principalmente en el nivel municipal, con un cierto rezago de los recientemente creados gobiernos regionales. Además, la dimensión administrativa ha avanzado con mayor rapidez (principalmente vía desconcentración) dejándose más postergadas las dimensiones política y especialmente fiscal. Durante la última década ha emergido con especial fuerza la demanda por entregar a algunas provincias el estatus de regiones, concretándose la creación de las regiones de Arica y Parinacota, Los Ríos y —recientemente— Ñuble. Sin embargo, creemos que más importante que el tamaño de las jurisdicciones, son las competencias y recursos con las que cuentan los diferentes niveles del gobierno.

La apuesta reciente parece ser que la descentralización política podría presionar por mayores competencias y recursos[2], pero confiar todo a este efecto puede arriesgar la gobernabilidad y la cohesión aumentando la conflictividad regional. Es por esto que el proceso democratizador debe buscar un arreglo institucional que conjugue adecuadamente gradualidad en la implementación, selectividad de competencias en el territorio y entrega de recursos e instalación capacidades, para que este mayor poder regional se traduzca en mejoras significativas para el desarrollo regional y local. Así, ámbitos de política tales como la planificación y ordenamiento territorial, el fomento productivo, el turismo y el desarrollo económico, y la asignación y priorización de recursos para la asistencia social, aparecen como ciertos ámbitos donde los niveles subnacionales podrían tener importantes ventajas sobre un esquema centralista. Aun así, debiera verse caso a caso la posibilidad de descentralizar otras competencias en materias como medioambiente, gestión y prevención de riesgos y emergencias y transporte metropolitano e interregional, por nombrar algunas.

2 La reciente creación de la figura de Gobernadores Regionales democráticamente electos aparece como el corolario del camino iniciado con la elección directa de los Consejeros Regionales y representa sin dudas un hito dentro de la lenta historia del proceso descentralizador chileno. Con todo, aún está en discusión el marco competencial en que estas autoridades podrán actuar.

b) Fortalecer y perfeccionar a los gobiernos locales y regionales y atender a la emergencia de lo metropolitano

En forma paralela a un proceso de descentralización política regional, es menester profundizar y perfeccionar el régimen de descentralización administrativa local vigente en nuestro país. En efecto, para asegurar una eficaz y eficiente función de administración local, parece prudente definir con mayor claridad las funciones que se asignarán a los Municipios a los efectos de prevenir duplicidad de funciones y, a la par, para asegurar la provisión inmediata de servicios a la comunidad.

Junto a lo anterior, parece aconsejable que las autoridades centrales cumplan una función promotora de las capacidades locales y se configure un robusto sistema de control a nivel local. Además, parece necesario aumentar las atribuciones del Concejo Municipal y robustecer los mecanismos de participación ciudadana directa más allá de lo meramente consultivo en la toma de decisiones, poniendo en el centro de la discusión política aquellos elementos centrales del día a día de las personas y que muchas veces aparecen como tema exclusivo de técnicos o expertos, dejando de lado la deliberación política que es propia de la democracia.

Además de las reformas al gobierno local, se requieren herramientas para la gestión del fenómeno urbano. Como muchos lugares del mundo, Chile ha sido testigos de un crecimiento sin precedentes de las metrópolis. Hoy existen áreas metropolitanas[3] que suman a más de 10 municipios cada una y que albergan a más de 500.000 habitantes. Esto genera nuevos problemas que no pueden ser solucionados por localidad particularmente y se requieren herramientas para la coordinación y la cooperación de distintas jurisdicciones, superando los límites e ineficiencias propias de la fragmentación institucional. Las grandes ciudades que agrupan a diversas administraciones comunales enfrentan problemas específicos y crecientes en materia ambiental, de transportes, infraestructura, ordenamiento territorial. Ni las administraciones locales por sí mismas ni la actual configuración de los Gobiernos Regionales está en condiciones de hacer frente a esta realidad, lo que conlleva la necesidad de generar un diseño institucional que se haga cargo de ello, mediante una de las siguientes fórmulas: (i) otorgar a los Gobiernos Regionales la competencia

3 El área metropolitana de Santiago comprende 34 comunas y más de 6 millones de habitantes. El Gran Concepción se compone y el Gran Valparaíso por su parte alcanzan alrededor de 1 millón de habitantes y se componen de 11 y 5 comunas respectivamente.

de coordinación en las materias antedichas, según sea su necesidad y en caso de aquellas agrupaciones de comunas que cumplan ciertos criterios objetivos y técnicos para ser calificados como metrópolis; o (ii) crear una figura distinta y especial de alcalde metropolitano o mayor que asuma competencias en los ámbitos mencionados anteriormente.

La gobernanza de las áreas metropolitanas, donde se congrega la mayor proporción de población en Chile, se asocia a mejores resultados en productividad, satisfacción con el transporte urbano y crecimiento de la urbanización, permitiendo una efectiva coordinación de la aplicación de políticas sectoriales en el territorio (Ahrend, Farchy, Kaplanis, & Lembcke, 2014).

Finalmente, la entrega de mayores competencias y nuevos arreglos institucionales puede facilitar la creación de "laboratorios de políticas públicas", donde se elaboran local o regionalmente soluciones que pueden ser escaladas a otros niveles de gobierno, evitando costosos procesos de pilotaje y *prototipeo* que disminuyen la eficiencia del sector público.

c) La oportunidad Constitucional

Creemos que no es admisible perseverar en el modelo del Estado unitario políticamente centralizado con arreglo al cual se estructuró el país a partir del año 1833, por no ser un modelo óptimo de gestión gubernativa ni resultar coherente con las crecientes demandas de participación ciudadana que emergen a lo largo del país. Asimismo, el modelo del "Estado Federal", aun cuando incorpora relevantes elementos de descentralización política, no parece ser la solución más adecuada para brindar una efectiva gobernanza de los territorios ni ajustarse a la cultura política del país.

Efectuadas las precisiones anteriores, nos parece que la nueva Constitución debería establecer las bases de un efectivo proceso de descentralización política, administrativa y financiera a nivel regional. De esta forma, se propone el diseño constitucional en materia de descentralización y los principios rectores que debieran estar presentes en la legislación que se dicte posteriormente. Lo que caracteriza esta alternativa es que conserva la idea de un Estado unitario pero, a la par, asegura una efectiva descentralización política por medio de la elección directa

de las autoridades regionales, las que —por lo mismo— dejan de ser dependientes del Presidente de la República. Junto con ello, y para garantizar una efectiva autonomía de los Gobiernos Regionales, se propone que la Constitución, recogiendo esta fórmula, establezca en su texto no sólo los principios rectores de esta forma de descentralización política y administrativa para promover una política de generación y promoción de capacidades locales, sino además una transferencia gradual de competencias desde las autoridades centrales sectoriales al Gobierno Regional, junto con asegurar una fuente de financiamiento estable mediante la aprobación de una Ley de Rentas Regionales.

Los principios o ideas matrices que guían nuestra posición son la gradualidad, la selectividad y la coordinación en el desarrollo legislativo de las tres dimensiones de la descentralización: descentralización política, fiscal y traspaso de competencias (descentralización administrativa) (CED, 2013). De hecho, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), han concluido que los procesos de descentralización, para ser exitosos, requieren, por un lado, de una mayor coordinación y distribución de competencias y responsabilidades entre las distintas instancias de gobierno, y por otro, de la asignación de recursos económicos y humanos suficientes, sin los cuales se pueden crear situaciones de inequidad entre los habitantes de diferentes regiones[4]. Justamente si lo que se persigue resolver es la existencia de fuertes asimetrías a nivel territorial en el goce y ejercicio real de derechos fundamentales y en el desarrollo humano, la legislación y las políticas públicas de desarrollo deben mirar la descentralización como un proceso multidimensional.

Por otro lado, considerando la necesidad de fortalecer las capacidades regionales para abordar el traspaso de competencias y recursos financieros, y de reconocer la heterogeneidad de realidades territoriales, se formula el principio de selectividad y de gradualidad en la puesta en marcha del traspaso de competencias a los Gobiernos Regionales y de recursos financieros para hacerse responsables de estas nuevas tareas. Lo anterior se puede formalizar mediante disposiciones transitorias en

4 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008). Lineamientos para la elaboración de Indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Disponible en: http://cidh.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf [fecha de visita: 20 de mayo de 2015].

la Constitución que, de modo análogo a la implementación y puesta en marcha de la reforma procesal penal, establezcan el calendario de la gradualidad y los criterios objetivos y técnicos para la transferencia de ciertos ámbitos competenciales a los Gobiernos Regionales, en función de una división de competencias entre el nivel nacional y el nivel regional que debe quedar plasmada en el articulado permanente de la nueva Constitución, lo cual implica una definición constitucional de competencias propias del nivel central, otras competencias propias de los Gobiernos Regionales y otras, finalmente, que pudieran ser compartidas entre los distintos niveles de gobierno.

De esta forma, el modelo de Estado que se propone implica una definición constitucional de competencias propias del nivel central, otras competencias propias de los Gobiernos Regionales y otras, finalmente, que pudieran ser compartidas entre los distintos niveles de gobierno. Las competencias que debieran ser traspasadas en el corto plazo a los Gobiernos Regionales dicen relación con fomento productivo, innovación y desarrollo social (CORFO, INDAP, SENCE, SERCOTEC, SERNATUR, SERVIU, FOSIS), donde incluso ya se ha avanzado en el Gobierno actual. A su vez, a mediano plazo, se podría pensar en las áreas de Transporte, Medio Ambiente, Cultura, Ciencia y Tecnología. De esta forma, se acerca la demanda de desarrollo y bienes públicos, fuertemente territorializada y apostando al emprendimiento y la participación cada vez más fuerte de pequeñas empresas en la economía, a la oferta de servicios públicos estatales, al tiempo que se le permite a cada región, y se la hace responsable, de definir su modelo institucional para hacerse cargo de sus nuevas responsabilidades, sobre todo en el campo del fomento productivo. Ahora bien, el traspaso de competencias debe ir conectado con el traspaso de recursos materiales, presupuestarios y humanos (incluyendo los cargos directivos de los respectivos Servicios). No se deben traspasar competencias a los gobiernos subnacionales si en paralelo no se les asegura una fuente de financiamiento para poder implementarlas de manera efectiva. Aquí cobra sentido la propuesta de una Ley de Rentas Regionales, que junto con establecer un sistema de ingresos propios del nivel regional (incluyendo impuestos de origen y destinación regional), reconozca claramente el principio de la responsabilidad fiscal subnacional.

Ahora bien, junto con lo anterior, se debe contemplar en la nueva Constitución un Fondo de Convergencia Regional, diseñado por ley, para disminuir las brechas de desarrollo y acceso y efectividad de derechos humanos entre las regionales,

de libre determinación por los Gobiernos Regionales, en base al monto que se les asigne de acuerdo a las brechas existentes, con la única condición de que los fondos sean efectivamente aplicados a reducir las brechas socioeconómicas. Por otro lado, cabe contemplar un Plan de Desarrollo de Territorios o Zonas Rezagadas, para potenciar zonas con bajo desarrollo en materias de pobreza, desempleo, conectividad, capacidad productiva e infraestructura pública. En esta materia se deben considerar políticas sectoriales focalizadas territorialmente, en aquellas zonas que en forma persistente se ubican por debajo de mínimos socialmente aceptables en indicadores de desarrollo y de acceso y efectividad de derechos humanos, sobre todo derechos sociales. La importancia de estas dos medidas, y su anclaje constitucional, es fundamental, ya que el traspaso de competencias en materias de fomento productivo y la descentralización política (elección directa de las autoridades ejecutivas unipersonales regionales) permitirá avanzar en desarrollo a aquellas regiones que tienen mayores capacidades, mayores ventajas comparativas y competitivas, pero la contrapartida es que esto puede generar territorios que se vayan quedando atrás, por lo que una perspectiva humanista cristiana no puede olvidarse de equilibrar, armonizar, el desarrollo integral de los territorios, reduciendo las brechas de oportunidades y derechos que el funcionamiento natural de las economías regionales produce.

En esta línea, también resulta importante disponer ciertos mecanismos de resolución de los conflictos o controversias sobre las competencias que se pueden generar entre el gobierno central y las autoridades regionales, en vistas de la ampliación, clarificación y eventual traspaso de ciertas competencias a los Gobiernos Regionales. Existirían dos grupos de mecanismos para manejar una controversia o conflicto entre el poder central y los Gobiernos Regionales. Por un lado se encuentran los mecanismos preventivos de conflicto que son, en su mayoría, tipos de convenios, contratos o resoluciones de coordinación entre ambas entidades territoriales para prevenir futuros conflictos, así también para coordinar el actuar y delimitar funciones. Al respecto, algunas experiencias comparadas recientes. En primer término, en Perú, se reconoce a modo de prevención de conflictos el funcionamiento de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) y la Comisión Interministerial de Asuntos Regionales (CIAR) son delimitadores y organizadores más no tienen potestad resolutiva. Estos funcionan de tal manera de coordinar las funciones entre el Ejecutivo y los Departamentos para mejo-

rar así sus labores y resultados. En el caso de Italia[5], se reconoce la existencia del *Accordi di programa quadro* (ACP) que es un mecanismo que intenta abordar los problemas de asignación de funciones. Este se basa en contratos entre el gobierno nacional y las regiones en los cuales se definen objetivos, sectores y áreas donde debe generarse la infraestructura necesaria para el desarrollo. De manera similar que en Italia, *en el caso francés* existen los Contratos de Planificación Estado-Región (CPER), los cuales son firmados entre el gobierno central (representado en el Prefecto) y el representante del consejo regional. Los CPER son una forma de cofinanciamiento de algunas tareas, respetando así los principios básicos de subsidiariedad, complementariedad, y equilibrio entre competencias y recursos del Ejecutivo y las Regiones.

Por otro lado, a nivel constitucional debe quedar explicitado el ámbito de competencias que el legislador podrá desarrollar respecto de la autoridad de representación presidencial regional y del gobernador regional, a fin de clarificar tanto la representación y unidad nacional en el todo el territorio de la república (funciones privativas del ámbito nacional), como también aquellas atribuciones que se pueden entregar a la gestión de las autoridades unipersonales de representación regional. En tal sentido, todo país descentralizado cuenta en el territorio con dos tipos de autoridades: una de carácter desconcentrado, que asume funciones propias del gobierno central (como velar porque la prestación de bienes y servicios sea acorde a lo exigido por el Estado, que se cumpla con la ley, que haya respeto al orden público, supervigilar los asuntos fronterizos y de fuerzas armadas, etc.); y otra de elección directa por la ciudadanía regional, que es el que vela por los intereses propios del progreso de la región (asuntos de desarrollo social, desarrollo productivo, de planificación, de coherencia con la preservación del medio ambiente, de prestación de servicios públicos como educación, salud, etc.)

Luego, y dado que existirán dos niveles con distintos ámbitos competenciales en políticas públicas (el nacional y el regional), debe existir un órgano que dirima las contiendas de competencias que se puedan producir. En la experiencia comparada, tanto en Perú como en España las funciones de los Departamentos y de las Comunidades Autónomas, así como las del Gobierno Central, se encuentran enmarcadas

5 En el caso de Italia, Francia y España véase Irarrázaval y Pérez (2009).

dentro de la Constitución, por lo que le corresponde al Tribunal Constitucional dirimir en casos de disputa entre las partes. Lo propio debería ocurrir en Chile, dado que es una materia propia del modelo de Estado y con el reconocimiento expreso en la Constitución de competencias de los Gobiernos Regionales.

A su vez, en la nueva Constitución se debe enfatizar la importancia del principio democrático y mayoritario que debiera regir la elección de autoridades unipersonales, idealmente mediante el reconocimiento de sistemas electorales que tiendan a generar autoridades con un sólido y ampliamente mayoritario respaldo efectivo de la ciudadanía.

Finalmente, se deben contemplar algunos de estos mecanismos de participación directa de la ciudadanía en los procesos de decisión del gobierno regional, tales como iniciativas regionales ciudadanas en materia reglamentaria y referéndums revocatorios de las autoridades regionales.

V. Conclusiones

Este artículo ha demostrado que si lo que se persigue resolver es la existencia de fuertes asimetrías a nivel territorial en el goce y ejercicio real de derechos fundamentales, en el desarrollo humano y en las oportunidades para el libre desarrollo de la personalidad, la Constitución, las leyes y las políticas públicas deben mirar la descentralización como una tarea prioritaria para nuestro país.

Se deben fortalecer las capacidades regionales y locales para abordar el traspaso de competencias y recursos financieros, reconocer la heterogeneidad de realidades territoriales, y establecer la gradualidad en la puesta en marcha del traspaso de competencias a los Gobiernos Regionales y de recursos financieros para hacerse responsables de estas nuevas tareas.

La articulación entre los niveles nacional, regional y local implica colocar al centro del modelo de toma de decisiones la denominada “gobernanza multinivel”, identificando claramente qué nivel es el más adecuado para la provisión de bienes públicos y qué recursos deben entregársele para ello. Esto implica construir capacida-

des y coordinación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, a la vez que se entregan recursos a suficientes a cada uno de estos niveles.

Además, nos parece que las discusiones constitucionales abren una oportunidad y un camino posible: habilitar y establecer las bases de un efectivo proceso de descentralización política, administrativa y financiera a nivel regional, y fortalecer las capacidades y recursos de las administraciones locales. Los principios clave de selectividad, gradualidad, respeto a la heterogeneidad y solidaridad serán clave, así como también el afianzamiento de las capacidades y recursos de las administraciones locales.

Chile puede ganar mucho en su proceso de democratización y desarrollo con una fortalecida y renovada agenda descentralizadora. Creemos que hoy se abre la oportunidad histórica para enfrentar este desafío.

VI. Referencias Bibliográficas

Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I., & Lembcke, A. (2014). *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.

Bravo, J. (Junio de 2014). *Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile*. Obtenido de Temas de la Agenda Pública: http://gestionmunicipal.cl/?portfolio=serie-n-68-fondo-comun-municipal-y-su-desincentivo-a-la-recaudacion-en-chile-2

Charbit, C. (2011). *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*. OECD Publishing.

Comisión de Descentralización, Centro de Estudios del Desarrollo (2013). "Fundamentos para una propuesta de desarrollo territorial equitativo" en *Asuntos Públicos*, Informe N° 1.052, disponible en www.asuntospublicos.cl.

Falleti, T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 327-346.

Fisman, R., & Gatti, R. (2002). Decentralization and Corruption: Evidence from U.S. Federal Transfer Programs. *Public Choice, Vol. 113, No. 1/2*, 25-35.

Hooghe, L., G. M., A. S., Osterkatz, S. C., S. N., & S. S.-R. (2016). *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory Of Governance, Vol I.* Oxford: Oxford University Press.

Hooghe, L., Marks, G., & Schakel, A. (2010). *The Rise of the Regional Authority.* New York: Routledge.

Irarrázaval, I., & Pérez, E. (2009). Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias. En C. p. Estado, *Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma* (págs. 175-205). Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

MacKinnon, D. (2015). Devolution, state restructuring and policy divergence in the UK. *The Geographical Journal*, 47-56.

Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature Vol. 37, No. 3.*, 1120-1149.

OCDE. (2009). *"Territorial Reviews. Chile.".* París.

OECD. (Julio de 2017). *Subnational government structure and finance.* Obtenido de OECD Regional Statistics (database): http://dx.doi.org/10.1787/05fb4b56-en

Palma, E. (1985). El tema de la descentralización en la transición a la democracia. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* (*EURE*), 145-153.

Palma, E. (2009). El desafío de la descentralización: la especificidad y las exigencias del caso chileno. En H. V. Baer, *Pensando Chile desde sus regiones* (págs. 47-60). Temuco: Universidad de la Frontera (UFRO).

Prud'homme, R. (August 1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer vol. 10, no. 2*, 201-220.

Rodríguez-Pose, A., & Gill, N. (2003). The Global Trend towards Devolution and its Implications. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 333-351.

Saffirio, I. (Octubre de 2013). *Algunas dimensiones de la desigualdad en Chile: El Centralismo.* Obtenido de Asuntos Públicos: http://www.asuntospublicos.cl/2013/10/algunas-dimensiones-de-la-desigualdad-en-chile-el-centralismo/

Szmulewicz, Esteban (2012). Gobiernos Regionales: ¿cuánto avance representan los proyectos de ley del Ejecutivo?. *Asuntos Públicos.* Informe N° 998. www.asuntospublicos.cl

Szmulewicz, Esteban (2013). Descentralización y estatalidad: disparidades regionales y propuestas de descentralización administrativa. *Asuntos Públicos.* Informe N° 1099. www.asuntospublicos.cl

ANEXO

Tabla Regional Better Life Index OECD

PAÍS	REGIÓN	EDUCACIÓN	EMPLEO	INGRESOS	SEGURIDAD	SALUD	MEDIOAMBIENTE	COMPROMISO CÍVICO	ACCESO A SERVICIOS	VIVIENDA	COMUNIDAD	SATISFACCIÓN CON LA VIDA
Chile	CHL	7,2	6,2	0,4	0,6	4,2	8,5	0,1	0,0	1,5	2,5	4,9
OCDE	PROMEDIO	7,2	6,4	5,0	6,9	6,5	4,9	5,0	6,8	5,1	6,5	6,1
COMPARACIÓN CHILE - OECD		=	=	+	+	+	-	+	+	+	+	-
Chile	Tarapacá	8,4	7,4	0,9	7,8	4,2	4,7	0,0	1,9	1,1	4,1	5,6
Chile	Antofagasta	9,1	6,3	1,4	6,2	3,6	2,6	0,0	4,2	1,1	6,3	7,0
Chile	Atacama	7,5	6,2	1,0	10,0	4,4	5,3	0,0	1,0	1,7	6,6	1,9
Chile	Coquimbo	7,0	6,6	0,6	6,4	5,0	8,9	0,3	0,0	1,7	7,4	6,3
Chile	Valparaíso	8,4	6,4	0,8	7,4	3,9	9,2	0,5	1,9	2,2	6,3	7,4
Chile	O'Higgins	6,2	7,2	0,7	4,1	3,7	7,7	1,3	0,0	1,7	3,8	4,8
Chile	Maule	5,3	6,6	0,5	4,5	3,3	7,6	1,7	0,0	1,7	1,1	5,6
Chile	Bío-Bío	6,9	5,3	0,6	7,1	3,3	9,1	1,2	0,0	1,7	4,1	4,8
Chile	Araucanía	6,3	7,2	0,6	5,7	3,1	9,3	0,3	0,0	1,7	4,5	4,8
Chile	Los Lagos	6,2	8,3	0,7	4,1	3,8	10,0	0,0	0,0	2,2	6,1	5,6
Chile	Aysén	6,2	8,8	1,4	1,2	1,5	10,0	0,0	0,0	1,7	0,0	10,0
Chile	Magallanes	8,5	7,9	1,5	2,2	2,1	10,0	0,0	1,2	2,8	1,1	8,1
Chile	Metropolitana	8,3	6,6	1,5	4,8	4,3	7,7	0,7	3,6	1,7	5,8	6,3
Chile	Los Rios	6,2	6,7	0,6	5,5	2,7	9,5	0,7	0,0	..	6,4	2,6
Chile	Arica y Parinacota	8,2	4,3	0,7	5,2	4,7	6,9	0,0	3,5	..	6,7	4,8

Fuente: Elaboración propia en base a www.oecdregionalwellbeing.org

¿Power to the people? Ideas para la incorporación de mecanismos de democracia directa en Chile

Mariana Ardiles Thonet

RESUMEN

En diversos países del mundo se utilizan mecanismos de democracia directa, como plebiscitos, referéndums, iniciativas populares de ley y revocatorias de mandato. Estos instrumentos permiten a los ciudadanos tomar algunas decisiones respecto de diferentes asuntos directamente en las urnas, sin mediar representantes, y a menudo son presentados como una posible respuesta a las falencias que puede tener la democracia representativa. Pese a que su legislación permite activar plebiscitos y referéndums a nivel municipal, Chile se caracteriza por la escasez de estos instrumentos respecto de otros países de la región. En el marco de una crisis de la democracia representativa, este artículo caracteriza los diferentes mecanismos de democracia directa y entrega recomendaciones para su incorporación en Chile. Asimismo, advierte que el uso de estos instrumentos requiere de una democracia de calidad y que no constituyen por sí solos el remedio a los problemas de dicho régimen.

I. Introducción

En 2016, en el mismo proceso electoral en el que Donald Trump llegaba a la presidencia de Estados Unidos, en California se votaban referéndums estatales en los que se aprobó el uso recreacional de la marihuana y el aumento de impuestos al tabaco (CNN, 2016). También ese año, la oposición venezolana intentaba activar una revocatoria de mandato contra el Presidente Nicolás Maduro (BBC, 2016). Este mismo mecanismo se utilizó, infructuosamente, en 2012 contra el gobernador republicano Scott Walker en Wisconsin, Estados Unidos (BBC, 2012). También en 2012, con 258.996 firmas se presentó en Uruguay una iniciativa popular de ley para bajar la edad de imputabilidad penal (El País, 2014). En 2009, los ciudadanos suizos aprobaron prohibir la construcción de minaretes islámicos en su territorio (El País, 2009). En 2006, el voto popular ratificó la ampliación del Canal de Panamá (Zovatto, 2014, p. 37). En 2005, en Italia se votaron diversas normas que regulaban la fertilización asistida, aunque tras la campaña del Vaticano en pos de la abstención, no se alcanzó el 50 por ciento de participación requerido para que la consulta fuese válida (El País, 2005; La Nación, 2005).

Una variedad de causas ha motivado la activación de mecanismos de democracia directa en las últimas décadas, en distintos países. Desde Chile, estos instrumentos pueden ser mirados con extrañeza, pero también con interés. Extrañeza porque nuestra institucionalidad casi no posee estas instancias de decisión directa por parte de los ciudadanos, en las urnas, sobre los asuntos públicos. El interés se aprecia por ejemplo en el hecho de que las instituciones más mencionadas en los encuentros locales del proceso constituyente impulsado por el Gobierno en 2016 fuese el conjunto "plebiscitos, referendos y consultas" (Comité de Sistematización, 2016).

Lo cierto es que el uso de estos mecanismos es más extendido que lo que puede parecer. A nivel latinoamericano, la mayor parte de las constituciones reformadas en los años 80 y 90 incluyeron estas herramientas (Zovatto, 2014, p. 25). Uruguay es el país que más utiliza estos mecanismos en la región, pero también se usan en países como Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. En Estados Unidos, en tanto, junto a las elecciones presidenciales y parlamentarias se realizan una serie de referéndums estatales. En Europa, Suiza se destaca por su constante incorporación de la

participación ciudadana directa tanto a nivel local como en instancias superiores, con mecanismos como el referéndum y la iniciativa popular de ley (Soto Barrientos, 2012, pp. 373-375).

Al contrario de lo que algunos podrían pensar, los mecanismos de democracia directa —herramientas que permiten a los ciudadanos tomar decisiones directamente a través del voto—, no constituyen patrimonio exclusivo de gobiernos de izquierda o de demócratas radicales. Por ejemplo, el plebiscito se ha usado no solo en gobiernos tan variopintos como el de Evo Morales en Bolivia (2009), el de Juan Manuel Santos en Colombia (2016) o el de David Cameron en el Reino Unido (2016), sino también en regímenes autoritarios, incluido el de Augusto Pinochet en Chile en los años 1978, 1980, 1988 y 1989.

Este artículo entrega una mirada general sobre el uso de los mecanismos de democracia directa y su potencial de implementarse en Chile, en contexto de una crisis de la democracia representativa. Primeramente, se observan algunos antecedentes de este fenómeno, que estaría dado por una desconexión entre los gobernantes y la sociedad civil (Luna, 2016). A continuación, se presentan cuatro tipos de mecanismos de democracia directa —referéndums, plebiscitos, iniciativas populares de ley y revocatorias de mandato— y se explica su funcionamiento. En seguida se revisa la situación de Chile respecto de estos instrumentos. Finalmente se reflexiona sobre la posibilidad de instituir algunos de ellos en nuestro país. Como se señalará, estos mecanismos no deben ser vistos como una solución infalible a los problemas de la democracia representativa, pero podrían contribuir a acercar a enfrentar la crisis al institucionalizar nuevas formas de presión sobre el sistema político.

II. ¿Modelos alternativos ante la crisis de la representación?

Diversos autores han descrito una crisis de la democracia representativa en el mundo (Bovero, 2014: 24), caracterizada por desafección política, falta de participación y por la lejanía entre los representantes y la ciudadanía. David Altman señala que hoy tendríamos oligarquías con fachada de democracia, en las que sólo una élite puede ejercer el poder (Altman, 2011, p. 5). A estos fenómenos podríamos sumar,

también, el surgimiento de neopopulismos ya no sólo en América Latina, sino también en Estados Unidos y Europa, en los que los partidos políticos parecen perder protagonismo, para ser reemplazados por líderes fuertes que intentan vincularse directamente con el electorado, sin intermediarios.

En nuestro país, en particular, la crisis estaría dada por la falta de una adecuada rendición de cuentas entre los representantes y sus representados, en la llamada *accountability* vertical, y por la percepción ciudadana de que las élites políticas y económicas se coluden (Luna, 2016, p. 134).

> [E]n Chile el sistema político se ha alejado de la sociedad civil. Una fuerte *accountability* horizontal, la popularidad de líderes políticos particulares y el progreso de la incorporación socioeconómica durante el período de prosperidad enmascaró la falta de *accountability* vertical por un tiempo, pero el arreglo siempre fue frágil (Luna, 2016, p. 131)[1].

Los niveles de desconfianza respecto de los parlamentarios son altos: la confianza en el Congreso de Chile cayó del 49 al 21 por ciento entre 1995 y 2013 (PNUD, 2014, p. 364). Otros estudios ofrecen un panorama peor: sólo 5 por ciento de la población confiaba en el Congreso en 2015, según la Encuesta CEP (González, 2017, p. 151). Asimismo, un 40,7 por ciento de las personas cree que no es probable que el Congreso preste atención seria a las demandas de la población (PNUD, 2014, p. 365). Ya a fines de los años noventa la caída en la participación electoral era una tendencia clara, que sólo fue acentuada por el voto voluntario (PNUD, 2014, p. 247). En el informe *Auditoría a la democracia*, cuando en 2012 se les pregunta a las personas a quién creían que representaban en la práctica los diputados y senadores, un 56 por ciento respondió "a su propio partido", y un 19 por ciento dijo, espontáneamente, "a nadie". En tanto, un 80 por ciento decía que los parlamentarios deberían representar "a todos los chilenos" (PNUD, 2014, p. 363). La desconexión entre representantes y representados es clara.

1 Traducción propia del inglés.

¿Qué ocurre si los ciudadanos perciben que sus representantes no los representan? Una alternativa sería pensar que la labor de gobernar no debería estar en manos de *los políticos*, sino de *los técnicos*. Cuando se les ha pedido a los chilenos evaluar distintos tipos de gobierno posibles, en el período 2010-2014, si bien un 90 por ciento cree que un sistema democrático es "bueno" o "muy bueno", un 43 por ciento también evalúa como "bueno" o "muy bueno" no tener gobierno, sino un grupo de expertos que tome decisiones (González, 2017, p. 145). Un gobierno de expertos, una élite, por supuesto, no dice relación con los valores democráticos de igualdad y participación en la política.

Al mismo tiempo, puede surgir otro camino: que no haya representantes, sino que sean los mismos ciudadanos los que gobiernen, en una suerte de democracia directa. Subyace acá la idea de que la representación no es del todo legítima, algo ya planteado por Rousseau, quien acusaba que los representantes habían surgido "a fuerza de pereza y dinero" (Rousseau, 1979, p. 51), en un contexto en el que los ciudadanos se restaban de los asuntos públicos. Hoy, desde organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, movimientos sociales y ciudadanos de a pie surgen propuestas para aumentar el rol de los ciudadanos en la toma de decisiones (Altman, Agüero, & Salas, 2014, p. 195)

Giovanni Sartori fue muy crítico de esta demanda, a la que llamó "directismo". Si bien reconocía una crisis de la democracia representativa, negaba que la solución estuviera en "reemplazarla" por otro método. En una ácida reflexión, parodiaba a quienes abogaban por la democracia directa: "[S]i el cirujano es malo, operémonos nosotros mismos; si el profesor es malo, prescindamos de él" (Sartori, 2005, p. 22). En respuesta a este argumento, que sostiene la existencia de las élites políticas, Dudley Knowles apunta: "[Q]ue yo sepa, ningún sistema representativo impone requisito de ingreso a la profesión de político representativo (...)". No obstante, es cierto que en los regímenes contemporáneos la política se profesionaliza, y que los representantes cuentan con asesores que contribuyen a elaborar posturas fundadas y coherentes (Knowles, 2009, p. 276). En su alegato, Sartori agregaba: "Las instituciones representativas nos decepcionan, sin duda; pero estos fallos son en gran medida reflejo de nuestro propio desconocimiento de lo que la representación debe y puede hacer y, en contraposición, no puede hacer" (Sartori, 2005: 23).

Los motivos de Sartori para defender a la democracia representativa no deben ser vistos como meramente reaccionarios. A pesar de sus problemas, la democracia representativa es un régimen que posee variadas virtudes. Sin ahondar demasiado, diremos que una de ellas es permitir que haya deliberación, al crear, en una escala reducida, un cuerpo de representantes que puede debatir cara a cara los asuntos públicos para tomar decisiones (Bovero, 2012, p. 349). Evidentemente, en una asamblea de miles los ciudadanos tal discusión no es posible: la calidad de los argumentos se empobrece y, a mayor concurrencia, menor posibilidad de emitir opiniones (Dahl, 1994, pp. 85-86). Aun mediando la tecnología, si cada uno deseara hablar, se requerirían días enteros para tomar una decisión, esquema incompatible con la complejidad del Estado actual. La representación moderna, desde fines del siglo XVIII, supone que los representantes no son delegados sujetos a las instrucciones e sus representados, sino que poseen autonomía para tomar decisiones (Manin, 1998, p. 201). Esto puede resultar frustrante si los ciudadanos piensan que sus intereses no se ven reflejados en el actuar de sus representantes. Pero se pueden dirigir los incentivos para que haya un mayor acercamiento entre representantes y representados y que, a partir de ello, dicha sensación no sea generalizada. Y se puede trabajar para que la calidad de estos últimos sea razonablemente alta.

Los principios de los mecanismos de democracia directa son, por cierto, diferentes a los que enarbolaron los promotores de la democracia representativa en los contextos de las revoluciones inglesa, francesa y estadounidense. Ellos planteaban que los representantes debían decidir con independencia de sus representados (Burke, 1984, p. 184), que los ciudadanos modernos estaban demasiado ocupados para atender los asuntos públicos (Sieyès, 1993, p. 211) y que el régimen representativo era superior a la democracia de la antigua Atenas (Hamilton, Madison, & Jay, 2012, p. 270). Evidentemente, esta forma de entender la representación y el buen gobierno se aleja de la noción de que los ciudadanos pueden tomar decisiones sin intermediarios respecto de los asuntos públicos.

Sin embargo, ello no significa que estos mecanismos apunten a establecer una democracia directa. No se busca que todas las decisiones sean tomadas a través de ellos ni prescindir de los representantes. Estas herramientas pueden funcionar, y de hecho lo hacen, en la democracia representativa, en una convivencia complementaria. Si bien los representantes mantienen la prerrogativa para determinar el camino de los temas públicos, en determinados asuntos y contextos, los ciudada-

nos pueden tomar la decisión. Así, los mecanismos de democracia directa se configuran como "válvulas de escape intermitentes" para situaciones de presión en el sistema político (Altman, 2011, p. 31).

Veamos ahora, entonces, los mecanismos de democracia directa que operan en la democracia representativa.

III. Mecanismos de democracia directa: una breve caracterización

El uso de mecanismos de democracia directa en diferentes países del mundo ha generado interés creciente por parte de la Ciencia Política. Éstos pueden ser definidos como herramientas a través de las cuales, mediante votación directa y secreta, los ciudadanos pueden tomar decisiones o expresar opiniones sobre asuntos públicos, de forma distinta a la mera elección de representantes (Altman, 2011, p. 7). El uso del voto secreto es un elemento característico de estos mecanismos, según consta en las definiciones de diferentes autores (Welp, 2009, p. 137; Zovatto, 2014, p. 14). Así, el sufragio en urna distingue a los mecanismos de democracia directa de otros métodos de participación orientados a la discusión cara a cara, como los presupuestos participativos.

¿Cuáles instrumentos constituyen mecanismos de democracia directa? Desde la Ciencia Política se han establecido diferentes categorías de mecanismos, considerando, por ejemplo, su punto de inicio (desde abajo, por los ciudadanos, o desde arriba, por las autoridades), y si son o no vinculantes. Esto responde a la variedad de configuraciones que tienen estos instrumentos alrededor del mundo. Para simplificar el análisis, dividiremos los mecanismos en cuatro tipos: referéndums, plebiscitos, iniciativas populares de ley y revocatorias de mandatos. Revisaremos brevemente cada uno.

Primero diremos que no hay consenso en la literatura académica respecto de cómo distinguir un referéndum de un plebiscito[2]. En este artículo, entenderemos como referéndum a aquel tipo de consulta que se vota en las urnas, con respuesta sí o no, y que es iniciada por los ciudadanos. Dentro de esta categoría, es interesante el referéndum facultativo, que permite a las personas vetar una ley que ya ha sido aprobada por el Parlamento. Se trata de un mecanismo utilizado en Uruguay, Italia, Suiza y Liechtenstein (Altman, 2011, p. 16).

El plebiscito, en tanto, es una consulta que también se vota con respuesta sí o no, pero que es activada por la autoridad. Aquí existe una categoría de plebiscitos obligatorios, que se inician automáticamente ante la ocurrencia de una determinada circunstancia, habitualmente cambios constitucionales (Altman, 2010, p. 14). Otras modalidades son los plebiscitos consultivos y los plebiscitos facultativos; ambos se convocan por decisión de la autoridad, pero en los primeros el resultado no es jurídicamente vinculante (Altman, 2010, p. 16). Los segundos, en tanto, son uno de los mecanismos de democracia directa más comunes en el mundo y "se producen cuando el poder político (Ejecutivo, Legislativo, o ambos) presenta una propuesta a la ciudadanía y lo que se decidió se convierte en ley (ya sea ordinaria o como una reforma constitucional)" (Altman, 2010, p. 16). Un ejemplo de plebiscito consultivo es el denominado *Brexit*: el primer ministro Cameron no estaba obligado a convocarlo, y la forma en que finalmente se ejecutará la salida del Reino Unido de la Unión Europea se ha seguido evaluando. Por supuesto, la autoridad *no debería* actuar en contra del resultado de la votación, pues no sería legítimo hacerlo, pero técnicamente *no está obligada* a aplicar la decisión.

Pasemos ahora a la iniciativa popular de ley. Ella permite a los votantes proponer, junto a un número requerido de firmas válidas de ciudadanos, una medida legislativa o una reforma constitucional (Altman, 2011: 12). Este mecanismo puede ser de dos tipos: el primero, y más común, es aquél donde los ciudadanos presentan la iniciativa, pero la discusión y su aprobación o rechazo se mantiene en el Parlamento, que conserva así su potestad legislativa. El segundo tipo es aquél donde

2 Algunos señalan que el primero es activado por los ciudadanos, es decir, viene desde abajo, mientras que el segundo es convocado por la autoridad, desde arriba (Altman, 2011, p. 11). Otros plantean que el referéndum aborda leyes, constituciones y tratados, y que el plebiscito dirime sobre las facultades de un gobernante (Zovatto, 2014, p. 16). A veces el término "plebiscito" es usado para hacer referencia a consultas que buscan reforzar el poder político, vistas como antidemocráticas (Setälä, 1999, p. 3).

la iniciativa, acompañada de un número de firmas suficiente, es inmediatamente votada en referéndum; aquí los ciudadanos tienen no sólo la facultad de iniciativa, sino también la potestad legislativa. Esta segunda fórmula, que algunos autores han calificado como "auténtica" iniciativa popular de ley (Aragón, 1986, p. 305; Zovatto, 2014, p. 31), se usa, por ejemplo, en Uruguay con iniciativas de reforma constitucional que tengan el apoyo de al menos el 10 por ciento de los electores habilitados (Zovatto, 2014, p. 31), y también en Suiza (Mallaina García, 2009, p. 26). Así, en esta última modalidad no ocurre la representación: los ciudadanos deciden directamente, sin intermediario.

Por último, la revocatoria de mandato tiene una naturaleza distinta a la de los mecanismos que hemos visto hasta acá. Ella "[c]onsiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular" (Zovatto, 2014: 22). En este caso, no hay una decisión directa sobre los asuntos públicos, sino que se revoca el mandato otorgado por los ciudadanos a su representante. Este mecanismo, por lo tanto, continúa en el plano de la representación, aunque posee un momento de referéndum en el que la ciudadanía decide si la autoridad en cuestión continúa o no en su cargo.

Éste es, a grandes rasgos, el abanico de mecanismos existentes en diferentes países.

IV. Chile: ¿dónde estamos y a dónde podríamos ir?

En nuestro país la posibilidad de utilizar mecanismos de democracia directa es bastante acotada. La Ley Orgánica de Municipalidades señala que a nivel comunal, el alcalde, con acuerdo del Concejo Municipal, puede someter a plebiscitos facultativos ciertas materias, como las modificaciones al Plan Regulador o al Plan de Desarrollo Comunal. El mecanismo se puede activar de varias formas: puede provenir de un requerimiento de dos terceras partes de los integrantes en ejercicio del Concejo Municipal, o bien, "a solicitud de dos tercios de los integrantes en ejercicio del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, ratificada por los dos tercios de los concejales en ejercicio" (Servel, 2016).

También se puede activar un referéndum[3] por iniciativa de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna, si cuentan con las firmas del 10% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección municipal correspondiente. Este requisito puede parecer razonable y, considerando la baja participación electoral, reunir las firmas no sería demasiado difícil. Sin embargo, los resultados serán vinculantes sólo si participa más del 50 por ciento de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna (Servel, 2016).

Un caso emblemático del uso de este mecanismo se produjo en Vitacura en 2009: a través de la presentación de firmas por parte de los vecinos, se activó un referéndum de tres preguntas para evitar ciertas modificaciones al Plan Regulador. Con un 63 por ciento de participación, la consulta cumplió el requisito legal para que el resultado fuese vinculante. Los cambios al Plano Regulador fueron rechazados con porcentajes superiores al 70 por ciento. El alcalde de la comuna valoró el resultado aun cuando fuese adverso a su iniciativa, pues había permitido resolver un problema de larga data (Altman et al., 2014, pp. 217-222).

Por cierto, el desarrollo de los plebiscitos comunales tiene un costo que no todos los municipios pueden abordar y, probablemente por esta razón, la mayoría de las veces se han utilizado en las comunas más ricas del país (Altman et al., 2014, p. 226)

En tanto, en la escala nacional, Chile es uno de los países de la región que presenta más restricción al uso de mecanismos de democracia directa (Altman et al., 2014, p. 196). La Constitución estipula que se pueden someter a plebiscito las reformas constitucionales en caso de que haya desacuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo respecto de ellas (Centre for Research on Direct Democracy, 2015; Zovatto, 2014). Se trata de una situación excepcional.

Como se puede observar, los mecanismos de democracia directa no abundan en Chile. La incorporación de estos mecanismos podría ser positiva para nuestro sistema político, pero debe realizarse con ciertos resguardos. La activación de estas herramientas puede tener efectos diversos y, en ocasiones, opuestos a los deseados.

3 En la ley respectiva recibe el nombre de "plebiscito", pero de acuerdo con la nomenclatura utilizamos acá, es un referéndum, pues es iniciado por la ciudadanía.

> En algunos países, y en determinados momentos, el uso de estos mecanismos puede incluso considerarse negativo para la estabilidad política. (...) Ecuador es un buen ejemplo de ello. Las sucesivas consultas no vinculantes sin instrumentación posterior condujeron a acentuar la ingobernabilidad del país. (Zovatto, 2014, p. 60).

Así, no se debe esperar que los mecanismos de democracia directa actúen como el remedio de una enfermedad, pero sí constituirían, al menos, canales institucionalizados de expresión del desencanto, más allá de las elecciones periódicas de representantes (Zovatto, 2014, p. 59).

Veamos primero los mecanismos iniciados desde arriba, para luego analizar aquellos que emanan desde abajo.

En el primero grupo están los plebiscitos facultativos, que aparecen como un arma de doble filo. Si bien ofrecer la posibilidad de que la autoridad consulte a los ciudadanos sobre una política determinada puede parecer pertinente, pues estos últimos tendrían un poder de veto respecto de ella (Welp, 2010, p. 27), el llamado al pueblo puede estar motivado por causas orientadas a fortalecer a la autoridad, y no a que ella comparta su poder. Esto ocurre porque es el gobernante quien define la pregunta a plebiscitar y el momento en que la realiza, por lo que puede calcular si tiene buenas posibilidades de salir victorioso[4]. Si la propuesta de la autoridad es aprobada, en muchos casos el efecto no es sólo que se deba poner en marcha dicha iniciativa, sino además un aumento en la legitimidad de aquélla. En caso de crisis institucional, el plebiscito de hecho ha sido utilizado como instrumento de legitimación (Welp, 2009, p. 143). El plebiscito ha tenido el efecto de fortalecer o legitimar la figura presidencial en varios gobiernos latinoamericanos: Fujimori en Perú 1993; Correa en Ecuador 2008 y 2011; Chávez en Venezuela 2009 (Zovatto, 2014, pp. 29-40).

Por eso no es raro que dictaduras y totalitarismos hayan utilizado este instrumento, incluyendo el régimen de Francisco Franco (1947 y 1966), el del mismo Adolf

4 Por supuesto, este cálculo puede fallar: es el caso del plebiscito por la paz en Colombia convocado por el Presidente Juan Manuel Santos en 2016, que buscaba ratificar las negociaciones que el Gobierno ya había realizado. Aun cuando las encuestas aseguraban un triunfo de la opción *sí* (El País, 2016), el mandatario fue derrotado.

Hitler (1933, 1934, 1935, 1936 y 1938) y, como ya vimos, el de Augusto Pinochet (Welp, 2009, p. 30). Cuando el objetivo del mecanismo no es democrático, parece ya no ser una paradoja que se use un mecanismo de democracia directa en un régimen autoritario o totalitario.

En este sentido, el uso de plebiscitos debería estar cuidadosamente normado y las materias a someter a votación deberían ser acotadas, para evitar que estas instancias se conviertan en meras campañas de apoyo a agendas políticas de la autoridad convocante en momentos estratégicos. Un aspecto a considerar, por ejemplo, es que el plebiscito no pueda realizarse en un año electoral de la autoridad convocante.

El uso de plebiscitos automáticos, en cambio, podría ser útil para zanjar temas en donde la ciudadanía, como fuente originaria del poder político, debe tomar la palabra. En muchos países la aprobación de cambios constitucionales se somete a un plebiscito automático para que la nueva carta fundamental entre en vigencia, tanto si ella ha sido elaborada por una asamblea constituyente como si ha estado a cargo del Parlamento o de una comisión constituyente (PNUD, 2015, p. 18). "Este espacio de participación (...) constituirá un mecanismo de control ciudadano (*accountability*) sobre aquellos a quienes se les otorgó el mandato de ejercer el poder constituyente" (PNUD, 2015, p. 17). Como es sabido, el Gobierno inició un proceso de cambio constitucional. A pocos meses de una elección presidencial cuyos candidatos tienen visiones disímiles sobre el tema, las perspectivas de este proceso son inciertas. Pero si se reemplaza la carta fundamental, sería positivo que los mecanismos de cambios futuros que en ella se establezcan incorporen el plebiscito automático como ratificación del texto.

De manera similar, este mecanismo se podría utilizar respecto de modificaciones a las normas de la representación política, como la posibilidad de reelección, la modificación a la extensión del mandato, la dieta parlamentaria, etcétera. Respecto de estas materias, los representantes necesariamente tendrán un conflicto de interés, porque ellas les afectan en su calidad de tales, y no como ciudadanos de a pie. Los representantes son electos y mandatados por los ciudadanos para legislar sobre los asuntos públicos, haciendo uso de su experticia y buscando el interés público, aunque con bastante independencia respecto de los ciudadanos. ¿Son las reglas de su propio mandato parte de lo que ellos deben determinar? Pareciera que no. En ese sentido, el uso del referéndum activado automáticamente permitiría evitar este

conflicto de interés, al hacer que fuesen los representados quienes definieran la aprobación o el rechazo a un cambio en las normas del mandato.

Miremos ahora los mecanismos que emanan desde abajo. La soberanía popular puede ser revitalizada a través de mecanismos de democracia directa vinculantes e iniciados por los ciudadanos (Altman, 2011, p. 5). "Estos mecanismos permiten fortalecer la *accountability* y, por ende, podrían conducir a reducir la distancia entre las acciones de los gobernantes y las preferencias de la ciudadanía" (Welp & Rey, 2014, p. 192).

El referéndum para revocar leyes entrega a los ciudadanos un poder de veto autónomo, a diferencia del plebiscito facultativo. Este mecanismo tiene la cualidad de servir como disuasivo respecto de la aprobación de ciertas políticas muy impopulares: si los representantes saben que una determinada ley que ellos aprueben podría ser objeto de revocación, tendrían que hacer el esfuerzo de construir un proyecto que sintonice mejor con los ciudadanos. Por supuesto, el referéndum debería poseer los requisitos suficientes: el objetivo no es que el Congreso legisle en función de un *aplausómetro*. Pero si las circunstancias los llevaran a alejarse demasiado del interés público, este mecanismo puede ser un incentivo para enmendar el rumbo.

Veamos la iniciativa popular de ley. Este instrumento, en su variante que mantiene en el Congreso la decisión sobre la propuesta presentada, es posiblemente el que menos desafía el *statu quo* de entre las herramientas que hemos visto. La única atribución que entrega a los ciudadanos es la de proponer un proyecto de ley de manera institucionalizada. Los representantes tendrán obligación de atenderlo, pero no de aprobarlo. La decisión se mantiene en ellos. Sí habría que considerar en su aplicación que el mecanismo de tramitación de las iniciativas sea eficiente, para evitar que se acumulen iniciativas populares de ley o que pasen meses antes de que se discutan, lo que derivaría en una dilución —y una desilusión, por cierto— del poder de la ciudadanía para proponer leyes.

Por último, está la revocatoria de mandato, mecanismo que tensiona al sistema político y, en particular, a los partidos (Altman, 2011, p. 16). Esta herramienta permite que el castigo electoral que podría recibir un representante al postular a la reelección se use durante su período en el cargo. Si bien la posibilidad de revocar el mandato no es propia de la concepción moderna de la representación política —pues, como hemos señalado, ella supone que el representante actúa con bastante independencia—, lo cierto es que este mecanismo no implica la obligación de obe-

diencia de aquél a instrucciones específicas de sus representados. El representante sigue teniendo autonomía para decidir.

> [s]er objeto de revocación deja a los representantes libertad de acción para enfrentarse a situaciones impredecibles, pero, a la vez, la revocabilidad permanente garantiza una congruencia entre las preferencias del electorado y las decisiones de los que están en el poder, ya que los votantes pueden castigar y hacer dimitir a los representantes con cuyas decisiones no estén de acuerdo. (Manin, 1998, p. 205) (Manin, 1998, p. 205)

La revocatoria, sin embargo, es un proceso complejo que requiere dos elecciones: una para definir si se revoca o no el mandato del representante, y otra para elegir a quien lo reemplazará (Altman, 2011, p. 16). ¿Cuántos recursos puede invertir un gobernante en propaganda para no ser revocado? ¿Qué ocurre si su reemplazante es electo con menos votos que los que obtuvo la oposición a la revocatoria? ¿Cómo se logra que el nuevo representante sí esté en sintonía con los deseos de su electorado? Interrogantes como éstas, de difícil resolución, sugieren que la revocatoria de mandato es un mecanismo cuyo uso debe ser excepcional. De hecho, no es un instrumento ampliamente utilizado en el mundo y su uso se da generalmente a escala local, no nacional (Altman, 2011, p. 16). Se exceptúa Venezuela, donde se buscó revocar al Presidente Hugo Chávez en 2004, en un proceso con alto grado de conflicto (Altman, 2011, p. 16). Los intentos actuales de revocatoria al Presidente Nicolás Maduro se producen en medio de una extendida crisis política. Las motivaciones de la revocatoria también deben ser acotadas: después de todo, muchas de las faltas que pueda cometer un representante, por ejemplo, la corrupción, pueden ser sancionadas por otras vías institucionales.

En Estados Unidos, país que posee el mecanismo en varios de sus Estados, la revocatoria se ha activado cuando "no existen o no funcionan bien otros contrapesos (sanciones administrativas, control judicial) o cuando son los mismos partidos quienes recurren a ella para enfrentar políticas que rechazan" (Welp & Rey, 2014, p. 194). En este sentido, si se implementara un mecanismo como éste, habría que propiciar un buen funcionamiento institucional, que permita que la revocatoria sea activada "por la ciudadanía para enfrentar a una autoridad que ha perdido su legitimidad por causas asociadas a la gestión" (Welp & Rey, 2014, p. 194) y que la

consulta sea convocada por las instituciones competentes en un proceso que garantice los derechos de las partes, tanto en la campaña como en la votación. Al mismo tiempo, se debería evitar que el mecanismo fuese utilizado por los partidos (Welp & Rey, 2014, p. 195).

V. Conclusiones

Chile vive una crisis de su democracia representativa, provocada por la falta de una adecuada rendición de cuentas entre autoridades y ciudadanos (Luna, 2016). El país, además, se caracteriza por su escasez de mecanismos de democracia directa, esto es, instrumentos que permitan que los ciudadanos decidan sin intermediarios sobre algunos asuntos públicos, a través del voto secreto. Introducir algunos de estos mecanismos en la legislación chilena, particularmente aquéllos que son iniciados por los ciudadanos, podría contribuir a fortalecer la rendición de cuentas y corregir algunas discordancias entre los intereses de aquéllos y el actuar de sus representantes.

No obstante, no se debe pretender que estos mecanismos por sí solos sean la cura al distanciamiento entre las élites políticas y la ciudadanía, y a los problemas de nuestro sistema político. La abstención electoral y la poca participación política en general, la escasa noción de materias cívicas entre los ciudadanos y la desconfianza generalizada en las instituciones requieren trabajo de largo plazo. En ese sentido, iniciativas que fortalezcan y doten de conocimientos y herramientas democráticas a los ciudadanos son importantes. Por ello, es "necesario desarrollar valores asociados con el ejercicio de una participación política que trascienda la mera participación electoral" (Zovatto, 2014, p. 66). La institución del Plan de Formación Ciudadana impulsado por el Gobierno es una buena decisión, que aún debe terminar de construirse y establecerse. Del mismo modo, los ciudadanos deben intentar utilizar las herramientas que hoy tienen a mano: como inicio, el voto, y, más allá, la posibilidad de participar en movimientos, militar en partidos, apoyar candidaturas o, al menos, informarse y expresar opiniones en el medio externo.

Finalmente, si se implementaran mecanismos de democracia directa en Chile, es fundamental tener presente que su uso requiere de un Estado democrático, don-

de se respeten los derechos fundamentales y haya pluralismo político (Zovatto, 2014, p. 66).

VI. Referencias Bibliográficas

Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles Latinoamericanos*, *18*(35), 9-34.

Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. Nueva York: Cambridge University Press.

Altman, D., Agüero, S., & Salas, V. (2014). Municipalidades, ciudadanos y democracia directa en Chile: esbozos de una relación fluida. In A. Lissidini, Y. Welp, & D. Zovatto (Eds.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina* (pp. 195-229). México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Aragón, M. (1986). La iniciativa legislativa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, *6*(16).

Bovero, M. (2012). ¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política. *Revista Justicia Electoral*, *1*(10), 317-351.

Bovero, M. (2014). ¿Crepúsculo de la democracia? In *La democracia en nueve lecciones* (pp. 15-27). Madrid: Trotta.

Burke, E. (1984). *Textos políticos*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Centre for Research on Direct Democracy. (2015). Chile. Retrieved August 28, 2016, from http://www.c2d.ch/inner.php?table=continent&sublinkname=country_information&tabname=institutions&menuname=menu&continent=South%20America&countrygeo=136&stategeo=0&citygeo=0&level=1

Comité de Sistematización. (2016). *Resultados del nivel local de la etapa participativa Proceso Constituyente. Encuentros Locales Autoconvocados y Consulta Individual*. Chile: Comité de Sistematización. Retrieved from http://www.sistematizacionconstitucional.cl/app/uploads/2016/07/fase_local-total.pdf

Dahl, R. (1994). *¿Después de la revolución? La autoridad en las sociedades democráticas*. Barcelona: Gedisa.

González, R. (2017). *Informe Encuesta CEP 2016: ¿Malestar en Chile?* Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

Hamilton, Madison, & Jay. (2012). *El federalista*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Knowles, D. (2009). *Introducción a la filosofía política*. México, D.F.: Editorial Océano de México.

Luna, J. P. (2016). Chile's Crisis of Representation. *Journal of Democracy*, *27*(3), 129-138.

Mallaina García, C. (2009). *Nuevos desafíos democráicos: hacia una iniciativa legislativa popular efectiva* (Estudios de progreso No. 45) (pp. 1-47). Fundación Alternativas.

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.

PNUD. (2014). *Auditoría a la democracia: más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD. (2015). *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Programa de Gobernabilidad Democrática.

Rousseau, J. J. (1979). *El contrato social o Principios de derecho político*. México, D.F.: Porrúa.

Sartori, G. (2005). En defensa de la representación política. In M. Carbonell (Ed.), *Democracia y representación: Un debate contemporáneo*. México, D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Servel. (2016, April 5). Municipalidades | Servicio Electoral de Chile. Retrieved August 28, 2016, from http://www.servel.cl/municipalidades/

Setälä, M.-L. (1999). *Referendums and democratic government: normative theory and the analysis of institutions*. Nueva York: Macmillan Press.

Sieyès. (1993). *Escritos políticos de Sieyès*. (D. Pantoja Morán, Ed.). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Soto Barrientos, F. (2012). La democracia como forma de Estado: análisis de los mecanismos de participación directa en la Constitución Suiza. *Estudios Constitucionales*, *10*(1), 373-402.

Welp, Y. (2009). El referéndum contra el status quo. Análisis de Ecuador, Venezuela, Perú y Bolivia. *Diálogos Latinoamericanos*, (16), 136-155.

Welp, Y. (2010). El referendo en América Latina. *Nueva Sociedad*, (228).

Welp, Y., & Rey, J. (2014). Revocatoria de mandato y democracia: análisis de las experiencias recientes en Lima y Bogotá. *Democracias*, *2*, 189-208.

Zovatto, D. (2014). Las instituciones de la democracia directa. In A. Lissidini, Y. Welp, & D. Zovatto (Eds.), *Democracias en movimien-*

to. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina (pp. 13-70). México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Referencias de prensa

BBC. (2012, junio 6). Wisconsin Republican Governor Scott Walker wins recall. *BBC*. Recuperado a partir de http://www.bbc.com/news/world-us-canada-18336641

BBC. (2016, mayo 3). Los 3 grandes obstáculos que enfrenta la oposición de Venezuela para revocar a Maduro. *BBC*. Recuperado a partir de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160503_venezuela_referendo_revocatorio_maduro_dp

CNN. (2016, noviembre 10). Key ballot measures: More states vote to legalize marijuana. *CNN*. Recuperado a partir de http://edition.cnn.com/2016/11/08/politics/key-ballot-measures-2016-election/index.html

El País. (2005, diciembre 5). La participación en el referéndum sobre la reproducción asistida en Italia no pasa del 13%. *El País*. Recuperado a partir de http://internacional.elpais.com/internacional/2005/06/12/actualidad/1118527209_850215.html

El País. (2009, noviembre 28). Suiza vota para prohibir los minaretes en las mezquitas. *El País*. Recuperado a partir de http://internacional.elpais.com/internacional/2009/11/28/actualidad/1259362809_850215.html

El País. (2014, febrero 13). Imputabilidad penal está en campaña. *El País*. Recuperado a partir de http://www.elpais.com.uy/informacion/imputabilidad-penal-campana.html

El País. (2016, septiembre 2). El "sí" repunta en las encuestas sobre intención de voto en el plebiscito por la paz. *El País*. Recuperado a partir de https://internacional.elpais.com/internacional/2016/09/02/colombia/1472829306_278494.html

La Nación. (2005, mayo 15). Fracasó en Italia el referéndum sobre la fertilización asistida. *La Nación*. Recuperado a partir de http://www.lanacion.com.ar/712793-fracaso-en-italia-el-referendum-sobre-la-fertilizacion-asistida

Recuperar la dimensión simbólica y cultural de la política: Apuntes para la etapa pos-transición*

Javier Cifuentes Ovalle

RESUMEN

El presenta artículo pretende presentar la dimensión simbólica y cultural de la política como uno de los principales desafíos de la etapa pos-transición. Para ello, se destaca la ausencia de códigos interpretativos en nuestra democracia, desde el aporte teórico realizado por Norbert Lechner. Luego, se desarrolla el concepto de cambio de ciclo político, describiendo la *despolitización politizada* en la que se encuentra el país y las tensiones de los sectores políticos actuales. Además, se esbozan algunos desafíos para una acción política de inspiración humanista laica y cristiana, que no debe descuidar el uso que haga de las ciencias sociales, qué concepción ética inspira su empresa y cómo logra articular un "relato" para la pos-transición.

* Estos apuntes provienen de una reflexión paralela a la realización de la tesis para optar al grado a magíster en Comunicación Política. Por tanto son ideas parciales, en sistematización y no pretenden describir completa ni acabadamente lo que podríamos llamar el "paisaje político chileno" actual.

I. Introducción

Nuestra generación vive tiempos fascinantes y desafiantes. El cambio sociocultural y político en Chile es de envergadura, las claves que ordenaron la transición democrática en nuestro país han cambiado. Que estas claves se dieran por superadas supone reconocer los avances de las últimas décadas: estabilidad y gobernabilidad democrática, reducción considerable de la pobreza, extensión de acceso a servicios sociales, crecimiento económico, transformación cultural del país, entendimiento de distintos sectores políticos, entre otros. Asimismo, persisten pendientes y aparecen nuevos temas: desigualdades socioeconómicas, territoriales y de género, regulación de los excesos del mercado, fortalecimiento de la institucionalidad política y la confianza intersubjetiva y en nuestras organizaciones intermedias, Podríamos seguir, pero en este punto sólo nos interesa contextualizar.

Hoy, tener resultados electorales favorables, aprobación del paquete legislativo de turno y buen pasar por las mediciones de opinión pública, no basta. La crisis de la democracia chilena actual pertenece a la dimensión simbólica y cultural de la política, aquella que nos da cohesión y orientación acerca del contenido y formato para articular al país. El horizonte de futuro está extraviado, gastamos más energía en el pasado (ya no en Pinochet, sino en los gobiernos de la Concertación) que en lo que viene por delante. Estos pueden ser síntomas depresión pero también son de desorientación frente al rumbo que como país tenemos que tomar. Lo que ha predominado en el último tiempo es más bien la dimensión instrumental de la política: aquella relacionada a cargos, cupos, votos y elecciones. Si bien este aspecto es imprescindible y necesario en el desarrollo de la sociedad, necesitamos volver a equilibrar las distintas dimensiones de la política.

Proponer una reflexión sobre la dimensión simbólica de la política supone ofrecer una visión distinta de comunicación política y esfera pública. Hoy en día la industria de la opinión pública, tiene como principales fuentes de conocimiento los sondeos de sospechosa calidad y los climas de opinión generada en “redes sociales”. Creemos que es momento de echar vista a los relatos y proyectos sobre la sociedad evitando el peligro de la encuestocracia (Huneeus, 2007).

II. Dimensión cultural de la política

La dimensión simbólica de la política requiere ser situada desde una perspectiva cultural. Norbert Lechner (2004) señala que son, al menos, tres los enfoques que puede adquirir la relación entre cultura y política. En primer lugar, la *política cultural* refiere a las políticas públicas respecto a la "alta" cultura e industria cultural. Por su parte, la *cultura política* remite a las opiniones, actitudes y preferencias referidas a las instituciones políticas y sociales que habitualmente se observan en las mediciones y encuestas de opinión pública[1]. Muchas veces ésta privilegia la información por sobre la interpretación. Reduce y homogeneiza la complejidad social mediante la estandarización, clasificación, y almacenamiento de información según datos previamente fijados. La política se define instrumentalmente y adquiere un carácter unidimensional. En tercer lugar, la *dimensión cultural de la política* alude al carácter político de la convivencia social. Está relacionada con los sistemas de valores, representaciones simbólicas e imaginarios colectivos que se pueden encontrar en la experiencia subjetiva de la comunidad y las capacidades de organizar las formas en las que queremos vivir. Propone la producción y despliegue de la complejidad social mediante metáforas e imágenes que entran en pugna en tanto distintos códigos interpretativos que quieren dar sentido y significar las relaciones sociales y política.

> "Vivimos una época de desencanto; desencantamiento que no se refiere tanto a la frustración de determinadas expectativas acerca del funcionamiento del régimen democrático como al desmoronamiento de las representaciones simbólica que sustentaban la democracia" (Lechner, 2002, p. 26)

Las transformaciones espaciales (redefinición de escalas, límites y distancias) y temporales (aceleración, diferenciación y tensión entre futuro y contingencia) del último tiempo en nuestra sociedad son significativas. Este desfase entre los "mapas cognitivos" de la política y los de la realidad social: produce una an-

1 Para la definición clásica de cultura política se puede revisar Almond y Verba (2001). Por otra parte, desde la sociología política chilena se puede encontrar en Manuel Antonio Garretón (1993) una conceptualización familiar a los vertidos en estas páginas.

gustiante orfandad de códigos interpretativos. Por tanto, ¿desde dónde entender esta etapa pos-transición? ¿Qué claves y códigos de interpretación utilizar? Intentemos una respuesta desde la definición que algunos han realizado sobre cambio de ciclo político.

III. Ciclo (des)politizado y tensionado

Es difícil trabajar una definición académica de "ciclo político". A diferencia de conceptos tales como *régimen, democracia, sistema político, partidos políticos, movimientos sociales*, u otros, éste no posee una línea de investigación nítida y coherente. Sin embargo, de todas maneras podemos encontrar algunas aproximaciones.

Ottone (2014) considera el cambio de ciclo político como el agotamiento de un pacto político, explícito o implícito, sobre el sentido común del funcionamiento de la política y la toma de decisiones. Para Herrera (2014) se trata de un desajuste entre el pueblo, sus ideas, sentimientos y creencias, y por otro, los modos de organización, límite y campos de acción que se otorguen. Con Hidalgo (2013) podemos decir que, para algunos, los ciclos políticos están asociados con los ciclos económicos, electorales y/o cambio de regímenes políticos. Hay quienes como Garretón (2010) que creen en la interrelación de más de un ciclo político. Para Garretón, en los últimos años hemos vivido bajo dos ciclos. El primero relacionado al ciclo del proyecto democratizador de la Concertación que se acabó en la segunda mitad del primer gobierno de Michelle Bachelet. El segundo ciclo, con la asunción en el poder de la derecha, mediante Sebastián Piñera, después de 50 años sin saber de triunfos electorales en periodos democráticos. Ruiz (2015) cree que un nuevo ciclo histórico ocurre sólo en cuanto éste viene acompañado de una nueva alianza de transformación ajena a los moldes y actores involucrados en la transición.

En esta etapa pos-transición podemos observar una *despolitización politizada* (o *politización despolitizada*). Como señala el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015) vivimos tiempos de politización pues hemos ampliado el límite de lo posible por decidir (y legislar) en temas de institucionalidad política, políticas públicas y estructuras que propician

desigualdad. Pero por otro lado, existen signos claros de despolitización: creciente abstención en los últimos comicios electorales, descrédito y baja expectativa en la actividad política, baja asociatividad en organizaciones sociales y políticas. Como señala Ruiz (2015) es un "coctel explosivo" pues se trata de un amplio malestar en la que existe una alta propensión al conflicto junto a una baja inclinación a la asociatividad que no garantiza eficacia o trascendencia.

Por último, los distintos sectores y conglomerados políticos viven sus propias tensiones y renovaciones. Hacia la derecha se observa la consolidación de una alternativa electoral y gubernamental sólida. Sin embargo, se le critica el abuso de estadísticas y paradigma gerencial, que tapa la ausencia de un discurso propiamente político. Sin embargo, no se deben desdeñar los esfuerzos intelectuales que se están realizando para dotar de sentido, contenido y autoconciencia histórica a la derecha. Herrera (2014) rescata las 4 tradiciones de pensamiento que constituyen a la derecha: la liberal católica (gremialismo) y la laico liberal son las más conocidas, pero no se debe olvidar la vertiene nacional-popular y la socialcristiana. Mansuy (2016), junto a Herrera, propone una revisión del predominio de las ideas de Jaime Guzmán. Evitando las caricaturas, de fanáticos y detractores, consideran que a Guzmán hay que entenderlo como un político pragmático, más que un prolífico intelectual, con herramientas teóricas capaces de combinar liberalismo económico con Doctrina Social de la Iglesia. Críticos con su concepto de subsidareidad en su versión negativa[2], ambos insisten en recuperar una comprensión política de la situación actual. Además de la ausencia de ejercicio intelectual, Herrera (2014) agrega, la pérdida de la vinculación con estructuras legítimas de poder (en los sindicatos y poblaciones, por ejemplo) por parte de la derecha. Si en las últimas dos décadas la derecha vivió una suerte de "despinochetización" de sus plantamientos no parece tan descabellado plantear hoy, como aparece en el rayado de una muralla en una ciudad del país, su "desjaimeguzmanización".

Del centro hacia la izquierda el panorama marca diferentes estilos. Son distintas concepciones las que están en juego y que, incluso, separan aguas, entre una izquierda socialdemócrata y otra populista (Brunner, 2016). Éstas disputas son sobre las mediaciones institucionales, diálogo con la sociedad civil y el carisma y

2 Se recomienda consultar "Subsidiariedad. Más allá del Estado y del mercado". Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad. Editor: Pablo Ortúzar.

personalidad que ejerce la autoridad presidencial en democracia. La socialdemocracia que proyecta la centro izquierda define sus fundamentos y alcances, la caja de herramientas para políticas públicas y el estilo político (entre "rupturistas" y "reformistas"). Para Herrera (2014) la izquierda debe cuidarse en ensimismarse y pensar que el nuevo ciclo pasa exclusivamente por ella.

En todos los sectores, pero más aún en la centro izquierda, se vive una aguda evaluación del legado de los gobiernos de la Concertación. A ratos el tono de la conversación es inquisidora y puritana, en otros, ingenua y cándida. Creemos que este debate debe desarrollarse desde dos perspectivas. La primera, en lo que podemos llamar, la "vida cotidiana", algo así como el sentido común que permite a conciudadanos, de distinta procedencia cultural y socioeconómica resumir el pasar del país con un "hemos cambiado para mejor", "hoy día somos más exigente porque tenemos más cosas", o por otro lado, "cambiaron los líderes mas no el sistema", "necesitamos más cambios", etc. Por otra parte, como ya hemos dicho, desde el campo intelectual también son necesarias las interpretaciones. Carlos Hunneus (2014) ha nombrado los últimos tiempos de "democracia semisoberana" y Manuel Antonio Garretón (2012) de "Neoliberalismo corregido y progresismo limitado". Precisamente uno de los vacíos de la dimensión simbólica de la política que nos aqueja es la separación entre las percepciones cotidianas de la gente y el discurso, a ratos "elevado" y esquivo, del circuito intelectual del país. La evaluación del legado de la Concertación debiera, además, tomar un tono ponderado con la visión de los actores involucrados en la toma de decisiones de esos años (tanto en contra como a favor), el análisis comparado internacional y la perspectiva de las nuevas generaciones.

Más a la izquierda, con la conformación del Frente Amplio se vive la frustración del proyecto socialdemócrata impulsado por la Concertación. En él se proyectan los movimientos sociales del 2006 y 2011 que despertaron los malestares que existían en las franjas medias de la sociedad que se prolongan a más esferas que la meramente educacional (Ruiz, 2015). El futuro del Frente Amplio, a mi modo de ver, depende también de un fortalecimiento de todos los actores democráticos. Una consolidación de este conglomerado viene de la mano con una recuperación de la confianza ciudadana y capacidad de conducción política de la elite.

IV. Desafíos para una acción política de inspiración humanista laica y cristiana

Recuperar la dimensión simbólica y cultural de la política supone un desafío de largo aliento para una acción política de inspiración humanista laica y cristiana. Una empresa de estas características puede ser dividida en tres niveles: el de las ciencias sociales, la ética y la cultura.

En primer lugar se requiere contar con diagnósticos sociológicos certeros y políticamente sinceros. No por una buena interpretación del intelectual de turno se hará buena política. Requerimos de una buena dosis de realismo político. Para gobiernos reformistas esta tarea se pone cuesta arriba cada vez que las transformaciones en curso se deslegitiman por razones técnicas y/o descalificaciones del adversario. Asimismo, los diagnósticos que se ofrecen deben contener una sana distancia de las propias aspiraciones de quien las realiza. Por ejemplo, es peligroso suponer que los "indignados" y "abusados" (aquellos que salen a marchar, postean en las redes sociales o contestan las encuestas de opinión pública, por poner algunos casos) pertenecen a "nuestro" sector político. Más bien, éstos se dividen entre las distintas fuerzas políticas del país. No son patrimonio ni de izquierdas, ni derechas.

En segundo lugar, no hay que dar por obvias las buenas intenciones. Una política que impulsa el cambio social no puede caer en la concepción religiosa de la política, esto es, suponer que el curso de la Historia y el Destino está de su parte por tanto quien se oponga a esto es "malo", "traidor" o "inconsciente". Me temo que la acción de persuadir e influir en los demás, sobre todo, en aquellos que no piensan como nosotros, está subvalorada. No se trata de abdicar a los postulados del contrincante, sino, precisamente, encontrar buenos fundamentos en su punto de vista y concordar en los comunes pues entendemos que estamos en una sociedad pluralista donde nadie tiene la verdad absoluta. En casos tales como la elección de Donald Trump para presidente de Estados Unidos, la salida del Reino Unido de la Unión Europea o el resultado negativo al plebiscito por la paz en Colombia, parece haber una sensación, desde el mundo "progresista" que quienes propiciaron estas mayorías están enajenados, o no comprendieron todo lo que estaba en juego. Creo que para enjuiciar las opiniones electorales de los

ciudadanos, por más erróneas que uno crea que puedan estar, se requiere más matices, apertura y diálogo.

Dentro de los casos locales destacan la negativa, al inicio, por parte de un barrio de la comuna de Maipú en Santiago de tener de nuevos vecinos a pobladores provenientes de un campamento. La reacción a esta discriminación fue de indignación, pero también de menosprecio a las razones presentadas para no permitir el nuevo vecindario. Asimismo, se puede apreciar en las encuestas de evaluación del gobierno que realiza Adimark, siguiendo la serie que preguntara por el nivel de aprobación de la reforma tributaria) el rechazo que ésta genera en la ciudadanía. Preguntando, en febrero de 2015, si la reforma tributaria contribuirá a disminuir la desigualdad, un 35% señala que sí y un 58% señala que no (Adimark, 2015). En los 10 meses (entre mayo de 2014 y febrero de 2015) en que se testeó la pregunta el promedio de respuesta que la reforma si ayudaría a combatir la desigualdad llegó sólo a un 40%. Esta buena intención (reforma tributaria que sabemos que, invertidos bien los recursos, disminuye desigualdad) no tenemos que darla por obvia (pues según los consultados no ayuda a su objetivo principal).

Finalmente, los desafíos culturales para la acción política humanista laica y cristiana pueden ser separados en dos. Por un lado se trata de rehabilitar las comunidades intermedias y, en segundo lugar, esbozar la elaboración de un relato y narrativa país. En primer lugar, se trata de fortalecer y fomentar las asociaciones intermedias (familia, barrio, comunidad escolar, club deportivo, junta de vecinos, parroquia, sindicato) pues proveen sentido a las personas que las componen. Son un antídoto potente a patologías de la modernidad (ausencia de sentido existencial del individuo con la marcha de la sociedad). Estas asociaciones dotan de sentido y encuentro intersubjetivo. El Estado y el mercado deben respetarlas y promoverlas (Mansuy, 2016). Los partidos, que han perdido espacios en la sociedad, deben volcarse a la ciudadanía descuidando su afanes meramente electorales y de captación de nuevos cuadros, para "empaparse" de sentido común y perder, por algunos momentos, la discusión partidista e instrumental que suele ser especializada y alejar a la "gente de a pie".

En segundo lugar, y como hemos enfatizado a lo largo de este artículo, el desafío de la dimensión simbólica y cultural de la política radica en la elaboración de un nuevo relato y narrativa a nivel país. Esto supone un lenguaje propiamente político que

pueda articular, mediar y jerarquizar las aspiraciones de los distintos sectores de la sociedad. Precisamente en el último tiempo la ausencia de políticos ha sido aprovecha por otros actores democráticos como los periodistas, empresarios, jueces y voceros de movimientos sociales. Un "relato" debe ser capaz de trazar horizontes de futuro (entre la utopía que orienta y las posibilidades reales que se prometan), unificando las identidades y biografías individuales con los macro sistemas que operan en la sociedad (Güell, 2009). Para Garretón (2015) las interpretacioens de la sociedad en términos de malestar, clases medias emergentes, desconfianza de la política e instituciones no dan cuenta del problema de fondo: la ausencia de un relato y un proyecto de nuestra sociedad después de la dictadura y la consolidación de una democracia incompleta.

V. Palabras finales

Hemos dicho que una de las formas de enfrentar la crisis actual es recuperando la dimensión simbólica y cultural de la política. Esto supone trabajar en torno a las representaciones simbólicas y códigos interpretativos con las cuales operan la sociedad, en su conjunto, y las personas, en su particularidad. El campo intelectual y político está llamado a ofrecer alternativas y propuestas para la etapa pos-transición que comienza en el país. Liderar los nuevos procesos de modernización del país, requiere nombrar e interpretar el cambio social y cultural en curso, no dar por obvio las buenas intenciones propias menospreciando las preferencias, a ratos incomprensibles, del otro. El "fetiche" del relato, del cual no solo este artículo habla sino que es tema recurrente de análisis político, no se elabora solamente contratando un consultor experto en comunicación política sino que se vincula inexorablemente con ideas, comunidad y derrotas. Éste debiera ser el norte de una acción política de inspiración humanista laica y cristiana.

VI. Referencias Bibliográficas

Adimark, G. (2015). *Encuesta: Evaluación Gestión de Gobierno. Informe mensual Febrero 2015*.

Almond, G., & Verba, S. (2001). La cultura política. En A. Battle, *Diez textos básicos de ciencia política* (págs. 171-201). Barcelona: Ariel.

Brunner, J. J. (2016). *Nueva Mayoría, fin de una ilusión*. Santiago: Ediciones B.

Garretón, M. A. (1993). *La faz sumergida del iceberg. Estudios sobre la transformación cultural*. Santiago: CESOC-LOM.

Garretón, M. A. (2010). Fin de ciclo y perspectivas de centroizquierda. En C. Hardy, *Ideas para Chile. Aporte para la centroizquierda* (págs. 225-242). Santiago: LOM.

Garretón, M. A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago: Arcis / CLACSO.

Garretón, M. A. (2015). Reflexiones sobre Ciencias Sociales, mundo intelectual y debate sobre el relato de la sociedad chilena. *Anales*, Séptima Serie N°9, 27-39.

Güell, P. (2009). En Chile el futuro se hizo pasado: ¿Y ahora qué futuro? En V. autores, *El Chile que viene. De dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos* (págs. 17-38). Santiago: Universidad Diego Portales.

Herrera, H. (2014). *La derecha en la Crisis del Bicentenario*. Santiago: Universidad Diego Portales.

Hidalgo, C. (2013 [2011]). *El ciclo político de la Concertación*. Santiago: UQBAR.

Huneeus, C. (2007). Democracia versus Encuestocracia. *Mensaje*, Octubre N°563, 6-11.

Huneeus, C. (2014). *La Democracia Semisoberana. Chile después de Pinochet*. Santiago: Taurus.

Lechner, N. (2002). *Las sombras del mañana*. Santiago: LOM.

Lechner, N. (2004). Los desafíos políticos del cambio cultural. *Nuestros desafíos democráticos*, 11-28.

Mansuy, D. (2016). *Nos fuimos quedando en silencio. La agonía del Chile de la transición*. Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad.

Ottone, E. (2014). Cambio de Ciclo Político. *Estudios Públicos n°134*, 169-185.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Los tiempos de la politización. Informe Desarrollo Humano en Chile*. Santiago.

Ruiz, C. (2015). *De nuevo la sociedad*. Santiago: LOM / Fundación Nodo XXI.

Cohesión y Justicia Social

La reforma laboral y el derecho a huelga: Un análisis crítico

Ricardo Buendía Esteban y Jorge Leyton García

RESUMEN

La legislación sobre el derecho a huelga ha sufrido una profunda transformación en la más reciente reforma impulsada por el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. En este artículo revisaremos brevemente la importancia de la huelga, tanto en su forma histórica, en su importancia como derecho fundamental y, como en la reforma que mencionamos, en la negociación colectiva en el trabajo, incluidas algunas expresiones en el derecho comparado. Teniendo en cuenta lo anterior, hacemos una revisión crítica a ciertos aspectos de la reforma aprobada —particularmente en lo referido a la huelga— los que a nuestro juicio serán un desafío, tanto para legisladores, jurisprudencia y especialistas.

I. Introducción

Tras una extensa y polémica tramitación, el primero de abril pasado entró en vigencia la ley N° 20.940, comúnmente denominada *reforma laboral*. Decimos *polémica* porque durante más de un año de tramitación de sus normas, se produjeron una serie de debates sobre la conveniencia de hacer modificaciones en este ámbito (principalmente desde un punto de vista económico), pero también respecto a la compatibilidad de algunas de estas reformas con nuestro ordenamiento jurídico general, y en particular, con los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de la República.

En estas páginas queremos analizar uno de los aspectos más relevantes de dicha reforma, a saber, las modificaciones que buscan otorgar una consagración legal expresa al derecho a la huelga en la negociación colectiva. Aunque estas normas no fueron objeto de discusión ante el Tribunal Constitucional, sí fueron extensamente discutidas en el Congreso, donde diversas voces sostuvieron que estas tendrían efectos económicos perniciosos, relativizando el valor que podría traer el contar con un derecho a huelga garantizado. Por lo mismo, es importante preguntarnos por la importancia del derecho a la huelga para nuestra legislación laboral, pero también para nuestra economía, nuestras comunidades y nuestro sistema político.

En estas páginas analizaremos críticamente las normas aprobadas, contrastándolas con sus objetivos y con la experiencia internacional en la materia. Nos parece prudente adelantar desde ya nuestra posición: si bien la reforma contenida en la ley N° 20.940 tiene vacíos y complicaciones que deberán resolverse en el futuro, las modificaciones introducidas en materia de huelga son una oportunidad para generar relaciones laborales colectivas marcadas por el diálogo.

II. La importancia del derecho a la huelga

a. ¿Por qué hablar de la huelga?

Lo primero que debemos hacer es preguntarnos por la importancia de la huelga. ¿Por qué es importante hablar de ella? ¿Qué relevancia tiene para nuestros sistemas

jurídicos y económicos? Creemos que hay a lo menos hay 3 motivos por los que es importante hablar de la huelga.

En primer lugar, por su importancia histórica y práctica. El derecho del trabajo surge a fines del siglo XIX y comienzos del XX como una respuesta del Estado liberal al movimiento obrero que reclamaba la necesidad de contar con estándares mínimos en el trabajo. Ante el silencio o rechazo inicial a sus exigencias, las principales herramientas de los trabajadores fueron la organización en sindicatos, asociaciones y mutuales, así como el uso de diversas formas de protesta, entre las que destacaba la paralización parcial o total de sus actividades en el trabajo: en otras palabras, el recurso a la huelga. Son múltiples los ejemplos de protestas y huelgas obreras en los primeros años del Siglo XX: en nuestro caso destaca el trágico episodio de la Escuela de Santa María de Iquique.

Sin movimiento obrero y sin huelga, difícilmente existiría el derecho del trabajo y la protección que conocemos hoy. Por ello, la huelga se ha transformado en uno de los pilares fundamentales del derecho del trabajo, razón por la cual es considerada uno de los elementos que conforma la llamada *triada* de la libertad sindical: organización sindical, negociación colectiva y huelga.

Finalmente, la huelga ha sido una figura de difícil desarrollo en nuestra historia reciente. Partiendo por la Carta Fundamental vigente (que reconoce a la huelga en forma negativa, indicando quiénes no pueden ejercerla) y siguiendo por la legislación surgida de la dictadura militar (el llamado Plan Laboral). Así, el desarrollo del derecho a huelga ha tenido un desenvolvimiento zigzagueante, tanto a nivel normativo como jurisprudencial. Cómo veremos más adelante, esta incerteza normativa fue uno de los ejes de la discusión que llevó a la aprobación de la ley Nº 20.940.

b. El derecho a huelga es un derecho fundamental.

El derecho a la huelga ha sido reconocido como un derecho fundamental de los trabajadores por diversos sistemas internacionales de derechos humanos. A pesar de las diferencias entre sistemas jurídicos y realidades sociales, es posible encontrar abundantes tratados, declaraciones, sentencias y opiniones de órganos internacionales en los que se reconoce la importancia del derecho a la huelga como una forma de contar con relaciones de trabajo más igualitarias. Un análisis detallado de este

reconocimiento excede a la extensión y objetivos de estas páginas, por lo que sólo haremos un breve repaso a las fuentes más relevantes.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), fundada en 1919, es el principal referente internacional en materia de trabajo y cuenta con un sistema normativo desarrollado y reconocido por casi 200 países que forman parte de la misma. Si bien ninguno de los Convenios elaborados por la Conferencia Internacional del Trabajo[1] contiene un reconocimiento expreso del derecho a la huelga, los órganos de control de la OIT —principalmente la Comisión de Expertos para la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y el Comité de Libertad Sindical (CLS)— han desarrollado a lo largo de los años una posición que entiende que el derecho a huelga es un *corolario intrínseco* de la garantía de libertad sindical reconocida en el Convenio Nº 87 de la Organización (International Labour Office, 2006), posición expresada por el CLS y refrendada por la CEACR. Pese a las críticas que los representantes de los empleadores en la OIT han planteado respecto a este reconocimiento, buena parte de los autores sostienen una posición similar a la que han defendido los órganos de la OIT[2].

El derecho a la huelga ha sido también reconocido en distintos sistemas jurídicos internacionales de carácter regional, muchos de los cuáles han adoptado una posición en la materia siguiendo (o a lo menos citando) las decisiones y recomendaciones de los órganos de control de la OIT. Un ejemplo de ello ha sido la evolución de la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos a partir de los años 70. El Convenio Europeo de Derechos Humanos —tratado que la citada Corte debe interpretar y aplicar— no reconoce expresamente el derecho a la huelga, sino que contempla la libertad de asociación y la libertad sindical como derechos fundamentales en su artículo 11.

Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte ha tenido un interesante desarrollo, que la ha llevado a modificar su posición originalmente restrictiva (expresada en fallos como *National Union of Belgian Police v. Belgium* y *Swedish Engine Drivers' Union v.*

1 Órgano principal de la OIT, de carácter tripartito -trabajadores, empleadores y gobiernos están representados- entre cuyas tareas está la elaboración de los Convenios (tratados internacionales) y Recomendaciones de la organización, los que posteriormente deben ser ratificados por los Estados miembros.

2 Para una defensa de la posición del derecho a huelga como un derecho fundamental en el marco de la OIT, ver Bellace (2014) y Ewing (2013). Para una mirada desde el sistema normativo de la OIT, ver Gernigon et al. (1998).

Sweden) hacia una interpretación que recoge parte de los criterios de la OIT y entiende que la libertad sindical contiene entre sus elementos centrales el derecho a negociar colectivamente y el derecho a la huelga (los fallos que dan cuenta de este resultado son *Demir and Baykara v. Turkey* y *Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey*).

Otros sistemas han seguido derroteros similares, aunque en algunos el reconocimiento es textual. En todos ellos se han desarrollado debates respecto a la extensión de este derecho y los límites que pueden imponerse en su ejercicio. No está demás indicar que en esos aspectos el debate es siempre álgido, tal como ha ocurrido en nuestro país.

III. Las promesas de la reforma laboral: desafíos y mensaje.

La promesa central, contenida en el mensaje que acompañó la presentación de la reforma laboral en el Congreso, fue la de establecer un equilibrio entre los derechos y deberes de los trabajadores y empleadores, propugnando la facilitación del diálogo entre ellos y reconociendo el valor que el trabajador tiene en la marcha de la empresa. Lo anterior, con el fin de lograr paz en la solución de conflictos laborales, como asimismo, alcanzar una mayor equidad en el poder negociador de las partes.

Sobre este punto, quisiéramos recalcar el valor que los trabajadores tienen en cualquier unidad organizacional productiva, puesto que difícilmente podemos concebir una Empresa sin el talento, cooperación, lealtad e identificación, tanto de los empleadores como de los trabajadores con el quehacer común de dicha organización. En este sentido, si atendemos al actual proceso de aumento en el acceso de la fuerza laboral del país a estudios superiores, veremos que la importancia de esta idea se refuerza, es decir, cada día son más los trabajadores considerados como esenciales para una unidad laboral, y en consecuencia, de difícil reemplazo por parte del empleador.

Con estas ideas como trasfondo, el 29 de diciembre del año 2014 la Presidenta de la República, doña Michelle Bachelet, envió al Congreso el proyecto de ley a través del cual buscaba modernizar el sistema de relaciones laborales chileno. La tarea propuesta era ambiciosa, ya que buscaba introducir importantes modificaciones a la

legislación sobre relaciones colectivas de trabajo (sindicatos y negociación colectiva, principalmente), incluidas las polémicas modificaciones respecto a la capacidad de negociar colectivamente de los denominados "grupos negociadores" y el fin a la posibilidad de reemplazar trabajadores huelguistas (aunque con un mecanismo peculiar, denominado "adecuación necesaria" por parte del Empleador), ambas figuras relevantes (aunque no exclusivas) de la legislación instalada en Chile a fines de los 70, y que habían sido objeto de críticas por parte de la doctrina laboral, del movimiento sindical y de los órganos de control de la OIT.

El texto del Mensaje presidencial fija un objetivo claro "(...) garantizar un adecuado equilibrio entre las partes y con pleno respeto a la libertad sindical conforme a los Convenios Internacionales que Chile mantiene vigentes" (Cámara de Diputados, Boletín N° 9835-13), conectando las libertades sindicales, en su forma amplia, con la eficacia del ejercicio de los "(...) derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se encuentran las libertades sindicales, con fines redistributivos". (Cámara de, Boletín N° 9835-13).

Como sustento a los objetivos prefijados, el mismo Ejecutivo se basa en lo señalado en los convenios 87 y 98 de la OIT, a propósito de la libertad sindical, a través del replanteamiento del equilibrio de las partes en la negociación colectiva, partiendo por concebir el derecho a huelga como uno de nivel fundamental, en la línea que hemos señalado precedentemente.

IV. Análisis crítico de la normativa aprobada.

a. Las principales modificaciones propuestas.

Aunque no pretendemos hacer un análisis exhaustivo de los elementos contenidos en la reforma, en este apartado describiremos los puntos que consideramos los más relevantes en la profunda reforma laboral propuesta. El mayor énfasis estará en las modificaciones sobre el ejercicio del derecho a huelga. En este sentido, las principales modificaciones perseguidas por la reforma laboral son las siguientes:

i) Modificaciones en la configuración de las organizaciones sindicales: en cuanto a la promoción al derecho de sindicación, incluido el derecho de información de estas, constitución de prácticas antisindicales, la supresión del delegado del personal, la creación de un fondo de formación sindical y relaciones laborales colaborativas, además del fomento a la equidad de género por vía de la constitución de una cuota en los directorios sindicales y en la comisión negociadora.

ii) Cambios a los propósitos de la negociación colectiva: respecto de las clases de negociación (de empresa, interempresa, federación, confederación y grupo de trabajadores), sobre cuáles empresas pueden negociar colectivamente, quienes son titulares en una negociación colectiva, quienes son y cómo pueden negociar colectivamente los grupos negociadores y las organizaciones sindicales, materias permitidas y materias prohibidas de negociar colectivamente, materias que pueden estar sujetas a los pactos en condiciones especiales de trabajo (conocidos también como "pactos de adaptabilidad"), el procedimiento de negociación colectiva propiamente tal y rol de los órganos fiscalizadores, incluido una reformulación del denominado "suscripción del piso de la negociación".

iii) Formas de solucionar conflictos colectivos: incluida la mediación, diferencias y asistencia técnica a las medianas y pequeñas empresas.

iv) Cambios a los instrumentos colectivos propiamente tales: por ejemplo, en cuanto a su duración y vigencia, fiscalización y eficacia normativa. También se incluyen aumentos en las multas a propósito de incumplimientos en lo contenido en un instrumento colectivo, ello según lo establece el nuevo artículo 406, y con posibilidad de duplicar y triplicar en caso de reincidencia.

v) Respecto al "efecto colectivo" del contrato colectivo: trata sobre la aplicación de dicho instrumento a trabajadores que, al momento de su firma, no eran trabajadores de la empresa, o que no participaron del proceso de negociación. A ellos se les pueden hacer aplicables las estipulaciones del contrato colectivo que se firmase, sólo previo acuerdo entre el empleador y las organizaciones sindicales firmantes, y a su vez, el trabajador beneficiado debe aceptarla, vía un anexo de contrato individual. Dicha práctica acabó con la extensión de beneficios aplicados unilateralmente por parte del empleador a los trabajadores, situación

que, para parte de la doctrina laboral, constituía una forma de debilitar la afiliación sindical.

Es importante destacar que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el articulado original en esta materia (art. 323, propuesto por el proyecto de ley aprobado por el Congreso), el cual buscaba que la afiliación sindical de un trabajador le otorgara de pleno derecho, luego de la comunicación de afiliación al empleador, los beneficios del contrato colectivo suscrito por el sindicato al cual el trabajador se incorporaba y su empleador. Así, tampoco se produce el efecto colectivo por cambio de un sindicato a otro (con un instrumento colectivo vigente) por parte de un trabajador de la empresa.

vi) En cuanto a las prácticas desleales: se reorganizan conceptos y se enumeran (arts. 403-406 del nuevo Código del Trabajo). Dentro de los remedios a estas se contemplan la tutela inhibitoria, restitutoria y resarcitoria, además de uno sancionatorio, es decir, mediante la aplicación de multas y publicidad a los infractores.

Aquí es donde cobra relevancia el derecho a huelga. La nueva legislación declara expresamente que la huelga es un derecho *que debe ser ejercido colectivamente por los* trabajadores. Pese a que se trata de una declaración legal y constitucional, esta norma reconoce con claridad algo que la Corte Suprema ha venido progresivamente reconociendo[3]: que la huelga es un derecho. Por lo mismo, la citada norma indica que el reemplazo en huelga —figura que nuestra legislación anterior permitía— se encuentra prohibido y constituye una práctica desleal grave. Para el caso del empleador que reemplaza huelguistas, el nuevo artículo 345 del Código del Trabajo señala que la Inspección del Trabajo tiene la facultad de requerir al empleador el retiro inmediato de los trabajadores reemplazantes, y en caso de negativa de este, de denunciar ante el juez laboral, en lo que sería una manifestación de tutela inhibitoria y restitutoria.

Asimismo, el nuevo artículo 400 del Código del Trabajo, le permite al juez establecer una indemnización por el daño causado a los afectados por infringir la prohibición de reemplazar a los huelguistas (aquello sería una manifestación de la

3 En este sentido, los fallos Actionline S.A. con Yutronic y otro (2015) y Sindicato de empresa Promolinks S.A. con Comercial Promolinks S.A. (2014), entre otros fallos del máximo tribunal.

tutela resarcitoria). A lo anterior, se le suma un fuerte régimen de multas, según señalamos anteriormente, especialmente en lo que respecta a la prohibición de reemplazar trabajadores y a la obligación de los trabajadores de proveer equipos de emergencia durante la huelga.

Finalmente, el nuevo artículo 407 obliga a la Dirección del Trabajo a llevar un registro de sentencias condenatorias por prácticas desleales en la negociación colectiva, y a publicar el listado de empresas y organizaciones sindicales infractoras.

b. Desafíos pendientes a propósito de las reformas propuestas.

Los desafíos planteados por la reforma laboral son múltiples. Algunos de ellos ya han sido extensamente discutidos a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional, cómo el debate respecto a la posición en que quedan los grupos transitorios de trabajadores. La eliminación de las normas que otorgaban prioridad a los sindicatos para negociar colectivamente (la llamada *titularidad sindical*) dejó un vacío normativo que probablemente deberán completar los jueces del trabajo (y nos aventuramos a decir que, en última instancia, el legislador).

Otros retos han aparecido en los pocos meses transcurridos desde la entrada en vigencia de la ley N° 20.940. Así, por ejemplo, han surgido preguntas respecto a la extensión de los servicios mínimos en distintas empresas, como respecto a la posibilidad de que organizaciones sindicales con contrato colectivo vigente representen a nuevos afiliados en una negociación colectiva iniciada antes de la expiración de dicho contrato.

Una de las grandes reformas propuestas y aprobadas, el nuevo artículo 345 del nuevo Código del Trabajo ya indicado, contempla una prohibición de reemplazar trabajadores durante la huelga (salvo contadas excepciones).

Sin embargo, hacemos notar que, producto de la redacción de esta y otras normas, no estaría prohibido para el empleador externalizar sus procesos productivos y, en consecuencia, ante el escenario de prohibición de reemplazo se genera un incentivo, no buscado por el legislador, de externalizar procesos productivos en una empresa para aminorar los riesgos de huelga. Esto se ve reforzado por la introducción

de una nueva norma, el inciso final del artículo 306[4], el que permite a una empresa que ha externalizado un servicio el ejecutar por su cuenta o contratar a un contratista o proveedor externo para que ejecute el servicio, mientras la contratista se encuentre en huelga. Aquello implica que, pese a que un contratista no podrá reemplazar a los trabajadores huelguistas, la empresa que ha externalizado el servicio si puede hacerlo —aunque en forma indirecta— utilizando la facultad que el citado inciso final del artículo 306 le entrega. Esto le resta efectividad a la prohibición de reemplazo, pues, como hemos indicado, las empresas tendrán un incentivo para externalizar aquellos servicios que no deseen ver paralizados. Esto, a su vez, puede generar otros efectos contrarios a los perseguidos por la legislación laboral.

Con un ejemplo podría ser más sencillo al lector comprender los problemas que podrían surgir:

La empresa principal es un supermercado, y en todo su modelo operacional, subcontrata los servicios de seguridad (guardias) y el de aseo. Para el primer servicio (guardias), el supermercado contrata con la empresa "X" especialista en la provisión de guardias, y para el segundo, a la empresa de servicios "Y", dedicada a servicios de aseo en distintas empresas de retail. Cabe recordar que, los contratos que tiene el supermercado con las empresas "X" e "Y", son contratos civiles, es decir, no regidos por el Código del Trabajo.

En un contexto donde la reforma laboral está vigente, imaginemos que los trabajadores de la empresa de servicios "X" (guardias) han votado favorablemente la huelga, paralizando su funcionamiento. Ante esto el supermercado, para mantener sus estándares de seguridad, decide ponerle fin al contrato civil que mantiene con la Empresa "X", porque esta no se encuentra en condiciones de proveer el servicio de seguridad. Para solucionar este problema, el supermercado contrata a la empresa "Z", que también es una empresa de seguridad.

Adicionalmente, a la gerencia de este supermercado han llegado rumores de que el "Sindicato de Cajeros" probablemente votará a favor la huelga en su próximo proceso negociador (que aún no entra en curso), por lo que la empresa planea ex-

4 "La negociación colectiva en una empresa contratista o subcontratista no afectará las facultades de administración de la empresa principal, la que podrá ejecutar directamente o a través de un tercero la provisión de la obra o el servicio subcontratado que haya dejado de prestarse en caso de huelga."

ternalizar el servicio de cajeros a la empresa "Y", antes de que las negociaciones comiencen formalmente.

Finalmente, a la administración también le han llegado rumores de que el "Sindicato de Administradores y Profesionales de Locales" de sus distintas sedes probablemente votarán a favor la huelga en su próxima negociación colectiva.

En este largo (pero completo) ejemplo surgen varios problemas de aplicación de la nueva regulación:

i. La empresa subcontratista de seguridad "X" termina su contrato civil con la empresa principal (el supermercado), lo que podría minar la estabilidad laboral de sus trabajadores, puesto que en varias ocasiones estas empresas contratistas dependen financieramente de los contratos que celebren con grandes empresas. En este caso, como se le ha puesto fin al contrato, existe el peligro que la empresa "X" entre en un proceso de insolvencia.

ii. Cuando el supermercado contrata con la empresa de seguridad "Z", en reemplazo de la empresa "X" (en huelga, como dijimos), esta última probablemente deba contratar más personal para prestar servicios al supermercado. En este contexto, es posible que la empresa "Z" contrate a los trabajadores de la liquidada empresa "X", con el riesgo de ofrecerle menores condiciones laborales de las que tenían anteriormente.

iii. En el momento en que el supermercado se entera de que los cajeros pueden ir a huelga podría despedir a todos estos trabajadores y externalizarlos a través de una empresa contratista. Así, el supermercado evita la potencial huelga de los cajeros, y aprovecha de evitar la paralización completa del supermercado. En efecto, si los cajeros hubiesen votado la huelga, y como hoy día la huelga es sin reemplazo, el empleador no hubiese podido suplir a los cajeros en huelga y, en consecuencia, no habría personal cobrador, obligando al cierre temporal de la sucursal (al menos durante el periodo que dure la huelga).

iv. Finalmente, en cuanto el supermercado sabe que el "sindicato de Administradores y profesionales del supermercado" está considerando la huelga puede adoptar la misma postura que en el numeral anterior, o bien, atendida la mayor dificultad que representa para el supermercado reemplazar personal con res-

ponsabilidad de dirección y mando, junto con cualificaciones académicas, puede optar por negociar colectivamente y evitar llegar a la huelga.

Como vemos, los 4 numerales anteriores plantean diversos problemas que surgen de la aplicación de las normas que han sido introducidas por la reforma laboral. El primero de ellos se resume fundamentalmente en los puntos 1 y 2, a propósito del reemplazo de servicios externalizados, asociados a empleos que requieren bajas cualificaciones académicas, y que redunda en inestabilidad laboral para el caso como el descrito.

El segundo se describe principalmente en los puntos 3 y 4 (aunque en el 3 es más evidente), relativo a la externalización de servicios propios (o del giro) de la empresa ante la amenaza de huelga, cuestión que queda sin resolver por la propia redacción de la nueva normativa.

Finalmente, el punto 4 describe una situación que no es nueva, pero que consideramos que todos los actores que participan en la legislación y en la negociación colectiva propiamente tal deben tener en cuenta, a saber, que los sindicatos y agrupaciones de trabajadores tienen distinto poder de negociación según sea la importancia relativa en la empresa (por ejemplo: tengan conocimiento de asuntos estratégicos o de administración de una empresa) o cuenten con altas cualificaciones.

En consecuencia, para el empleador existirá una dificultad mayor en aplicar la última solución que las anteriores (puntos 1, 2 y 3), por lo que existirá una mayor horizontalidad en la negociación colectiva, pudiendo incluso generarse una relación de poder de negociación asimétrica en favor de los trabajadores (como podría ser en una pequeña empresa informática, donde los trabajadores son, en general, altamente calificados y por ende de difícil reemplazo). En este sentido, la singularidad de los trabajadores es un factor relevante a tener en cuenta hoy en día.

Este es sólo uno de los muchos desafíos que presentan las nuevas normas que regulan el ejercicio del derecho a huelga.

Aunque no podemos detenernos a analizarlos, si vale la pena mencionar, a modo de ejemplo, otro de los problemas que se presentarán a la hora de ejercer el derecho a huelga. Así, al referirse a la práctica desleal de reemplazo de trabajadores en huelga, el artículo 403 indica que el empleador si podrá *efectuar las adecuaciones necesarias*

con el objeto de asegurar que los trabajadores no involucrados en la huelga puedan ejecutar las funciones convenidas en sus contratos de trabajo, sin que constituya práctica desleal ni importe una infracción a la prohibición de reemplazo.

Esta norma, que protege la continuidad de la empresa y la posibilidad de que los trabajadores no huelguistas puedan continuar con sus labores, podría presentar problemas en al menos dos aspectos. En primer lugar, ya han surgido debates en torno a lo que son o no *adecuaciones necesarias*. La definición de ese concepto será sin duda alguna uno de los elementos que mayores problemas traerá para los actores involucrados. Por otro lado, esta norma genera un incentivo para que los empleadores opten por la redacción de contratos de trabajo con múltiples funciones (la llamada *polifuncionalidad*), de manera de contar con mayor flexibilidad para hacer frente a una huelga. ¿Es esta una forma de vulnerar el espíritu de la norma? Aunque la autoridad ha ofrecido reglas interpretativas, creemos que ese debate se presentará en muchas negociaciones, y será una pregunta que probablemente deban enfrentar los jueces del trabajo al ser llamados a resolver una controversia.

V. Algunas conclusiones

El análisis realizado en estas páginas nos permite extraer algunas conclusiones respecto al valor de las modificaciones introducidas por la reforma laboral.

En primer lugar, creemos que las normas de la ley N° 20.940 representan un avance para nuestra legislación laboral. Si bien muchos de los pilares de la legislación anterior se mantienen (por ejemplo, la radicación de la negociación colectiva en la empresa y la falta de incentivos para extenderla a niveles superiores), la reforma permite eliminar algunas de las trabas que impedían un adecuado ejercicio de la libertad sindical, ejemplo de ello son las normas que permiten a los sindicatos acceder a información regular de la empresa (con lo que disminuye la asimetría de información que mantienen con el empleador) y las normas que prohíben el reemplazo en huelga, y otorgando flexibilidad a través del concepto de "adecuaciones necesarias" para resguardar los derechos de los no huelguis-

tas, e indirectamente del empleador, todo ello en forma mucho más tajante que aquellas que nos regían hasta antes del 1 de abril pasado. Estos y otros avances han sido reconocidos incluso por la OIT, a través de sus órganos de control (Conferencia internacional del trabajo, 2017).

Aunque el sentido sea meramente declarativo (y aunque repita algo que la jurisprudencia ha comenzado a señalar recientemente), es positivo que la nueva legislación aclare que la huelga es un derecho de los trabajadores, de ejercicio colectivo, llenando un vacío histórico de nuestro ordenamiento jurídico, que traía incerteza para todas las partes.

Como ya hemos indicado, la nueva redacción que permite el término del reemplazo en huelga es un avance en un sentido aclaratorio y de distribución de derechos a todas las partes. De este modo, tanto trabajadores como empleadores saben, a diferencia de la compleja redacción anterior, que el reemplazo de trabajadores se encuentra prohibido, subsistiendo los problemas y las opciones descritas a lo largo del presente trabajo. Pese a ello, lo anterior es un avance en el sentido de aclarar una norma en beneficio de todos y que no hace sino recoger lo que han venido sosteniendo los tribunales de justicia en el último tiempo.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante reiterar que las nuevas normas traen consigo algunos desafíos y problemas que deberán ser abordados en el futuro. El problema que describimos latamente en la sección anterior no puede ser obviado: una eventual tercerización masiva de las funciones de las empresas podría afectar no sólo la naturaleza y aplicación de las normas sobre el derecho a huelga, sino que también la lógica que contempla nuestro ordenamiento jurídico laboral. En estas materias será necesario observar con atención la actuación de la Dirección del Trabajo y de los Juzgados de Letras del Trabajo, y de ser necesario, proponer las modificaciones legislativas que correspondan.

Reconocer los avances aclaratorios y sistematizadores de la reforma es necesario, pero también lo es mantener un espíritu crítico a la hora de analizar su interpretación y aplicación, ello en pos de profundizar los objetivos de paz social y sistematización de reglas a las que hace referencia el Mensaje Presidencial.

VI. Referencias Bibliográficas y jurisprudencia utilizada

a. Bibliografía:

Bellace, Janice (2014). "The ILO and the right to strike", International Labour Review, vol. 153, Nº 1: pp. 29-70.

Conferencia Internacional del Trabajo, 10° Reunión (2017). "Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A) Informe General y observaciones referidas a ciertos países".

Ewing, Keith D. (2013). "Myth and Reality of the Right to Strike as a 'Fundamental Labour Right" (2013) 29. "The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations", vol. 29, Issue 2: pp. 145-165.

Gamonal Contreras, Sergio, (2011). "Derecho Colectivo del Trabajo", 2° Ed., Legal Publishing, Santiago.

Gernigon, Bernard; Odero, Alberto and Guido, Horacio (1998). "ILO Principles concerning the right to strike", International Labour Review, vol. 137, Nº4: pp. 441-482.

International Labour Office (2006). "Freedom of Association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO (Fifth (revised edition)"

Lanata Fuenzalida, Gabriela, (2012). "Sindicatos y Negociación Colectiva". Ed. Legal Publishing, Santiago.

Lizama Portal, Luis (2016). "La Reforma Laboral Explicada y Comentada". Eds. On Demand, Santiago.

Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, (2010), Fundamentos de Derecho comunitario y comparado, europeo y norteamericano, del Trabajo y de la Seguridad Social, 2° Ed. Netbiblio, España.

Rojas Miño, Irene (coordinadora), (2014), La Negociación Colectiva en Chile, 1° Ed., Librotecnia, Santiago.

b. Jurisprudencia:

Actionline S.A. con Yutronic y otro (2015): Corte Suprema, 23 de octubre de 2015 (recurso de unificación de jurisprudencia), rol 1144-2015.

Demir and Baykara v. Turkey (2009) 48 E.H.R.R. 54.

Enerji Yapi-yol Sen v. Turkey App. N°68959/01 (ECtHR, 21 April 2009).

National Union of Belgian Police v. Belgium (1979-80) 1 E.H.R.R. 578.

Sentencia Rol Nº 3016-16 (3026-16): Tribunal Constitucional, 9 de mayo de 2016 (requerimiento de inconstitucionalidad), rol STC 3016-16 (3026-16).

Sindicato de empresas Promolinks S.A. con Comercial Promolinks S.A. (2014): Corte Suprema, 4 de diciembre de 2014 (recurso de unificación de jurisprudencia), rol 3.514-2.014.

Swedish Engine Driver's Union v. Sweden (1979-80) 1 E.H.R.R. 617.

Desafíos para la educación escolar chilena: Reflexiones a la luz del concepto Sistema Educacional Justo

Tomás Ilabaca Turri

RESUMEN

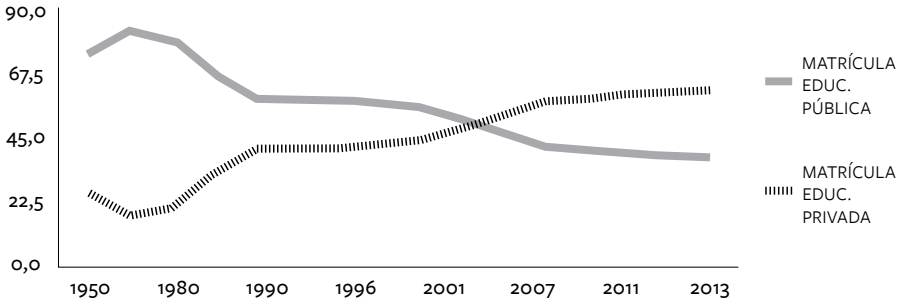
A pesar de los avances en materia de educación escolar producto de las reformas del segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), el desarrollo que ha tenido la educación chilena en los últimos años ha consolidado ciertos mecanismos o dinámicas que son generadoras de desigualdad y segregación, los cuales van más allá de una mera regulación mercantil. La elección de escuela, el SIMCE y el ordenamiento de las escuelas, la dicotomía escuela pública y escuela privada, y el sistema de financiamiento de la educación son algunos de los factores, que se han enraizado en la cultura educativa chilena, naturalizándose y legitimándose por los actores. Estos mecanismos representan los nuevos desafíos en la búsqueda de construir un sistema educacional menos segregado y desigual. El presente artículo busca explorar estas dimensiones, espacios de desigualdad del sistema educativo chileno, a la luz de la reflexión acerca de lo que debe considerar por escuela justa y por un sistema educativo justo, al cual debemos apuntar como país.

I. Breve descripción de las bases del sistema educacional chileno

Si uno pudiese dar cuenta de algunas características dentro del sistema educacional chileno a lo largo de su historia, algunas aparecerían como evidentes: provisión mixta de la educación (tanto pública como privada y con alta presencia de escuelas confesionales católicas), la posibilidad por parte de padres y apoderados de elegir la escuela a la que asistirán sus hijos, la subvención estatal a escuelas privadas (en el siglo XVIII con menor regulación y regulada por ley desde 1954) y la desigualdad y segregación de clases en las trayectorias educacionales (Barrientos e Ilabaca, 2016, pp. 3-11).

A pesar de dichas características, hasta la reforma implementada en dictadura, la educación pública poseía un capital simbólico, que la constituía como la articuladora central de desarrollo educativo del país. La ley de Instrucción Primaria (1860) en donde el Estado se comprometió a entregar educación primaria de forma gratuita, y la de Instrucción Primaria Obligatoria (1920) en donde la asistencia se transformó en obligatoria, sumadas a las distintas políticas y reformas aplicadas en los Gobiernos Radicales (1938-1952) y de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) permitieron que la educación pública chilena gozara de un prestigio y una posición de privilegio al interior del sistema; un ejemplo de eso se puede observar en la comparación entre la matrícula escolar entre las escuelas públicas y las escuelas privadas.

Gráfico n°1: Evolución de matrícula escolar según dependencia (1950-2014)[1].



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Mineduc e INE.

1 Dado que la figura de escuela particular subvencionada no existía hasta la década de los años 80, para propósitos del gráfico y la información disponible, se agrupó la matrícula de las escuelas particulares pagadas con las particulares subvencionadas.

Con la irrupción de la Dictadura Militar en 1973 una serie de transformaciones de orden neoliberal se llevaron a cabo durante el periodo en el cual ejerció el poder la Junta Militar (1973-1989). En materia de educación escolar, las reformas realizadas a principios de la década de los 80 correspondieron la fase fundacional del modelo neoliberal de la dictadura (Garretón, 1983), y cuyos focos estuvieron en la introducción de una regulación mercantil competitiva, lo que implicó dejar de lado la regulación "centro-estatista" que existía hasta la fecha (Corvalán, 2013; Corvalán y García Huidobro 2016). Las políticas centrales dentro de este cambio implicaron la posibilidad de lucro en los establecimientos privados, subvención escolar por alumno para las escuelas (públicas y privadas) de modo que las escuelas puedan competir por la matrícula de los alumnos (no hay financiamiento basal), y el traspaso de las escuelas públicas a administración municipal. Estas reformas se sumaron a la libertad de enseñanza (diversidad de proyectos educativos) y de que los padres puedan elegir la escuela para sus hijos, ambas ya existentes en el sistema educativo.

La lógica regulatoria del sistema operaría de la siguiente manera: mientras más alumnos tenga la escuela, mayor es la subvención y por ende mayores ingresos obtiene el sostenedor, de los cuales puede extraer el excedente (lucro). Las familias escogerían la mejor escuela para sus hijos, por lo que a partir de ese supuesto las escuelas se verían en la necesidad de ofrecer una oferta educativa de calidad. Dicha elección estaría apoyada por la información que entregaría el Sistema de Medición de la Calidad (SIMCE), creado a mediados de 1980.

Durante los gobiernos de la Concertación (hasta el año 2009), las políticas se caracterizaron por ser de focalización (programa MECE, P900, SEP, etc.), democratización (4° medio obligatorio, Jornada Escolar Completa) y profundización el modelo heredado mediante la implementación del "financiamiento compartido" en 1993, política que implicó que los establecimientos educacionales pudieran cobrar una mensualidad a los apoderados, lo que produjo una nueva forma de seleccionar alumnos, la que llevó a una segregación aún mayor que la que existía anteriormente (Elacqua y Santos, 2013; Carrasco et al., 2014). De esta manera, el sistema educacional chileno sumó tres características juntas que ningún sistema educativo escolar en el mundo posee: lucro, selección de alumnos y financiamiento compartido.

La consecuencia de la regulación mercantil-competitiva que fue impuesta al sistema educacional chileno fue generar uno de los sistemas más desiguales y segregados en el mundo (Valenzuela, Bellei, y De los Ríos, 2010; OECD, 2010), en donde la segregación educacional es muchas veces mayor que la residencial (Valenzuela, Bellei y De los Rios, 2009; Elacqua y Santos, 2013).

II. Definición de Sistema educacional justo

> *"No resulta factible una superación de la crisis múltiple por la que atraviesa nuestro sistema educacional (de igualdad, de participación, de calidad) sin revisar en profundidad los asuntos relacionados con el horizonte y la justificación normativa de las políticas normativas; es decir, aquellos temas referidos a los valores y normas que justifican y vinculan el sistema educativo"* (Salvat, 2013, p. 192)

Dentro del debate de la desigualdad educativa, uno de los mayores exponentes en este ámbito es el sociólogo francés Pierre Bourdieu[2]. Para Bourdieu, el sistema escolar mantiene el orden social pre-existente en la sociedad a partir del ordenamiento y separación de los alumnos que realiza a partir de los capitales que poseen en cantidades desiguales las familias de los alumnos y las disposiciones subjetivas y objetivas que han adquirido (Bourdieu, 2007; 2014)[3].

Las desigualdades que re-producen los sistemas educativos entonces, entran en contradicción con las demandas y principios normativos que estos poseen; a medida que las sociedades se han ido complejizando las demandas sobre el sistema educativo ya no son únicamente la transmisión de conocimientos de una generación a otra, sino que también sea una plataforma para la generación de cohesión

2 Pierre Bourdieu (1930-2002), sociólogo francés, profesor del College de France y de *École des Hautes Études en Sciences Sociales*. Dentro de sus obras más importantes se encuentran "Los Herederos,"Los estudiantes y la cultura" (con Passeron), "El sentido práctico", "Razones prácticas", y "La distinción" entre otros.

3 Para profundizar en este punto, se recomienda revisar el concepto de "habitus" que el autor desarrolla en sus libros "El sentido práctico" y "Razones prácticas".

y movilidad social, lo que traerá como consecuencia una democratización de la sociedad (Corvalán 2013, p. 64).

Por lo tanto, la escuela aparece también como fuente de legitimidad del principio meritocrático de las sociedades modernas dado que, al existir igualdad de oportunidades al ingreso a la escuela, supuestamente se eliminan las desigualdades de origen, quedando el mérito como la fuente del éxito para los estudiantes. Al mismo tiempo, opera como justificación de las desigualdades posteriores, dado que es el mérito la base que justifica el éxito o fracaso del estudiante (Dubet, 2005: 9).

Uno de los aportes de la sociología crítica (de la que forma parte Bourdieu) es haber develado que el problema de la meritocracia en la escuela es que el mérito no depende del esfuerzo propio del alumno, sino de factores ajenos a él: nivel socioeconómico, capital cultural, capacidades y recursos de las escuelas, mixtura social de la escuela, etc.

Si los sistemas educativos, por un lado, son y reproducen las desigualdades educativas, y por otro, hace justas las desigualdades que él genera, entonces, ¿de qué manera se puede apuntar hacia la construcción de una escuela y un sistema educativo que apunte hacia la igualdad, o que al menos, atenúe las desigualdades sociales pre-existentes? Siguiendo a Salvat (2013), es necesario preguntarse sobre el tipo de educación, escuela y sistema educativo que deseamos para nuestra sociedad.

Dubet (2005) entrega algunas de las características fundamentales que debiese tener una escuela justa, los cuales serían: 1) igualdad en la oferta escolar (ya sea en sistemas públicos o mixtos) lo que refiere tanto a acceso a proyectos educativos, como a escuelas con los mismos recursos y capacidades en equipos; 2) apuntar hacia la heterogeneidad en las escuelas, lo que implica una discriminación positiva en cuanto a los cupos por escuela para garantizar la mixtura social, factor que la evidencia indica que es positivo para la eliminación de las barreras de clase (Duru-Bella, 2005; Araya et al., 2015; Bellei, 2015), 3) amplia información hacia los padres para el tránsito entre las escuelas, y fundamentalmente, 4) término con el fracaso escolar, dado que este estaría determinado por la clase social.

Ahora bien, es necesario incorporar a este análisis una visión sistémica: estas políticas que apuntan hacia una escuela justa, igualitarista, que respeta la pluralidad y diversidad, no pueden quedarse en iniciativas voluntaristas de cada una de ellas,

sino que deben constituir parte central de la orientación normativa del sistema, por lo que dichas orientaciones debiesen ser reguladoras del conjunto de escuelas existentes (ya sean públicas y privadas).

Lo anterior implica no centrarse únicamente en lo que se denomina en la jerga común como "calidad de la educación" (adquisición de conocimientos) sino que es más bien que la educación sea pensada desde un imaginario público, esto es, que su centro sea el desarrollo comunitario del país y no individual (lógica neoliberal) como lo señala Rodriguez (2017: 59), es decir, que su principal función sea la de crear ciudadanos con sentido de comunidad, es decir, que se centre en la cohesión social (Peña, 2013).

III. Reforma educacional Bachelet (2014-2018): *Sistema inclusivo, plural, desigual*

La reforma educacional del gobierno de la Nueva Mayoría encabezado por Michelle Bachelet consistía en abordar problemas existentes en las 3 etapas del sistema educativo: parvularia (cobertura), escolar (inclusión, calidad y fortalecimiento de la educación pública) y superior (acceso, calidad y fortalecimiento de las instituciones públicas).

Respecto a las reformas en la educación escolar (etapa del proceso educativo a la cual se aboca este artículo), se han promulgado dos leyes y otra se encuentra en discusión; dentro de las dos leyes promulgadas, la primera fue la Ley de Inclusión (Ley N°20.845), la cual elimina el lucro, la selección de alumnos y el financiamiento compartido en las escuelas de Chile (exceptuando las escuelas particulares pagadas) y la otra ley fue sobre la Nueva Carrera Docente (Ley n°20.903), la cual busca re-valorar la profesión docente por medio de cambios en las condiciones laborales, mejoras salariales y exigencias a la formación inicial (se fijan nuevos estándares para la formación inicial como también la acreditación obligatoria de las carreras y un alza en el puntaje de entrada). Respecto a la ley que se encuentra en debatién-

dose en el congreso (Proyecto de Ley de "Nueva Educación Pública[4]), esta busca des-municipalizar la educación pública creando nuevos sostenedores, los cuales serán de carácter local (buscando adaptarse a la necesidades y realidades de los territorios) y técnico, donde la única preocupación de ellos sea educativa.

De todas estas reformas, la más importante, tanto por su peso simbólico como por los cambios que implica, fue sin duda la Ley de Inclusión. Al terminar con el lucro y el financiamiento compartido (de manera progresiva) se eliminan dos factores fundamentales en lo que tiene que ver con la regulación mercantil de la educación chilena: por un lado, los sostenedores no pueden extraer utilidades y por otro, las familias no pueden ser obligadas a desembolsar sumas de dinero para poder permanecer o ingresar a una escuela, lo que también era una fuente de segregación y desigualdad educativa. También, la ley prohíbe otro de los principales factores que genera segregación: la selección de alumnos tanto por proyecto educativo como por razones académicas[5].

De esta manera, la reforma del gobierno de Michelle Bachelet termina con 3 de las características fundamentales del sistema de educación de mercado, pero a su vez, se mantienen otras características tanto históricas del sistema como también que dejó las reformas de los '80: oferta educacional mixta (sin lucro, pero siguen existiendo los establecimientos particulares subvencionados y los particulares pagados), elección del establecimiento por parte de los padres y el financiamiento de las escuelas vía *voucher* y por asistencia.

A continuación se analizarán algunas de estas dinámicas y dispositivos que generan prácticas que no apuntan hacia el ideal de escuela justa que he propuesto.

4 Disponible en: http://educacionpublica.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/76/2016/08/Mensaje-1174-363-Proyecto-de-Ley-que-Crea-el-Sistema-de-Educacion-Publica-firmado.pdf. Consulta: 20 de julio, 2017.

5 En este punto, un cierto grupo de establecimientos, denominados "emblemáticos" se les permitió seguir seleccionando un porcentaje de los alumnos (30%) mientras que el resto es vía selección aleatoria.

IV. Características y dispositivos generadores de desigualdad y segregación que permanecen en el sistema educacional escolar

A continuación, se profundiza en ciertos espacios, nudos problemáticos presentes en el sistema educacional escolar chileno, que son fuente de diferenciación, desigualdad y/o segregación al interior de él. En algunos de estos, más que presentar soluciones a la problemática, se presentarán más bien las complejidades y consecuencias que implica aplicarlas, mientras que en otras se entregan sugerencias de cuál es la orientación a la cual el Estado chileno y las políticas públicas debiesen apuntar.

a. La elección de escuela (*School choice*)

Una de las características que ha perdurado en el tiempo al interior del sistema escolar chileno es la capacidad que poseen los padres y apoderados de escoger la escuela que deseen para sus hijos. Esta característica del sistema educacional chileno no la poseen todos los países en el mundo, es más, la proporción de países en los cuales los apoderados llevan a sus hijos a la escuela del barrio es mayor a la de los países que les entregan la potestad de elegir a los padres.

Ahora bien, la investigación socio-educativa, tanto internacional como nacional, ha dado cuenta que esta capacidad que se le entrega a las familias termina constituyéndose como un mecanismo de segregación, autoexclusión y clausura de las clases sociales (Hernández y Raczynki, 2010).

A nivel internacional, la evidencia muestra que son variados los factores que influyen en las familias a la hora de escoger la escuela de sus hijos, tales como el económico (costo), cercanía al hogar, características del alumnado o el peso de las recomendaciones provenientes de familiares o cercanos (Ball, Bowe, y Gewirtz, 1996; Ball y Vincent 1998; Broccolichi y Van Zanten, 2000; Van Zanten, 2015). En menor medida, en determinados casos la importancia de la calidad académica aparece como factor relevante en algunos apoderados (Kleitz, Weiher, Tedin&-Matland 2000).

En Chile, los principales estudios han sido realizados por Elacqua y Fábregas (2006), Hernández y Raczynki (2010), Córdoba (2014) y Corvalán y Román (2016),

entre otros. Con ciertos matices, la evidencia que proporcionan los distintos investigadores muestra que la elección de escuela se encuentra determinada por factores ajenos a lo académico, y responde más bien a los recursos e intereses de las familias, lo que se encuentra distribuido desigualmente según clase social, por lo que finalmente, y en concordancia con la evidencia internacional, la elección de escuela es uno de los mecanismos que opera como segregación al interior de los sistemas educativos.

¿Es posible, apuntar a escuelas más heterogéneas, inclusivas, democráticas, si al momento de elegir la escuela, las familias terminan auto-segregándose producto de una búsqueda de distinción social? La respuesta no es fácil dado que en sistemas en donde no existe elección de escuela, la segregación opera por barrio de residencia (Rhein, 1997). ¿Puede ayudar la elección de escuela a contar con un sistema educacional justo? Si las escuelas fueran todas similares (homogéneas) la elección de escuela no sería un tema relevante; es relevante en cuanto existen desigualdades entre las escuelas (tanto en la oferta como en su composición social), y las familias con diferentes capitales pueden interpretar dichas diferencias y acceder a ellas.

Si bien a partir de la evidencia no es posible establecer una decisión (por lo cual se entra en un terreno político), el optar por un modelo u otro debe establecer parámetros mediante los cuales se busque evitar la desigualdad, la distinción social y segregación. Bajo esta lógica, establecer cuotas según género o nivel socioeconómico podría ser una medida compatible con la elección de escuela con el propósito de que este derecho no termine generando exclusión y desigualdad.

b. El SIMCE y el ordenamiento de escuelas

La Ley de Inclusión, tiene como propósito el que las escuelas tiendan a ser más heterogéneas en su composición, tanto socioeconómica como religiosa y culturalmente. Ahora bien, esta ley entra en conflicto con ciertas dinámicas que implica la presencia del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) en el sistema escolar.

El SIMCE, tiene dos propósitos en su operatividad: 1) entregar información a los apoderados sobre el aprendizaje de sus hijos con el fin de que puedan elegir cam-

biar o permanecer en los establecimientos[6], y 2) obtener información censal sobre el aprendizaje de los alumnos para que el Estado pueda identificar las áreas de aprendizaje y en los establecimientos donde existen falencias, con el propósito de realizar políticas de apoyo y acompañamiento para esos establecimientos, y de incentivos para que los establecimientos obtengan buenos resultados[7] (Ilabaca, 2017, p.2).

Previo a la Ley de Inclusión, el SIMCE era un dispositivo que permitía a las escuelas seleccionar a los alumnos por rendimiento, lo que contribuía al *descreme* de los alumnos al interior del sistema educativo, generando segregación y desigualdad (Waissbluth, 2013, p.79). Con la Ley de inclusión, el SIMCE ya no puede operar como mecanismo de selección, pero, la Agencia de la Calidad de Calidad de la Educación[8] (ACE) continúa realizando el llamado "ordenamiento de las escuelas" en base a los resultados que ellas obtienen en el SIMCE[9]. Si los resultados en este *test* estandarizados dependen principalmente del nivel socioeconómico de los alumnos, el ordenamiento de los establecimientos a partir de los resultados del SIMCE representa un incentivo a las escuelas a generar mecanismos de selección (o de exclusión) con el propósito de obtener buenos resultados (Rojas y Fernández, 2017; Ilabaca 2017).

Indudablemente la Ley de Inclusión apunta hacia la noción de "Sistema Escolar Justo", dado que elimina las dinámicas y mecanismo que impiden tener escuelas heterogéneas, pero el SIMCE tal cual como hoy se utiliza y el ordenamiento que genera, termina siendo contradictorio a estas pretensiones. Es necesario apuntar a que el SIMCE sea un instrumento para determinar las escuelas que necesitan apoyo y acompañamiento del Estado y no de castigo.

6 Factor que no se cumple, tal como se describió en la sección anterior sobre la elección de escuelas.

7 Al respecto, las dos comisiones SIMCE (2003, 2014) han indicado que existe una descompensación entre las consecuencias que significa obtener malos resultados en el *test* y el apoyo que brinda el Estado a las escuelas, el cual es indicado como muy bajo.

8 La Agencia de Calidad de la Educación es la encargada de aplicar el SIMCE y entregar los resultados a los establecimientos.

9 Si bien en los últimos años se han integrado los llamados "Indicadores de desarrollo personal y social", el peso de los resultados en las pruebas de contenido sigue siendo el más importante (67%), por lo que el peso de la clase social sigue siendo el más importante.

c. Conflicto escuela pública y escuela privada

En un comienzo, los sistemas educacionales masivos emergieron y estuvieron asociados al Estado, fundamentalmente bajo la figura de la "educación pública", por consiguiente, el Estado ha sido el principal proveedor de educación (Bellei, 2015). Con la crisis de los Estados de bienestar junto con el auge de políticas neoliberales, sumado a la necesidad de garantizar el derecho a la educación, han propiciado la introducción de agentes privados a la educación (Lauder et al., 2006).

Si bien Chile históricamente ha desarrollado un sistema escolar de provisión mixta, es con la Dictadura que la educación privada pasó a ser hegemónica dentro del sistema escolar (en cuanto a matrícula, resultados y simbólicamente). Sabiendo que las escuelas particulares (subvencionadas y pagadas) debido a sus características y mecanismos de acción, sumado al ideario social de distinción de clase y movilidad social que representan, siempre generarán un grado de diferenciación, desigualdad y segregación en el sistema educativo, ¿se podría apuntar hacia una mayor igualdad y justicia en el sistema escolar existiendo provisión mixta? Igualdad claramente no, aunque sí se puede orientar para que ellas contribuyan a un sistema educativo justo en tanto sea un sector que esté regulado por el Estado (impidiendo la selección de alumnos, o que generen "perdedores" por medio de la expulsión o reprobación), y que sean lo más democráticos y pluralistas posible. Esto implica un desafío en cuanto a regular un sector de la educación escolar que nunca ha sido regulado: la educación particular pagada.

Por otro lado, también queda la pregunta si el contar con un sistema de provisión mixta implica no generar una opción por parte del Estado por la educación pública para que esta logre poseer la posición hegemónica que anteriormente tuvo. Para lograr esto, en primer lugar es necesario discutir acerca si queremos o consideramos que es importante que los padres y apoderados lleven a sus hijos a las escuelas públicas; de ser afirmativo el deseo que los establecimientos del Estado cuenten con la mayoría de la matrícula, es necesario establecer condiciones positivas, una discriminación positiva arbitraria a favor de ellas (Barrientos e Ilabaca, 2016), tales como, que los docentes que se encuentran dentro de este sector tengan mejores sueldos (lo que implica regular los del sector privado), mejoras en la gestión tanto a nivel de sostenedor (Ley de Nueva Educación Pública) como de escuela (liderazgo

escolar), y en un sistema de financiamiento nuevo que les permita tener mayores recursos que las escuelas privadas.

d. Escuelas inclusivas e interculturales

Si bien Chile es un país el cuál históricamente ha recibido flujos migratorios, en las últimas décadas el país ha visto que este fenómeno se ha acrecentado y acelerado a partir de la imagen que proyecta el país sobre el resto de los países del continente (Larraín, 2001). Actualmente en el país se encuentran 465.319 inmigrantes lo que representa el 2,7% de la población total del país[10] (CASEN, 2015). Tal como lo indica la evidencia recolectada, la inmigración viene aparejada de procesos de estratificación, segregación, desigualdad, racismo y discriminación (Mora, 2009).

En cuanto a la llegada de alumnos inmigrantes a escuelas vulnerables, según estadísticas del Ministerio de Educación, para el año 2015 había 31.576 alumnos inmigrantes[11]. Estos, al igual que la población migrante en general, se tienden a concentrar en ciertas regiones, comunas y establecimientos preferentemente públicos, lo que estaría configurando un panorama de concentración de inmigrantes en establecimientos, proceso que podría significar graves consecuencias en materia de segregación y exclusión (Ilabaca, 2016). Conjunto a este proceso, los estudios hasta el momento muestran que los estudiantes inmigrantes son víctimas de discriminación y racismo cotidiano que ocurre al interior de los establecimientos escolares (Pavéz, 2012; Tijoux, 2013; Riedemann y Stefoni, 2015).

Frente a esta realidad, y teniendo en mente el ideal de sistema y escuela que he propuesto, apremia la necesidad de que las escuelas chilenas se adapten a esta realidad. El hecho que las escuelas deban ser democráticas y heterogéneas implica un esfuerzo hacia avanzar a la interculturalidad, es decir, eliminar las barreras y diferencias entre el "ello" y "nosotros" y avanzar hacia una convivencia en la diversidad e igualdad (Matus y Rojas, 2015; Salas, 2005).

10 Cifra muy menor comparada con países desarrollados, la cual se sitúa en torno al 10%.

11 Para la categoría inmigrante se cuenta a los que son inmigrantes y los que son chilenos con padres inmigrantes. Datos entregados desde el Mineduc (2016)

V. Conclusiones: Avanzar hacia un sistema escolar justo

Los sistemas escolares (incluyendo al chileno) siempre cuentan con diferentes grados de desigualdad. El desafío se encuentra en cómo las sociedades buscan definir, cuáles son los valores, principios y orientaciones que enmarcarán el proyecto educativo para las futuras generaciones, de modo de no sólo generar estudiantes con las herramientas necesarias para ingresar a la educación superior o mercado laboral, sino que ciudadanos que encarnen los valores trascendentales de la sociedad, y al mismo tiempo, que no sea una fuente de generación de desigualdades sino que las reduzca.

Tanto el rol que aún juega el SIMCE en la estructura educativa del país, la provisión mixta y la forma en cómo el Estado aborda la educación pública, la desregulación de la oferta privada, la capacidad de los padres por escoger la escuela de sus hijos, y la inclusión de alumnos inmigrantes son temáticas que urgen ser abordadas en los próximos años desde las políticas educativas. Así mismo, temáticas relativas a la relación profesor estudiante, formación ciudadana, currículum para el siglo XXI, educación con perspectiva de género, nuevas tecnologías en el aula, entre otras, también son factores a tener en consideración.

Si buscamos que Chile sea una sociedad más justa, con mayores niveles de igualdad, en donde la clase social no determine el éxito de la trayectoria de las personas, es importante que las escuelas estén orientadas hacia este propósito, lo que implica estar constantemente evaluando cuáles son los mecanismos, dinámicas, discursos y prácticas que no se orientan a ello.

VI. Referencias Bibliográficas

Araya, M. Barrientos, P. Ilabaca, T. y Nuñez, A. (2015). Por el fin a la selección: Inicio de una educación inclusiva. En Asuntos Públicos, N° 1201.

Ball, S., Bowe, R. &Gewirtz, S. (1996). School choice, social class and distinction: The realization of social advantage in education. *Journal of Education Policy*, *11*(1), 89-112.

Ball, S. y Vincent, C. (1998). I heard it on the grapevine: "Hot" knowledge and school choice. *British Journal of Sociology of Education*, *19*(3), 377-399.

Barrientos, P. y Ilabaca, T. (2016). El incómodo lugar de la educación pública en el sistema educacional chileno. Análisis sociohistórico del proceso de decaimiento de la educación pública chilena. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (*México*), *46*(4), 97-130.

Bellei, C. (2015). *El gran experimento: mercado y privatización de la educación chilena*. LOM ediciones.

Broccolichi, S., &Zanten, A. V. (2000). School competition and pupil flight in the urban periphery. *Journal of EducationPolicy, 15*(1), 51-60.

Bourdieu, P. (2007). *Razones prácticas: sobre la teoría de la acción*. Anagrama.

Bourdieu, P, y Passeron, J-C. (2014). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Editorial Fontamara, México.

Carrasco, A., Contreras, D., Elacqua, G., Flores, C., Mizala, A., Santos, H., Torche, F., Valenzuela, J. P. (2014). Hacia un sistema escolar más inclusivo: Como reducir la segregación escolar en Chile. Informe de Políticas Públicas, Espacio Público, 03, 1-30.

Corvalán, J. (2013). La narrativa educacional chilena y su proceso de transformación reciente: un análisis sociológico-histórico. *Revista Folios*, (37).

Corvalán, J. y García-Huidobro, J.E. (2016). Educación y mercado: el caso chileno. En j. Corvalán, A. Carrasco y J.E. García-Huidobro (Eds.) *Mercado escolar y oportunidad educacional. Libertad, diversidad y desigualdad*. Santiago, Chile: Ediciones UC.

Corvalán, J. y Román, M. (2016). Permanencia en escuelas de rendimiento medio en el cuasi mercado educativo chileno.En j. Corvalán, A. Carrasco y J.E. García-Huidobro (Eds.) *Mercado escolar y oportunidad educacional. Libertad, diversidad y desigualdad*. Santiago, Chile: Ediciones UC.

Dubet, F. (2005). *La escuela de las oportunidades: ¿qué es una escuela justa?*. Gedisa

Duru-Bellat, M. (2005). Tonalité sociale du contexte et expérience scolaire des élèves au lycée et à l'école primaire. *Revuefrançaise de sociologie, 45(3), 441-468. doi : 10.3917/rfs.453.0441.*

Elacqua, G., & Santos, H. (2013). Los efectos de la elección escolar en la segregación socioeconómica en Chile: Un análisis georreferenciado. *Documento de Referencia*, *1*.

Elacqua, G. y Fabregas, R. (2006). El consumidor de la educación: el actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile.En *Educación y brechas de equidad en América Latina*, Tomo II, p353-398, PREAL.

Garretón, M.A. (1983). El proceso político chileno. Santiago de Chile: Flacso

Hernández, M., &Raczynski, D. (2010). ¿Cómo eligen escuela las familias chilenas de estratos medios y bajos? Información, representaciones sociales y segregación. In Congreso Interdisciplinario de Investigación en Educación (Vol. 1, p. 13).

Ilabaca, T. (2017). El SIMCE y las políticas orientadas hacia una escuela inclusiva. *Asuntos Públicos* N°1293. Disponible en http://www.asuntospublicos.cl/

Ilabaca, T. (2016). Incluyendo y excluyendo alumnos inmigrantes en las escuelas de Chile. Dinámicas de la matrícula de alumnos inmigrantes en escuelas de 3 comunas de la Región Metropolitana. Ponencia en 9° congreso de sociología, GT migraciones.

Joiko, S., & Vásquez, A. (2016). Acceso y elección escolar de familias migrantes en Chile: No tuve problemas porque la escuela es abierta, porque acepta muchas nacionalidades. *Calidad en la educación*, (45), 132-173.

Kleitz, B., Weiher, G. R., Tedin, K., &Matland, R. (2000). Choice, charter schools, and household preferences. Social sciencequarterly, 846-854.

Larraín, J. (2001). *Identidad Chilena*. Santiago: LOM.

Matus, Claudia y Rojas, Carolina (2015), Normalidad y diferencia en nuestras escuelas: A propósito de la Ley de Inclusión Escolar. *Revista docencia*, núm. 56, pp. 47-56.

Mora, C. (2009). Estratificación social y migración intrarregional: algunas caracterizaciones de la experiencia migratoria en Latinoamérica. *RevistaUniversum*, vol. 1 (24), pp. 128-143.

OECD (2010).*PISA 2009 results: Overcoming social background - equity in learning opportunities and outcomes (volumen II)*. OECD Publishing, París.

Pavez, I. (2012), "Inmigración y racismo: experiencias de la niñez peruana en Santiago de Chile". *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, *XII*(1), 75-99

Peña, C. (2013). Educación y ciudadanía: los problemas subyacentes. En J.E. García-Huidobro y A. Falabella (Eds.), *Los fines de la educación* (Pp. 163-173). Santiago, Chile: Ediciones UC.

Riedemann, A. y Stefoni, C. (2015), Sobre el racismo, su negación, y las consecuencias para una educación anti-racista en la enseñanza secundaria chilena. *Revista Polis*, núm. 42, pp. 1-21.

Rodriguez, E. (2017). *Re imaginar la educación pública. Un reto democrático, curricular y pedagógico*. Santiago, Chile. Ediciones Alberto Hurtado.

Rojas, M. T. y Fernández, B. (2017). "La ley de inclusión amenazada". El Mostrador.

Revisado el 15 de enero del 2017, disponible en http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2017/01/06/la-ley-de-inclusion-amenazada/

Salas, R. (2003). Ética intercultural. Santiago: Ediciones UCSH.

Salvat, P. (2013). Justicia en la educación: condición para la igualdad. Notas desde algunas corrientes de filosofía política. En J.E. García-Huidobro y A. Falabella (Eds.), *Los fines de la educación* (Pp. 163-173). Santiago, Chile: Ediciones UC.

Tijoux, M. E. (2013). Niños (as) marcados por la inmigración peruana: estigma, sufrimientos, resistencias. *Convergencia*, *20*(61), 83-104.

Valenzuela, J. P., Bellei, C., & De los Ríos, D. (2009). Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido. *Santiago de Chile: FONIDE-CEIA*.

Valenzuela, J. P., Bellei, C., & De los Ríos, D. (2010). Segregación escolar en Chile. En S. Martinic y G. Elacqua (ed.) *Fin de Ciclo: Cambios en la Gobernanza del Sistema Educativo*. Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile y Oficina Regional para América Latina y el Caribe UNESCO, Santiago, Chile.

Van Zanten, A. (2015). *Choisir son école: stratégies familiales et médiations locales*. Pressesuniversitaires de France.

Waissbluth, M. (2013). *Cambio de rumbo. Una nueva vía chilena a la educación*. Ed. Debate. Chile.

Seguridad, predominio de mercado y cohesión social

Pablo Carvacho Traverso

RESUMEN

El presente artículo aborda las implicancias de la ausencia de la cohesión social para la seguridad ciudadana. Para ello se analizan algunas de las definiciones conceptuales del concepto de cohesión social (1), se distinguen dos de sus dimensiones desde el trabajo de Durkheim (2) a fin de profundizar en algunos de los principales fenómenos que impiden la integración social en sociedades modernas como la chilena: el predominio del mercado (3), la desconfianza (4) y el miedo (5). Finalmente, se señalan algunas de las principales consecuencias de la ausencia de cohesión relacionadas con el delito y la seguridad (6), se proponen medidas para el diseño de una política criminal que tome en cuenta dicha dificultad (7) y se concluye con los límites de la efectividad de una política criminal frente a un contexto político institucional que no aborda el principal mecanismo desintegrador, a saber, la colonización de las lógicas de mercado en las instituciones sociales que regulan la conducta social (8).

I. Cohesión social

La cohesión social es un concepto difícil de definir. Existen diversas definiciones y en muchas de ellas se describe como una suerte de estado de plenitud social, confundiendo las características que debiesen definirla con sus potenciales consecuencias positivas. Así, por ejemplo, para Dammert, cuando hay cohesión social, hay respeto por la diversidad (Dammert, 2011). Igualmente, para otro autor, la cohesión social puede ser explicada como una capacidad para absorber el cambio y el conflicto social mediante una estructura legítima de distribución de sus recursos materiales y simbólicos (Sorj & Tironi, 2007). Sin embargo, se podría decir que de hecho, frente a altos niveles de cohesión, la justicia en un sentido material no está asegurada, puesto que, entre otras cosas, las diferencias no son muy aceptadas. De esta manera, la cohesión social, al menos cuando hablamos de seguridad, no opera, necesariamente, en un sentido prosocial.

De hecho, la cohesión puede facilitar el delito. Una forma de entender el delito y sobretodo la emergencia de una subcultura delictual, es explicarla, no como una falta de acceso a oportunidades legítimas, sino como un exceso de oportunidades o acceso a estructuras de oportunidades ilegítimas (Cloward y Ohlin, 2013). La cohesión, en este sentido, permite el acceso a oportunidades criminales, las cuales pueden ser más estables y duraderas, como aquellas propias de las bandas criminales como mafias o el narcotráfico; menos estables y transitorias, como las bandas de conflicto, en donde existen pocas oportunidades legales o ilegales, y en donde se llevan a cabo actos de vandalismo y violencia sin sentido, en búsqueda de gratificación inmediata.

Así, la cohesión social, entendida sólo desde una óptica local o territorial, es decir, desprovista de un sentir común general, puede potencialmente facilitar más oportunidades para cometer delitos.

La cohesión social puede tener su fuente, desde la tradición norteamericana, en "la capacidad de una determinada sociedad para producir confianza social, para generar redes de cooperación efectivas entre extraños y para comprometer el interés y el respeto público en las acciones individuales, más la particular capacidad de sancionar al que saca ventajas indebidas de la fuerza de la cooperación social" (Valenzuela, 2008, p.8). Desde la óptica europea, en cambio, la fuente de la cohe-

sión estaría dada por la "capacidad específica de la sociedad de producir instituciones y disposiciones específicas hacia la mediación de conflictos que se identifican poderosamente con las instituciones democráticas" (Valenzuela, 2008, p.11). Ambas tradiciones miran a dos aspectos del mismo fenómeno, a saber, la capacidad de los individuos de cooperar y generar confianza interpersonal basada en ciertas valoraciones comunes y la capacidad de las instituciones de proveer de soluciones y absorber adecuadamente las amenazas que ponen en riesgo dichas valoraciones comunes. Ambas formas de entender la cohesión y la confianza son fundamentales para producir cohesión social prosocial. Por un lado, la falta de la primera se traduce en ausencia de eficacia colectiva, es decir, la capacidad de las comunidades para reconocer y enfrentar sus problemas de manera conjunta (Sampson et al, 1997). Por el otro, la ausencia de cohesión en el sentido de la tradición europea, importa la desconfianza en las instituciones a cargo de resolver los problemas relacionados con la seguridad.

II. La dificultad actual de la cohesión social

Para entender la posibilidad de cohesión social en una sociedad como la chilena, es posible recurrir a Durkheim y su idea de solidaridad descrita en su libro "La división del trabajo social" (Durkheim, 1987). Para él existen dos tipos de solidaridad. Por un lado, una solidaridad mecánica en donde el orden social está basado en un trasfondo religioso y por tanto en la similitud entre las personas. En este tipo de sociedades se comparten experiencias, valores y normas sociales con un alto nivel de vínculos emocionales. En sociedades de este tipo, por tanto, los controles sociales informales son altos y la infracción de normas es baja. Por otro lado, Durkheim habla de una solidaridad orgánica, donde el elemento central es la diferenciación entre las personas como resultado de la división del trabajo. El orden social en este punto se produce gracias a la cooperación y coordinación entre los órganos de la sociedad, cada uno del cual posee funciones específicas. Debido a la diversidad de experiencias y dada la gran diferenciación de las funciones ocurrida en las sociedades industriales modernas, ocurre una diversificación de las experiencias y valores comunes, debilitando la conciencia colectiva. La anomia en este sentido se produce

tanto por la debilitación como por la contradicción de las normas sociales que regulan las metas y actividades individuales. De esta manera, la capacidad de estas sociedades para regular la conducta se debilita.

El derecho penal, por oposición al civil que es una expresión de solidaridad orgánica, es una manifestación de la solidaridad mecánica. El delito es visto, de esta forma, como un ataque a la identidad colectiva, una ruptura del vínculo que genera la solidaridad mecánica. Un código penal cargado de conductas sancionadas implica una moralidad compartida fuerte sobre una gran cantidad de materias. En el mismo sentido, un acto será criminal en la medida que afecte estados colectivos fuertes y definidos. De otra forma, la percepción sobre el castigo queda debilitada.

De ahí que esta idea durkheimiana respecto del sentido del derecho penal, en la actualidad, puede ser aplicable sólo a un "núcleo" de delitos (Agnew, 2011). Así, actualmente no existe consenso claro respecto del estatus que debiesen tener ciertas conductas incluidas o excluidas del catálogo de delitos. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, con el aborto, con los daños medio ambientales, con los accidentes en el contexto del trabajo y con la colusión.

Luego, la cohesión social, entendida como solidaridad mecánica resulta muy difícil de verificar en una sociedad diferenciada. Como se verá, el desarrollo de cohesión social, dependerá, entre otras cosas, de la mayor o menor presencia de fenómenos desintegradores que afectan la confianza entre las personas y la confianza respecto del sistema encargado de proveer seguridad y justicia. A continuación se profundiza en estos fenómenos desintegradores.

III. El debilitamiento de las instituciones no económicas

Las transacciones de mercado, en cuanto necesarias para la vida social, pasan a ser la forma de interacción principal entre las personas. El mercado es el que incluye o excluye a las personas de los procesos de interacción, "predominando" por sobre otras instituciones sociales. El resultado anómico entonces no se debe simplemente a la falta de consenso valórico o al debilitamiento de la conciencia colectiva. Se trata de un debilitamiento de las instituciones no económicas en su capacidad para

regular la conducta y dirigirlo a fines prosociales. Así, es posible afirmar que esta debilitación de las instituciones no económicas es el principal mecanismo desintegrador en las sociedades modernas.

Esto es lo que afirma la teoría de la anomia institucional de Messner y Rosenfeld (Messner & Rosenfeld, 1995). Conforme a ellos, el paradigma de la sociedad industrial moderna, a saber, Estados Unidos, reposa sobre cuatro orientaciones básicas de valor: la orientación al logro por sobre los medios para cumplir ciertos fines; individualismo, esto es, un camino solitario con oponentes en competencia; universalismo, es decir, una oportunidad abierta para todos y en dónde todos están en observación; y finalmente, una idolatría exacerbada hacia el dinero, el cual opera como la única medida del éxito. En otras palabras, para esta teoría, la meta del éxito monetario y material puede ser conseguida por cualquiera gracias a la competencia individual (Rosenfeld & Messner, 1995).

De esta manera, las instituciones económicas predominan por sobre la familia, la educación y la política. ¿Por qué ocurrió esto? Como todo resultado anómico, su fuente viene dada por transformaciones violentas. Dado el especial dinamismo del capitalismo, el cual evolucionó cuando las otras instituciones aún estaban subdesarrolladas, los estándares, las costumbres y las reglas económicas terminaron colonizando a las instituciones no económicas generando que estas instituciones comenzaran a operar con lógicas económicas.

Esto resulta crítico en la medida que estas instituciones movilizan a las colectividades a alcanzar sus metas y necesidades comunes (política), socializan a sus miembros en las metas sociales, enfocándose en los medios apropiados para obtener esas metas, proveyéndoles apoyo emocional a sus miembros (familia) y aumenta los conocimientos fundamentales básicos y entrega caminos para el crecimiento personal (educación) (Messner & Rosenfeld, 1995).

Esta dominación de las instituciones económicas contribuye, entonces, al delito mediante dos procesos interrelacionados entre sí. Por un lado, la dominación económica estimula la anomía a nivel cultural, es decir, las metas monetarias prevalecen por sobre los medios lo que promueve el uso eficiente de medios, legales o ilegales, para obtener éxito. Por el otro, la dominación de las instituciones económicas erosiona los controles informales a la conducta desviada que proveen las instituciones no económicas en la medida que se altera su normal funcionamiento.

Así, una sociedad cohesionada requiere que estas instituciones cooperen mutuamente y no comodifiquen sus funciones. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el sistema educacional comodifica su función central y se encarga de entrenar futuros trabajadores más que de impartir y generar conocimiento. En este sentido, estos autores han aportado evidencia sobre la disminución del delito en la medida que el trabajo se "decomodifica", lo que ocurre frente a mayores niveles de seguridad social o, de otra manera, cuando la vida laboral no depende ni se apoya exclusivamente en el mercado (Rosenfeld & Messner, 1997).

IV. La desconfianza

Estas instituciones permiten regular y dirigir la conducta hacia fines y normas socialmente compartidas. Su correcto funcionamiento descansa en un elemento que ha sido llamado el "lubricante del sistema social" (Arrow, 1974), esto es, la confianza. A diferencia del mercado, en donde, en principio, la confianza entre las personas no resulta ser crucial para asegurar el flujo de interacciones pues los procesos de transacción se encuentran estandarizados a través de contratos, en las instituciones no económicas, la confianza es fundamental para asegurar la interacción social (Blomqvist, 1997), en tanto reduce los costos de transacción de estos procesos, los cuales son difícilmente estandarizables.

La confianza es, de esta manera, el elemento base para que haya interacción social. Cuando no hay confianza se provoca fragmentación y estigmatización social. Respecto del delito, la confianza se relaciona negativamente, es decir, a mayores niveles de confianza, menores tasas de delito. Al mismo tiempo, la criminalidad y la percepción de inseguridad tienen un impacto en la confianza y en la implementación de políticas públicas de seguridad.

Luego, el delito socava la confianza interpersonal y aquella confianza denominada impersonal. Cuando ocurre un delito se produce un quiebre en las expectativas en la sociedad, ya sea, respecto de la persona que infringió la norma y respecto de las instituciones encargadas de velar por el orden social. Respecto de estas últimas, es

posible en ciertos casos que se socave la confianza en la legitimidad del Estado y en su capacidad para hacer justicia.

V. Miedo

Otra fuerza desintegradora es el miedo pues interrumpe la interacción social normal, mina la confianza social y la civilidad. Si bien el miedo puede hacer algo para reparar las confianzas interpersonales, a través de las organizaciones barriales y comités de vigilancia, poco puede hacer para reparar la desconfianza frente a las instituciones políticas.

El miedo puede ser definido como un sentimiento de alarma o temor causado por un acto consciente o por una expectativa de peligro. Se configura en función de la gravedad percibida y el riesgo percibido de los delitos La percepción de riesgo no es exactamente lo mismo, es más bien su consecuencia principal (Warr, 2000).

El miedo tiene consecuencias de corto alcance como encender luces, cerrar puertas y ventanas, y otras de largo plazo como la evasión espacial, esto es, mantenerse lejos de los lugares que parecen peligrosos o el cambio en las rutas que se siguen, la forma de transporte o los tiempos que se escogen para dejar la casa o llegar a ella. La evasión espacial puede generar alto impacto financiero, en el comercio, en el uso de las calles y carreteras, en las actividades sociales y en la interacción social (Warr, 2000). Asimismo, el miedo provoca retraimiento social, lo que se traduce principalmente en un mayor tiempo de ocio dentro de las casas, produce reacciones punitivistas y vigilantismo.

A diferencia de otros miedos que importan riesgos a la vida, el miedo al delito descansa sobre mucha incertidumbre y falta de información sobre su real dimensión. Dado que las consecuencias de la victimización pueden ser catastróficas para quien las sufre, el error de percepción viene dado por el lado de la precaución. Así, el miedo amplifica la realidad del delito y trae consigo consecuencias que exigen un tratamiento diferenciado de la delincuencia. Se sabe, por ejemplo, que se tiende a exagerar la frecuencia de delitos graves poco comunes y subestimar la de los delitos más comunes (Warr, 2000).

En efecto, para el caso chileno el miedo no se relaciona con la ocurrencia de delitos: mientras las tasas de victimización se mantienen más bien estables (la victimización hogar en Chile fue de un 25,6% el año 2010 y de un 27,3% el año 2016, ENUSC 2016), la percepción de inseguridad crece sostenidamente (en Chile, el año 2010, un 60,2% de las personas percibían que la delincuencia había aumentado, cifra que para el año 2016 había crecido a un 85%, ENUSC, 2016). ¿Cómo se explica esa brecha? De qué se compone entonces la percepción si no se relaciona con la ocurrencia efectiva de delitos?

Tres factores permiten ayudan a explicar la brecha entre victimización y percepción. El primero son las llamadas "incivilidades", ya sean estas sociales, como el comercio sexual, consumo drogas, pandillas (un 10,5% siempre presencia comercio ambulante en su barrio, ENUSC, 2016) o físicas, como grafitis, basura, lugares abandonados (un 16% presencia siempre sitios eriazos, descuidados o abandonados en su barrios, ENUSC, 2016). El segundo factor, y cada vez mayor contribuyente a la extendida percepción de temor, son los medios de comunicación, en particular la televisión, noticiarios y una abultada programación que amplifica los hechos delictuales y sus consecuencias. Sobre este punto, un 64,9% de las personas declara que su fuente de información para creer en el aumento de delito en el país son los medios de comunicación lo cual, sin embargo, desciende a un 37,6% cuando el encuestado se refiere a su comuna (ENUSC, 2016). Finalmente, un tercer factor dice relación con la instrumentalización política del miedo lo cual no ha permitido precisamente racionalizar la discusión sobre el delito y la inseguridad. En este punto es interesante señalar cómo la percepción de riesgo aumentó de 60,2% a 82,6% durante el gobierno de Sebastián Piñera. Como se sabe, el temor al delito y la supuesta ineficacia para controlarlo, fue parte importante de los mensajes de campaña presidencial de Piñera, generando tasas de percepción de inseguridad que hasta el día de hoy no es posible reducir.

VI. Consecuencias de la baja cohesión

El resultado de la baja cohesión es una extendida sensación de vulnerabilidad en las personas provocado por un escepticismo en la capacidad del Estado para controlar

el fenómeno delictual y una desconfianza en la legitimidad y honestidad del poder judicial, el sistema político y las policías para abordar el fenómeno.

En relación al delito, esto se traduce en una falta de consenso en el sistema de justicia y y político en general en Chile. Así se manifiesta en la tasa de denuncia y reporte de crímenes, la cual bajó de 43,5% a 39,5% en el último año (ENUSC, 2016). Además, la falta de consenso se hace evidente en la definición de ciertas conductas como delito, tanto por conductas que son incluidas en el catálogo de delitos, como por otras que son excluidas y que generan un alto grado de desaprobación social. En este sentido, la confianza en el parlamento bajó de 50,1% a 38,6% entre 2012 y 2014 (Maureira et al, 2016).

Asimismo, la falta de cohesión se expresa en una percepción negativa hacia la justicia de la persecución policial. De hecho, si bien históricamente bien evaluados, la confianza en Carabineros ha comenzado a caer, de 65,7% a 63,7% entre los años 2012 y 2014, esto sin contar el escándalo de corrupción de este año (Maureira et al, 2016). Lo mismo ocurre con la confianza en la persecución penal y el sistema de justicia, la cual ha caído fuertemente de 47,8% a 37,3% entre 2012 y 2014 (Maureira et al, 2016). Lo anterior se traduce en un mayor uso de mecanismos de autotutela, esto es, medios privados de resolución de conflictos. Al respecto, un 25,4% aprueba tomar la justicia por las propias manos (Maureira et al, 2016), a través del linchamiento, por ejemplo, lo cual ha sido difundido profusamente en los medios de comunicación.

Por su parte, como se dijo, el desarrollo de cohesión en un sentido territorial o local no puede asegurar la vinculación de dicha pertenencia a conductas prosociales o integradoras. En este sentido, la ausencia de un sentido de pertenencia y confianza transversal sobre el sistema ha generado barrios muy específicos y cohesionados, que, ante la falta de estructuras estatales de oportunidades legítimas, han desarrollado en su seno sub culturas delictuales que han terminado por compensar la ausencia de Estado. Esto es lo que ocurre con los llamados Barrios de Alta Complejidad como Bajos de Mena, La Legua Emergencia, entre otros.

VII. ¿Qué hacer?

Algunos elementos para la configuración de una política criminal que permita una base normativa compartida y arreglos institucionales que permitan resultados justos y democráticos dicen relación en términos generales con un fortalecimiento de las instituciones no económicas las cuales proveen de control social informal a la conducta. Si bien esto excede los fines de una política criminal, generan un marco contextual en que esta se necesita desarrollarse para ser exitosa. De esta manera, resulta fundamental generar mecanismos de seguridad social y garantías de derechos que impidan que el mercado sea la única y predominante fuente de estabilidad social y de distribución de bienes públicos.

A nivel de política criminal es fundamental una efectiva gobernanza y control territorial de las instituciones públicas relacionadas al delito y la seguridad (Beltrán & Velásquez, 2012). Para esto es necesario distinguir tres dimensiones: prevención, control y reinserción.

En primer lugar, la política pública de prevención adolece actualmente de, al menos, dos grandes problemas. En primer lugar, si bien es descentralizada, no es correctamente focalizada. Los ejecutores de esta política, esto es, los municipios, encuentran incentivos evidentes para el desarrollo de proyectos situacionales que no concuerdan con las necesidades reales del territorio. En este sentido, un segundo problema, es que se ha caído fuertemente en el paradigma situacional, el cual, junto con tener pocas pruebas sobre su efectividad, ha mostrado alta evidencia de ser discriminatorio (Swanson, 2013). Un ejemplo claro de esto es el extensivo uso de alarmas comunitarias o la iluminación de esquinas. Por el contrario, resulta fundamental fortalecer la prevención social y sobretodo comunitaria, la única que entrega cambios sostenibles en la medida que permite que sean las comunidades quienes cooperen en la producción de seguridad. El foco en la prevención social y comunitaria permite, además, atacar aquellas incivilidades, más arriba categorizadas como "sociales", que contribuyen enormemente a la percepción de inseguridad y al miedo.

A nivel de control, resulta fundamental, la profesionalización de las instituciones a cargo de la seguridad y la delincuencia desde el gobierno central. Tanto la Subsecretaría de Prevención del Delito, como el Servicio Nacional del Menor y Gendar-

mería de Chile son entidades políticamente administradas, con equipos directivos escasamente capacitados en las materias. Asimismo, reformas al sistema de justicia criminal pueden acercar la justicia a la ciudadanía y otorgarle mejores grados de legitimidad. Un ejemplo de esto, tiene que ver con el refuerzo de la justicia restaurativa y otras penas alternativas a la privación de libertad, la conformación de jurados (donde quien finalmente sanciona es el pueblo y no el Estado) mecanismos de justicia vecinal y la reforma de Gendarmería de Chile, pueden mejorar la eficacia y racionalidad de estas instituciones. Sobre esto, el año 2016 La Fundación Paz Ciudadana junto con el Banco Interamericano de Desarrollo desarrollaron una propuesta de 13 reformas[1]. Entre otras medidas se mencionaron las siguientes: tribunales de ejecución de penas y una Ley de Ejecución de Penas, un nuevo Código Penal y la modernización policial y del Ministerio Público.

A nivel de reinserción, es fundamental continuar con el proyecto que divide el Servicio Nacional de Menores en, por una parte, un servicio enfocado a la reinserción de adolescentes infractores ley y, por otra, un servicio para niños vulnerados en sus derechos. Además, urge fortalece, especializar y profesionalizar los programas que atienden a jóvenes vulnerables, mediante programas estandarizados con suficiente evidencia empírica. En este sentido, la Terapia Multisistémica, actualmente impulsado por la Subsecretaría de Prevención del Delito, es un programa exitoso que debiese ser extendido en cuanto a su cobertura.

Por último, es necesario y posible regular el miedo. Como se vio, la percepción de temor se compone de otros fenómenos que pueden ser atacados y regulados. Además de lo dicho en cuanto la prevención del delito y las incivilidades sociales, la regulación de los medios de comunicación a este respecto es necesaria y posible. Junto a esto, las instituciones de seguridad y justicia tienen el deber y pueden controlar la difusión del miedo público mostrando una versión científica y razonable de los hechos relativos al delito. Una política de control del miedo debería entonces partir preguntándose por el estado real del delito y desde este punto desmitificar y desmenuzar sus características. En este sentido, es fundamental informar, como se hace respecto de los riesgos médicos, sobre el riesgo real de ser víctima de un delito, la naturaleza y frecuencia de los hechos victimales (delitos conjuntos

1 Este documento no se encuentra aún disponible.

por ejemplo), las circunstancias y características de diverso tipo, que aumentan o disminuyen el riesgo de ser victimizado, entre otros (Warr, 2000).

VIII. Conclusión

La cohesión social de una sociedad depende en gran medida de fenómenos que superan las posibilidades de una política criminal. En este sentido, es posible afirmar que la efectividad de una política criminal depende de un contexto político-institucional en donde aquéllas instituciones no económicas que regulan socialmente la conducta, especialmente, la familia, la educación y la política, se encuentran fortalecidas en tanto cuentan con mayores niveles de independencia de las lógicas del mercado.

A pesar de ello, es posible diseñar una política criminal que, por un lado, sea capaz de tener eficacia y control territorial sobre la política de seguridad, y que, por el otro, aborde la desconfianza a las instituciones vinculadas, acercando la justicia criminal a la ciudadanía y racionalizando sus procesos e instituciones. Al mismo tiempo, es fundamental abordar el desafío de controlar el miedo al delito, confrontando los fenómenos sociales que lo promueven, para lo cual es fundamental la responsabilidad y ética de comunicadores sociales y políticos al referirse al problema del delito y la inseguridad.

IX. Referencias Bibliográficas

Agnew, R. (2011). Toward a unified criminology: Integrating assumptions about crime, people and society. NYU Press.

Arrow, K. J. (1974). The limits of organization (Fels lectures on public policy analysis). W. W. Norton & Company.

Beltrán, I., & Velásquez, E. (2012). Cohesión social, confianza y seguridad en América Latina: Un estudio exploratorio. F. Díaz, & P. Meller, Violencia y cohesión social en América Latina, 49-104.

Blomqvist, K. (1997). The many faces of trust. Scandinavian journal of management, 13(3), 271-286.

Cloward, R. A., & Ohlin, L. E. (2013). Delinquency and opportunity: A study of delinquent gangs (Vol. 6). Routledge.

Dammert, L. (2011). Desafíos para la seguridad ciudadana y la cohesión social. Ponencia presentada en el II Diálogo Regional, organizado por urb-al III. Seguridad Ciudadana y Gobernanza Multinivel para la Cohesión Social Local. San Salvador, 9.

Durkheim, E. (1987). La división del trabajo social (Vol. 39). Ediciones Akal.

Messner, S. F., & Rosenfeld, R. (1997). Political restraint of the market and levels of criminal homicide: A cross-national application of institutional-anomie theory. Social Forces, 75(4), 1393-1416.

Ministerio del Interior de Chile (2016). Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2016.

Maureira, S. T., Acevedo, C., Jaramillo-Brun, N., Zechmeister, E. J., & Luna, J. P. (2016). Cultura política de la democracia en Chile y en las Américas, 2014:¿ Tiempo de reformas?.

Rosenfeld, R., & Messner, S. F. (1995). Crime and the American dream: An institutional analysis. The legacy of anomie theory, 6, 159-181.

Valenzuela, E. Desorganización, solidaridad y movilidad. En Valenzuela, E., Schwartzman, S., Biehl, A., & Valenzuela, J. S. (2008). Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos.

Sampson, Robert J., Stephen W. Raudenbush, and Felton Earls. "Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy." Science 277.5328 (1997): 918-924.

Sorj, B., & Tironi, E. (2007). Cohesión social en América Latina: un marco de investigación. Pensamiento Iberoamericano, 1(2), 109-10.

Swanson, K. (2013). Zero tolerance in Latin America: punitive paradox in urban policy mobilities. Urban Geography, 34(7), 972-988.

Warr, M. (2000). Fear of crime in the United States: Avenues for research and policy. Criminal justice, 4(4), 451-489.

Chile y su política exterior en Latinoamérica: ¿están justificadas las críticas?

Juan Eduardo Furche Rossé

RESUMEN

La política exterior chilena ha sido permanentemente blanco de una multiplicidad de críticas, estas vienen usualmente desde afuera; pero no tan lejos tampoco, usualmente desde otros países de la región. Como país hemos cosechado una imagen regional de ser lejanos y ajenos a los procesos y momentos del continente, con una intensa concentración en lo comercial por sobre cualquiera otra cosa consideración. Si bien esa imagen no era del todo errónea en los años 90, en este siglo hemos realizado un importante esfuerzo en no sólo enfocarnos hacia nuestra región, sino que también de cooperar y aportar a ella en los procesos de integración.

I. Introducción

Es muy común escuchar expresiones del tipo que: si hiciésemos una analogía entre el conjunto de países latinoamericanos y una sala de clases, muy probablemente, Chile sería considerado un muy buen alumno y a la vez, un pésimo compañero de curso. Tenemos un PIB per cápita e indicadores de desarrollo humano relativa y comparativamente altos al considerarlos con el resto de la región[1], un marco institucional sólido, durante mucho tiempo ostentamos con orgullo estadísticas prusianamente precisas y tuvimos una transición pacífica hacia la democracia a finales del siglo pasado, adicionalmente logramos cumplir con algunos criterios mínimos para ingresar a la OCDE y si miramos algo más atrás en la historia tenemos un largo historial de estabilidad institucional, pocas constituciones e incluso celebramos elecciones en plena guerra (1881). Pocas democracias pueden decir esto. Hasta este punto no está nada de mal; definitivamente un buen alumno.

¿Qué hay del mal compañero? En primera instancia es una afirmación, a lo menos, discutible. Es cierto que tardamos algo de tiempo en (re) integrarnos a los circuitos de cooperación, nuestras relaciones económicas han primado muchas veces por sobre las relaciones políticas, en varias oportunidades negociando en separado al resto de los países y teniendo un perfil de jugador solitario, en una línea opuesta a los otros países de la región que han mantenido, o se han esforzado en mantener, una dinámica de jugadores de equipo o a lo menos, de jugar en equipo entre ellos[2]. Y si bien efectivamente, hemos sido más de jugar solos que de jugar en equipo, nuestras primeras incursiones en lo relativo a acuerdos comerciales fueron con Bolivia, Venezuela y luego con MERCOSUR[3].

No se debe ser tan duro. Hemos crecido en un espacio particularmente aislado. Los principales centros urbanos en Chile hacen su historia rodeados por un desierto, que nadie quería caminar. Una cordillera, que pocos intentaban cruzar y un océano que poca gente estaba interesada en navegar. Ciertamente eran obstáculos que

1 Hasta que los corregimos por Gini. El informe del PNUD de 2015 ubica a Chile con un IDH de 0,832 pero al ajustarlo por desigualdad bajamos a 0,672, lo que nos dejaría entre Uzbekistán y Filipinas, países que tienen una brecha mucho menor que la nuestra al hacer la misma corrección.

2 No necesariamente significa que esa sea siempre la dinámica en la región.

3 El listado de acuerdos comerciales suscritos por Chile que se encuentran actualmente vigentes se encuentra disponible en https://www.direcon.gob.cl/acuerdos-comerciales/

parecían infranqueables hasta bien entrados en la segunda mitad del siglo pasado, amén de otras complejidades geográficas para la cooperación y la integración en la región (Sunkel, 2008), naturalmente también hay voces disidentes al respecto. El embajador Fernando Reyes (2013) desarrollo puntos de unión y conexiones interesantes entre Chile y su gente con el resto del mundo, incluso de antes de la independencia. Joaquín Fernandois (2005) tiene también algunos puntos sobre esta idea, en el sentido de que siempre hemos tenido una condición de cierto aislamiento, ya que desde la misma época colonial éramos, literalmente, el último rincón del imperio, seguimos siendo el último rincón de América, aunque siempre con algún grado de conexión y vinculación, pero no necesariamente nos veíamos a nosotros mismos como parte integral del mundo.

Ahora bien, en un plano más contemporáneo podemos decir que dedicamos mucha energía y tiempo de la última década del siglo pasado a romper paulatinamente con el aislamiento que nos legó el régimen autoritario. La primera década del siglo XXI nos vio con una cara amable hacia nuestro continente, por ejemplo, en el 2006 volvimos como miembro asociado a la Comunidad Andina (CAN), que previamente abandonamos en 1976. Desde el 2000 hasta hoy nos hemos integrado más a nuestra región, junto a Colombia, Perú y México levantamos la Alianza del Pacifico, hemos participado en, UNASUR, misiones de paz, en cooperación sur-sur y también realizando operaciones de triangulación. Cooperamos con la institucionalidad amenazada en la seguidilla de crisis políticas regionales entre 2008 y 2012[4], y hace poco participamos en el proceso de paz en Colombia, y algunas de nuestras ONG están entre las más grandes del continente, por ejemplo, TECHO y América Solidaria. Aunque no hayamos descuidado nuestra agenda comercial en ningún momento.

Este capítulo repasara eventos relevantes de nuestra política exterior con respecto a la región desde el 2000 en adelante. Tomé el año 2000 como marca, ya que, además de ser un cambio de década, de siglo y de milenio, lo es también de gobierno, y efectivamente desde el gobierno de Lagos hasta hoy tenemos una importante cantidad de fenómenos relevantes tanto para la región como para nuestra actuación internacional. Sólo como ejemplo de la importancia internacional del

4 Si bien la línea general fue de apoyo a la institucionalidad vigente y al mandatario en el cargo, las respuestas difieren entre Bachelet, quien respondió en 2008 (Bolivia) y 2009 (Honduras), y Piñera que las enfrentó en 2010 (Ecuador) y 2012 (Paraguay).

gobierno de Lagos, durante su mandato firmamos el acuerdo de asociación con la Unión Europea (UE), el TLC con Centroamérica, el P4[5], germen del tan revolucionario como fracasado, por ahora, TPP[6] y TLC con EE.UU. A quien además le dijimos que "no" a la invasión a Iraq en 2003, en un momento en que el tratado entero podría haberse derrumbado.

Esta revisión, tiene que, necesariamente pasar por algunos elementos comerciales, innegablemente nuestra interacción económica internacional ha funcionado como piedra clave en la arquitectura de nuestra política exterior.

II. Política exterior a partir del 2000

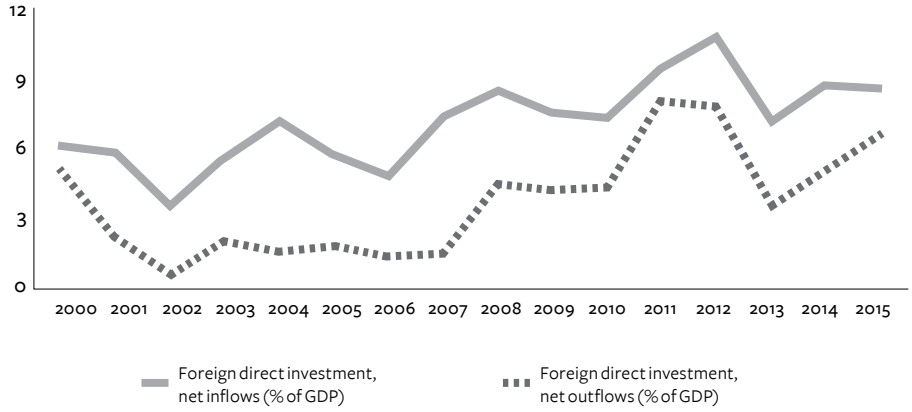
Actualmente Chile mantiene relaciones económicas con alrededor del 80% del PIB global[7] mediante una red de 26 acuerdos comerciales de diversos tipos, Acuerdos de Complementación Económica (ACE), de Alcance Parcial (AAP) o de Libre Comercio (TLC), además de otros acuerdos más sofisticados en los que hemos negociado, junto con temas comerciales, la incorporación de normativas en temas laborales, fitosanitarios, denominadores de origen entre otros, varias veces los acuerdos internacionales que hemos suscrito nos han obligado a mejorar nuestros estándares internos en materias que estaban incorporadas en el tratado.

Chile se ha esforzado sistemáticamente en atraer inversión extranjera y servir como plataforma para redistribuir inversiones y también capitales. Las figuras n°1, n°2 y n°3, muestran con distintas mediciones el comportamiento de la inversión extranjera. No deja de llamar la atención, en todo caso, que sea mayor el volumen de inversión entrante que de inversión chilena saliente, ya que, si bien se han realizado esfuerzos importantes por parte de Imagen de Chile y de ProChile, lo cierto es que muy pocos emprendimientos y PYMES chilenas están exteriorizándose, no así los grupos económicos y holdings más grandes como CEN-

5 Pacific 4, acuerdo omnicomprensivo que sirvió de base al extinto TPP. Formado originalmente por Chile, Nueva Zelandia, Singapur y Brunei Darussalam, actualmente en vigor entre las partes firmantes.
6 Trans Pacific Partnership.
7 Información destacada en el sitio web de Chile en el Exterior disponible en http://chile.gob.cl/es/sobre-chile/asi-es-chile/panorama-actual/economia/

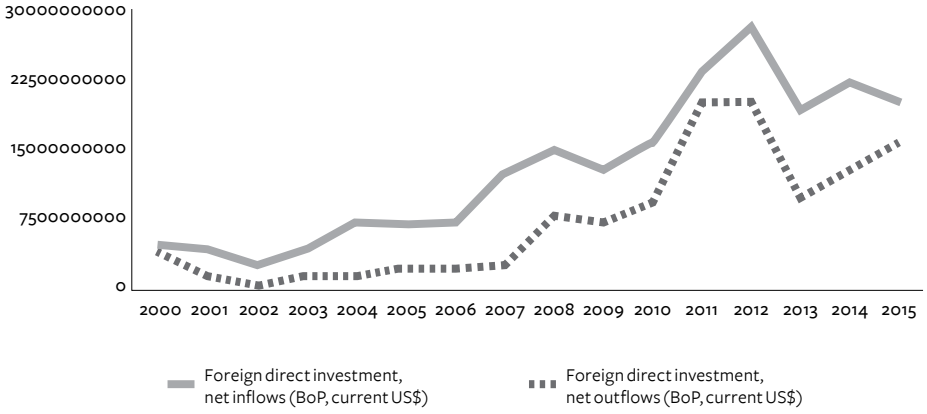
COSUD, Falabella, LATAM o Lucchetti que actualmente operan en buena parte del continente latinoamericano, siguiendo las lógicas conocidas del capitalismo avanzado contemporáneo.

Figura n°1
Foreign direct investment, net inflows et outflows (% of GDP)



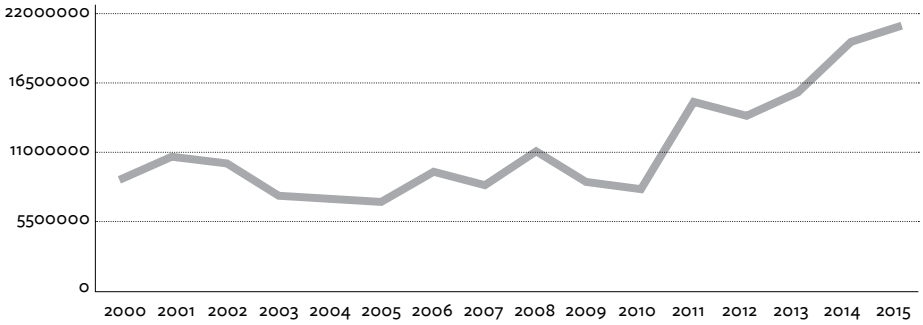
Fuente: Elaboración propia a partir de datos actualizados al 2016 del Banco Mundial.

Figura n° 2
Foreign direct investment, net outflows (BoP, current US$)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos actualizados al 2016 del Banco Mundial.

Figura n° 3.
Net foreign assets (current LCU)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos actualizados al 2016 del Banco Mundial; en millones de CLP, Corrientes.

Es aquí donde podemos encontrar los primeros roces entre nuestras relaciones políticas internacionales y las relaciones comerciales internacionales. Por una parte, ofrecemos espacios ágiles y normas sencillas para recibir inversiones extranjeras en Chile, sin embargo, parte importante de nuestros esfuerzos de política en el exterior son para destrabar situaciones en las que inversionistas nacionales se encuentran con espacios "poco fluidos" en el exterior. Un buen ejemplo es el caso del uso de terrenos y hangares de LAN Argentina en el Aeroparque de Buenos Aires en 2013, tema que escaló rápidamente en nuestra agenda bilateral con Argentina, con quien, dicho sea de paso, hemos cultivado una relación excepcionalmente sana, amigable y fructífera en los últimos años.

Con respecto a nuestra región, y con una aproximación más política, Chile ha declarado apoyarse fuertemente en las nociones de multilateralismo y de regionalismo abierto al momento de construir su política exterior, aunque existen voces disidentes al respecto (Fuentes, 2012) ya que no se ha desarrollado de una forma estricta, en el sentido de que América Latina no fue una región que recibiera particular atención, por parte nuestra, lo que sí ocurrió con la región del Asia Pacifico, de la que también nos consideramos parte; de todas formas al ser un país medio tenemos una profunda vocación multilateral, al ser precisamente aquellos espacios en donde podemos dialogar y negociar de forma algo más horizontal y con diversos

grados de compensación frente a los planos naturalmente asimétricos que habitualmente se encuentran en las relaciones bilaterales.

Esta vocación se ha vuelto patente con nuestra participación en distintas instancias exclusivamente regionales (OEA, UNASUR y CELAC), aunque a veces, aun, se nos siga viendo como malos compañeros de clase, por ejemplo, por algunas de nuestras compras en el sector defensa[8] o por nuestra postura frente a la CAN, MERCOSUR[9] o nuestras declaraciones sobre la situación democrática puntual de otros países de la región, aunque tampoco se puede desconocer lo rápido de nuestra reacción frente a eventos críticos como las crisis políticas que sacudieron la región entre 2008 y 2012, o también nuestras reacciones frente a desastre naturales con graves consecuencias, que en nuestra región, lamentablemente corren con una frecuencia mayor a la deseable.

Particularmente nuestra participación en UNASUR es un indicador de que también estamos interesados en ser un "buen compañero", ya que, si bien UNASUR hoy no tiene el ímpetu de sus primeros años, participamos activamente en la creación y posterior aplicación de una metodología única para medición de gasto en defensa, este último es uno de los puntos en los que vale la pena detenerse un poco por dos motivos, el primero es que la defensa es permanentemente un tema que genera "inquietud" permanente en la región en base a la larga lista de gobiernos autoritarios en la historia reciente de la región, además de diversos episodios armados entre países en la región y que si bien hay muchas declaraciones de avances la verdad es que no hay tanto, pero sí es, dicho sea de paso, una buena oportunidad de fortalecer la cooperación y la integración (Osorio Granifo, Salinas Urquieta, & Furche Rossé, 2014). En segundo lugar, nuestras compras en defensa cuyas capacidades efectivamente sobrepasan a las de nuestros vecinos, están bastante lejos de pretender una carrera armamentista o de pensar en agredir a alguno de ellos, en la mayoría de los casos se trata de renovaciones de material que ya ha cumplido su ciclo de vida útil. Es necesario destacar también que desde el sector defensa existe cooperación desde Chile con otros países, como la fuerza de paz conjunta Cruz del

8 A pesar de estar adscritos a la metodología única de medición de gastos de defensa propuesta en el Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR.

9 Entre nuestros acuerdos comerciales existe uno de complementación económica, participamos como país asociado desde 1996.

Sur con Argentina o la participación de ENAER con EMBRAER en la fabricación del avión carguero y tanquero KC-390.

El avanzar hacia ser un buen compañero de curso es en buena parte el énfasis que dio el gobierno encabezado por Michelle Bachelet a la política exterior durante su primer mandato, lo que además se condice de forma coherente con la estrategia a largo plazo que ha seguido nuestro país. En términos simples, el gobierno de Aylwin trabajó en romper la condición de aislamiento que heredamos del régimen de Pinochet, subsiguientemente los gobiernos de Frei y Lagos, continuando en esa línea, desarrollaron una política comercial internacional que nos permitió insertarnos en múltiples circuitos comerciales, lo que fue la base para que, desde el primer gobierno de Bachelet, diésemos un giro importante hacia nuestra región, lo que de ninguna forma entorpeció el que mantuviésemos en paralelo una importante acción multilateral, Bachelet selló su política internacional con nuestro ingreso a la OCDE en 2010[10].

Asimismo, además de centrarse en la región, hemos avanzado en insertarnos también en cadenas globales y regionales de valor. Por su lado, la administración de Sebastián Piñera no fue demasiado diferente, la gestión de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería Chilena (DIRECON) en su periodo estuvo marcada por la entrada en vigencia de los TLC con Turquía, Malasia y Vietnam, además de un importante esfuerzo por impulsar el —actualmente difunto— TPP.

Por otro lado, durante el segundo gobierno de la presidenta Bachelet, han tomado mucha fuerza en nuestra cancillería las nociones de Convergencia en la diversidad y Países Afines / *Liked Minded Countries*[11], lo que en términos sencillos significa que buscamos, activamente, asociarnos a países "con los cuales compartimos principios, intereses y visiones, lo que nos permite llevar a cabo un dialogo político privilegiado en áreas estratégicas para el desarrollo inclusivo y sostenible" (Bywaters, García, & Dominguez, 2016, p. 68) de algún modo es similar a lo que hace la OCDE, intercambiar experiencias de políticas públicas exitosas,

10 Naturalmente el acceso a la OCDE, invitación mediante, es un proceso de largo plazo, pero que culminó efectivamente durante el gobierno de Bachelet.

11 Si bien el concepto ha aparecido en entrevistas y notas de prensa, la revisa Diplomacia público en agosto de 2016 un artículo en el que se explica con más detalles el concepto y sus orígenes.

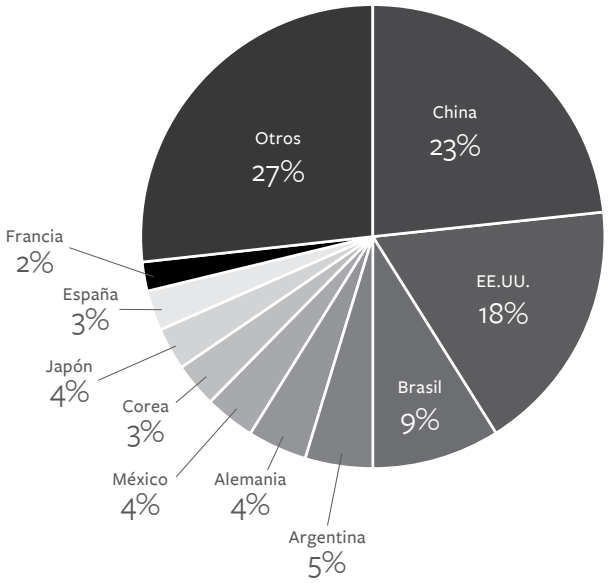
actualmente apuntamos a buscar países afines en áreas de energía, desarrollo sostenible, cuidado del océano, Antártica, y programas de reducción de riesgos de desastre. De hecho, al iniciarse el segundo gobierno de Bachelet, el Canciller Heraldo Muñoz publicó rápidamente, a los pocos días de asumir en el cargo, una columna en la que destaca "las opciones de integración de nuestra región hoy se bifurcan en diversas direcciones económicas y políticas (...) Falta convergencia y concertación en America Latina y el Caribe" (2014). Esto último bien podría ser un llamado a organizar y ordenar los procesos de cooperación e integración de larga data en la región, pero aun con poca concreción.

Aún hay espacio para discutir y reflexionar sobre qué tan buen o mal compañero de curso somos dentro de nuestra región latinoamericana, ya que si bien participamos en la creación de la Alianza del Pacifico (AP) junto a Colombia, México y Perú, la verdad es que el comercio intrarregional es bastante reducido y la AP no es ningún caso la excepción, el foco de México (y en buena parte también de Colombia) es hacia los EE.UU, mientras que Chile y Perú tienen como socios comerciales prioritarios a otros actores foráneos a la región. Actualmente, ninguno de los países de la AP tiene a otro país de la AP como socio comercial importante como destino de exportaciones y/o como origen de importaciones. Haciendo un repaso rápido en lo relativo al volumen de las importaciones que llegan a Chile: China ocupa un 23%, EE. UU 18%, Brasil 9%, Argentina 5%, Alemania 4% y México, el más importante dentro de la AP, un 3%.

En el lado de las exportaciones el escenario es, como era de esperarse, bastante similar, en primer lugar, China con 28%, seguida de EE. UU con 14%, Japón 9%, Corea del Sur 7%, Brasil 5%, Países Bajos y Perú comparten un 3% cada uno mientras que el listado de los 10 primeros se cierra con India, España y México empatados en un 2%.

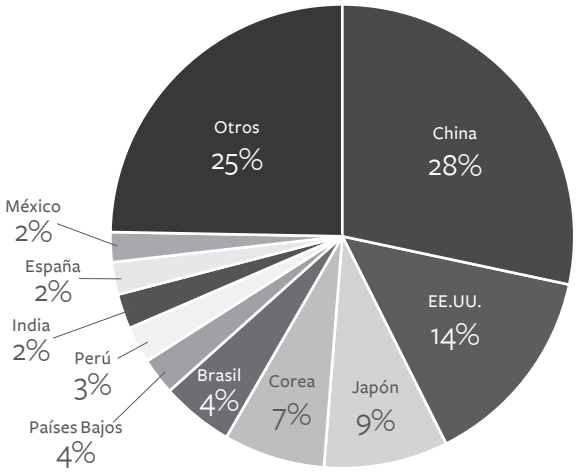
A continuación se grafica lo explicado en los párrafos precedentes:

Figura n° 4. Origen Importaciones



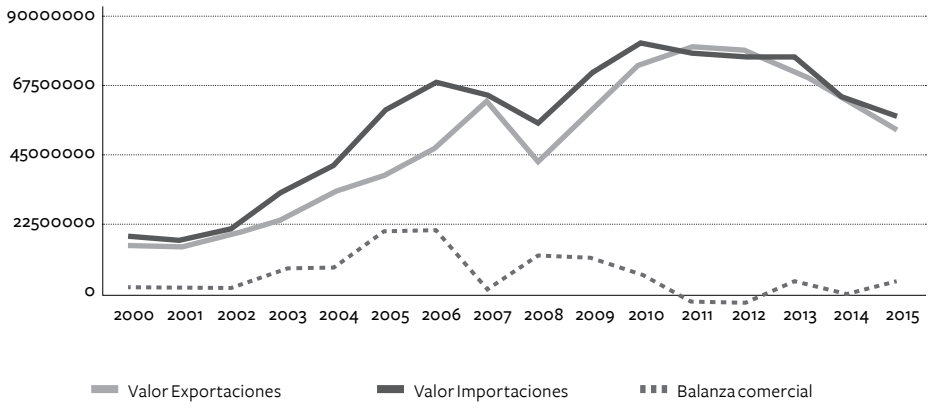
Fuente: Elaboración propia a partir de datos actualizados al 2016 de la UNCOMTRADE.

Figura n° 5. Destino Exportaciones



Fuente: Elaboración propia a partir de datos actualizados al 2016 de la UNCOMTRADE.

Figura 6. Exportaciones / importaciones / balanza



Fuente: Elaboración propia a partir de datos actualizados al 2016 de la UNCOMTRADE.
Todos los Valores en miles de USD - Corrientes.

En sus inicios la AP tuvo un sello marcadamente político. Hay que considerar ello en su contexto, año 2011, cierto grado de paralelismo con la UNASUR impulsada fuertemente por Brasil y Venezuela, mientras que Peña Nieto gobernaba en México, Piñera en Chile, Santos en Colombia y Humala en Perú.

El sello de centroderecha inicial parece desvanecerse actualmente. Hoy la AP apunta a ser un bloque económico inclusivo y área de libre comercio buscando el libre tránsito de bienes, mercancías, servicios y personas, mantiene un programa de becas e intercambios estudiantiles, y actualmente trabaja en asociación al MERCOSUR, en una iniciativa que puede resultar muy beneficiosa para toda la región. No se puede acusar a la AP, ni tampoco a nosotros, de no buscar avanzar hacia la integración regional. Hay que tener en mente también, que el proceso de integración regional tampoco ha sido fluido en estas latitudes del planeta y que, si bien los avances siempre han sido muy lentes, al menos por ahora no parece haber nadie intentando manifiestamente entorpecerlo.

¿Y qué hay de las demandas? Todas están ubicadas en nuestro ámbito inmediatamente vecinal. En lo que llevamos de este siglo Chile ha protagonizado tres procesos en la Corte Internacional de Justicia (CIJ) una demanda desde Perú por deli-

mitación marítima, otra de parte de Bolivia relativa a nuestra supuesta obligación a negociar un acceso al Océano Pacifico y finalmente una nuestra relativa al uso de las aguas del rio Silala.

Ahora bien, Chile tiene hoy una política exterior con priorización explícita hacia sus vecinos y hacia la región; con objetivos, principios, intereses y prioridades que son claros y hacen de nuestra conducta algo predecible para todos quienes interactúan con nosotros. El primero de estos principios es precisamente el respeto por el derecho internacional y por los tratados. Es la línea que hemos seguido desde el regreso de la democracia y ha sido un pilar en la construcción de nuestra imagen de país interna y externamente estable. Por lo mismo es hemos sido capaces de continuar nuestras relaciones con los vecinos con los que tenemos diferencias sin mayores sobresaltos que los propiamente originados en los procesos jurídicos. Hemos demostrado madurez cívica y seriedad política al enfrentar los juicios en la CIJ. Nuestros vecinos, así como todos aquellos con quienes nos relacionemos, saben perfectamente bien que esperar de nosotros: un país que respeta y cumple las normas en el campo internacional.

III. Conclusiones

Finalmente, y a modo de resumen, la aseveración que da origen a este texto, "buenos alumnos y malos compañeros" se ha desapegado paulatinamente de la realidad, quizás en los años 90 tenía más de cierta que de falsa, sin ser nunca del todo cierta. Pero hoy, 2017, la verdad es que hemos demostrado que es perfectamente posible ser un buen compañero sin dejar de ser un buen alumno. Es cierto que siempre habrá algún grado de roce vecinal, es natural e inevitable, ocurre en todo el planeta y es parte inherente de la relación entre los países. Lamentablemente el chauvinismo nunca es del todo extirpable. Sin embargo, en el ámbito vecinal, siempre complejo, hemos mejorado mucho.

Hoy con Argentina tenemos excelentes relaciones y hoy ya se conversa sobre integración física, con Perú ya podemos dar por superada en términos prácticos la controversia marítima, y se trabaja en la implementación del fallo, sin afectar las

relaciones comerciales y políticas con ellos y tímidamente ya se habla de medidas de confianza mutua. Mientras que con Bolivia seguiremos dialogando permanentemente y siempre apegados al derecho internacional y respetando los tratados. Los conflictos no son beneficiosos para nadie y al dar un paso atrás y mirar completa la compleja pintura de la región, hoy vemos a un Chile más cercano e integrado, además de querido y respetado por las naciones de América.

IV. Referencias Bibliográficas

Bywaters, C. C. (2014). El «NO» de Ricardo Lagos a la invasión de Irak en 2003: el proceso de toma de decisiones de politica exterior en Chile. *Estudios Internacionales*(144), 65-88. Obtenido de http://www.scielo.cl/pdf/rei/v46n177/art03.pdf

Bywaters, C. C., García, C., & Dominguez, M. D. (Agosto de 2016). Chile y los paises like-minded: Hacia una nueva etapa. (F. R. Matta, Ed.) *Diplomacia*(132), 67-73.

Fernandois, J. (2005). *Mundo y findel mundo: Chile en la politica mundial 1900-2004*. Santiago: PUC.

H. M. (14 de 03 de 2014). Convergencia en la diversidad: la nueva política latinoamericana de Chile. *El País*.

Matta, F. R. (2013). Chile y la "Conciencia de Mundo". En R. L. Escobar (Ed.), *Cien años de luces y sombras* (Vol. II, págs. 259-339). Santiago: Random House Mondadori.

Ministerio de RE.EE - Gobierno de Chile. (2010). *Hitos de la Política Exterior. Durante el Gobienro de la presidenta Michelle Bachelet*. Santiago: Gobierno de Chile.

OECD. (2015). *Diagnostic of Chile's Engagement in Gloval Value Chains*. Obtenido de OECD: https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2015/12/diagnostic-chile-gvc-2015.pdf

Osorio Granifo, A., Salinas Urquieta, C., & Furche Rossé, J. (2014). La cooperación en seguridad como una oportunidad para fortalecer la integración latinoamericana. En AUALCPI, *Agora Latinoamericana* (págs. 25-197). Bogota.

Sunkel, O. (2008). Desarrollo e integracion Latinoamericana. En P. Leiva Lavalle, *Los caminos para la integracion de America Latina* (págs. 51-69). Santiago: Universidad Miguel de Cervantes.

UNDP. (2015). *Human Development Report 2015. Work for Human Development.* (UNDP, Ed.) Obtenido de UNDP: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf

Vera, C. F. (2012). EL REGIONALISMO ABIERTO EN LA POLÍTICA EXTERIOR CHILENA, ¿VERSIÓN ORIGINAL O CONCEPTO EQUÍVOCO? *Enfoques, X*(17), 19-31. Obtenido de http://www.ucentral.cl/prontus_ucentral2012/site/artic/20140102/asocfile/20140102003216/enfoques17_02_cristianfuentesvera.pdf

Crecimiento y Sustentabilidad

Chile Sustentable: Los desafíos al 2030

Susanne Baumbach Cubillos y Esteban Espinoza Ansieta

RESUMEN

Bajo distintos gobiernos se ha implementado una política ambiental que sustente el desarrollo de nuestro país, dotándolo de una legislación y una institucionalidad con criterios institucionales y regulatorios que orienten acciones del Estado, del sector privado y de la ciudadanía. La política ambiental se ha inspirado en el concepto de desarrollo sustentable, proceso que busca un mejoramiento sobre la calidad de vida de la sociedad, basado en medidas de conservación del ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras. Su objetivo es enfrentar desafíos permanentes, como por ejemplo: i) el perfeccionamiento de la legislación; ii) incorporar aspectos preventivos sobre nuestros recursos y sociedad; iii) promover la conservación del patrimonio y el uso equilibrado de los recursos naturales; iv) promover el desarrollo de decisiones sustentables; e v) incentivar el desarrollo nuevos instrumentos de gestión, planificación y gobernanza. Por ello, es crítico generar una mirada de futuro que incorpore lineamientos en la discusión de cómo integrar las diversas componentes de la sustentabilidad. La finalidad es que, en su conjunto, posibiliten consolidar un camino dinámico de desarrollo, pero integrado al bienestar de la sociedad, a su calidad de vida, al resguardo de nuestros recursos naturales, y de nuestra biodiversidad.

I. Definiciones y principios de sustentabilidad en Chile

Encaramos hoy un vertiginoso proceso de cambios, en verdad un cambio de época. Las tendencias mundiales dominantes en la economía y en la sociedad exacerban las contradicciones de un estilo de desarrollo que se ha vuelto insostenible. Esas contradicciones son innegables. Lo demuestra el aumento sin precedentes de la desigualdad global en las últimas décadas, la agudización de la crisis ambiental, especialmente el cambio climático, y el papel ambivalente de la revolución tecnológica que, al mismo tiempo que abre opciones para la sostenibilidad, genera tensiones en los mercados laborales que se agravan a medida que se expanden las nuevas tecnologías. Esto ha traído como consecuencia efectos no deseados sobre el entorno lo cual ha incidido en el estado y condición del medioambiente y por cierto de la sociedad. Por ello y bajo la búsqueda de dar una nueva dirección a los patrones de desarrollo, se ha introducido durante los últimos años el concepto de sustentabilidad, con el sentido de integrar la dimensión ambiental con el bienestar social y el desarrollo económico.

La sustentabilidad se ha popularizado en los diálogos y acuerdos entre países y gobiernos, masificándose como concepto que busca ahondar en todo ámbito de acción. Sin embargo, pocos conocen con claridad cuál es su real significado, importancia e integralidad. Es así como también surgen matices y adecuaciones autocomplacientes sobre la sustentabilidad, denominándola a su vez como sostenibilidad.

Si bien existen variadas definiciones, todas estas desde sus diferentes enfoques plantean el bienestar social, económico y ambiental como denominador común para lograr una correcta interacción entre la naturaleza, sus recursos, y las necesidades económicas y sociales. Por ello, la sustentabilidad debe ser entendida como un proceso dinámico e integrado que busca encontrar y promover el equilibrio entre el medio ambiente y el uso de los recursos naturales, en el marco de proveer bienes y servicios para la sociedad. Lo anterior surge de la necesidad de hacer frente a los procesos humanos que han generado cambios desfavorables en los recursos naturales lo cual hace urgente planear acciones integradas y coordinadas que garanticen la disponibilidad y calidad de recursos a las generaciones futuras.

Un hito fundamental en la historia del ambientalismo fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano que se dio lugar en Estocolmo, Suecia en el

año 1972. Lo más significativo de esta conferencia fue el hecho de que se sembraron las semillas de aquello que más tarde se reconocería como sustentabilidad. Durante la conferencia no sólo se habló de la protección del medioambiente sino de algo mucho más amplio: "la búsqueda de relaciones comunes entre aspectos ambientales y temas económicos relacionados con el capital, el crecimiento y el empleo". Uno de los tantos resultados de esta conferencia fue el desarrollo del Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP, United Nations Environmental Programme) donde se estableció una misión que luego se convirtió en una definición, "proveer liderazgo y compromiso mutuo en el cuidado del medioambiente inspirando, informando y posibilitando a las naciones y las personas el mejoramiento de su calidad de vida sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras."

En el año 1983 las Naciones Unidas crean la Comisión Mundial de Ambiente y Desarrollo (WCED, World Comisión of Environment and Development) cuyo resultado más significativo fue la de identificar por primera vez la importancia de evaluar cualquier acción o iniciativa desde tres enfoques: el económico, el ambiental y el social. Para el año 1987 la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo hizo conocido internacionalmente el concepto de sustentabilidad a través del informe "Nuestro Futuro Común" en el cual se señala que: "la humanidad tiene la capacidad de lograr un desarrollo sustentable garantizando las necesidades del presente, sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" (ONU, 1987, p.23).

Desarrollo sustentable y sustentabilidad son conceptos ineludibles en la literatura ambiental contemporánea. El concepto parece estar presente en todas partes y es aceptado por todos los sectores como un objetivo final de la gestión ambiental y, más aún, como un propósito social general de la contemporaneidad. Todos aceptan y todos quieren desarrollo sustentable. Nadie podría querer desarrollo no sustentable. Y sin embargo, el concepto está plagado de incertezas, vacíos y faltas de contenido. Aun así, continua siendo el valor y objetivo compartido, la forma en que la idea de sustentabilidad debiera expresarse en este siglo XXI.

Ha quedado claro que la sustentabilidad, tanto en Chile como en el mundo, se ha transformado en un concepto clave cuando se habla del desarrollo. Es aceptada e incorporada por diversos sectores como un objetivo clave de la gestión ambiental expresándose como uno de los principales desafíos para el futuro. En Chile se

utiliza la palabra sustentable para referirse a "algo capaz de sostenerse indefinidamente en el tiempo sin agotar los recursos naturales o energéticos que necesita para funcionar"[1].

II. Tendencias en materias de sustentabilidad a nivel internacional

A nivel internacional el primer acercamiento importante relacionado con temas de sustentabilidad se dio en el año 1972, con la Conferencia sobre el Ambiente Humano, realizada en Estocolmo (Navarrete, 2015). El tema principal de esta conferencia giraba en torno a la premisa de "la protección y mejoramiento del ambiente humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, es un deseo urgente de toda la sociedad y un deber de todos los gobiernos" (Sterling, 2011).

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX en Latinoamérica aparecieron nuevas legislaciones sobre la explotación y uso de los recursos naturales renovables así como agencias públicas especializadas en su administración. Las últimas con frecuencia se conformaron como divisiones o entes adscritos a un ministerio, muchas veces a los de agricultura y obras públicas. En los años treinta y cuarenta se aprobaron legislaciones sobre los bosques, los suelos, las aguas, y la fauna, en particular los recursos pesqueros, que denotan un impulso a la regulación. En la lenta construcción de esas primeras legislaciones y organizaciones que se registra en algunos países, durante la primera mitad del siglo, así como en las visiones que se van introduciendo sobre el manejo de los recursos naturales.

En respuesta al compromiso internacional sobre producción y consumo sustentable, en América Latina y el Caribe, se ha iniciado una serie de acciones tendientes a fortalecer la estrategia regional con vistas a la sustentabilidad a partir de la modificación de sus modos de producción y consumo. En el marco del Foro de Ministros

1 Chile Desarrollo Sustentable. 2011. Nueva Institucionalidad Ambiental. Disponible en: http://www.chiledesarrollosustentable.cl/desarrollo-sustentable/ministerio-de-medio-ambiente/nueva-institucionalidad-ambiental/

de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, en 2003, se estableció el Consejo de Expertos de Gobierno en Producción y Consumo Sostenibles con el fin de hacer un seguimiento específico del tema en los organismos ambientales nacionales y extender la participación hacia el sector privado, la academia, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y demás entidades de la sociedad civil.

Sobre la base de las sucesivas recomendaciones formuladas por el mencionado Consejo de Expertos, durante el 2008 los ministros del medio ambiente decidieron incluir la cuestión de la producción y el consumo sostenibles como un área prioritaria dentro de la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC) y su Plan de Acción Regional.

Por su parte, las entidades subregionales también han avanzado en el mismo sentido. Los países del MERCOSUR aprobaron, en 2007, una política común para la cooperación y promoción de la producción y el consumo sostenibles. La Comunidad Andina adoptó el tema como eje transversal de su agenda ambiental andina 2006-2010. Asimismo, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) aprobó una decisión según la cual se deberá elaborar una Política Regional de Compras Públicas Sostenibles.

Posteriormente, a raíz del Informe Brundtland muchos países tomaron medidas enmarcadas en la siguiente premisa derivada del informe: "Está en manos de la humanidad propiciar que el desarrollo sea sustentable; es decir, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias" (Gómez, 2013). A partir de este informe, muchas naciones, y grupos ambientalistas, sobre todo de Europa, empezaron a surgir y a tomar escena pública, a través de la aplicación, normalización y observancia de los principios acordados en este informe (Navarrete, 2015). En este informe se tocaron temas relacionados con la población y recursos humanos, seguridad alimentaria, especies y ecosistemas, energía, industria y desafío urbano.

Otro hito importante en temas relacionados con la sustentabilidad, se dio en el año 2000 con la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en donde se establecieron los siguientes ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio: i) erradicar la pobreza extrema y el hambre; ii) lograr la enseñanza primaria universal; iii) promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; iv) reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; v) mejorar la salud materna; vi) combatir el VIH/

SIDA, el paludismo y otras enfermedades; vii) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y viii) fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

En el año 2002 en Sudáfrica se hizo una nueva reunión internacional, denominada "Cumbre de Johannesburgo", también conocida como *Rio+10* (porque se realizó 10 años después) y que arrancaba los trabajos sobre sustentabilidad en este siglo XXI; allí se diseñó un plan de implementación de todo lo revisado en la Cumbre de Río (López, 2009). Centró la atención en la mejora de la calidad de vida de los seres humanos y la conservación de los recursos naturales. Posteriormente, se realizó de nuevo una conferencia en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, denominada *Cumbre Rio+20*, en el año 2012, cuya premisa fue "Cómo construir una economía ecológica para lograr el desarrollo sostenible y sacar a la gente de la pobreza, y cómo mejorar la coordinación internacional para el desarrollo sostenible", con un enfoque más de economía social (Rio+20, 2012). En esta conferencia se centró la atención en la erradicación de la pobreza, economías verdes, protección de océanos y ecosistemas marinos, mejora en la calidad de vida, eficiencia de las ciudades, energías renovables, deforestación y recursos hídricos.

El último evento que ha marcado la tendencia en temas de sustentabilidad es la Cumbre de las Naciones Unidas realizada en Nueva York en el año 2015 y se conoce como la Agenda 2030, en donde se acordaron los siguientes 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los cuales los países firmantes, entre ellos Chile, se comprometieron a establecer mecanismos que apunten a cumplir las metas de cada objetivo:

- Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
- Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
- Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
- Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
- Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

- Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
- Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
- Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
- Reducir la desigualdad en y entre los países.
- Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
- Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
- Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
- Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
- Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
- Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Las temáticas a nivel mundial relacionadas con sustentabilidad han estado enmarcadas en los acuerdos y premisas que se derivan de los eventos y conferencias mencionadas con anterioridad. Los países firmantes de estos acuerdos han establecido estrategias, medidas e instrumentos que les permitan cumplir con sus compromisos adquiridos. Los temas de sustentabilidad han estado enmarcados por una

diversidad de temas, que en un principio apostaban a la protección y conservación del medio ambiente y a la relación hombre y naturaleza, pero actualmente existe una gran diversidad de temas que marcan tendencia en materia de sustentabilidad los cuales van desde temas sociales como la pobreza, equidad de género, educación; económicos como crecimiento económico sostenido y pleno empleo; y ambientales como cambio climático y conservación y protección de recursos naturales, entre otros.

A nivel mundial se ha entendido que la sustentabilidad es un proceso y no un estado que hace referencia a una forma de desarrollo en la que se busca el bienestar humano sin dañar el equilibrio del ambiente y sus recursos naturales, ya que éstos, son la base de todas las formas de vida (López, 2012).

III. Institucionalidad para la sustentabilidad en Chile

Desde los primeros pronunciamientos en el marco de sustentabilidad y posterior llegada de la democracia, nuestro país ha mostrado importantes avances en materia de gestión ambiental que apunta y promueve el desarrollo sustentable, reflejado en un aumento en la calidad de vida de las personas. En el año 1992, Chile comienza el proceso de constitución de la institucionalidad ambiental[2], logrando para el año 1994 se dicte la primera ley (N°19.300 de Bases del medio ambiente) que busca reparar los daños ambientales causados por los principales procesos de desarrollo.

Durante los años posteriores, del 1994 al 1998, los esfuerzos se centraron en normativas que permitan dar seguimiento y cumplimiento a la ley, para lo cual se establecen los primeros instrumentos de gestión ambiental, destacando el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Además se crean planes y normas para la prevención y gestión en materias de contaminación (normas de emisión y calidad), y para el año 1998 el de Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable inspirado

2 Gobierno de Chile. Sin fecha. Cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible Johannesburgo, Informe Nacional de la República de Chile. Disponible en: http://www.tecnologiaslimpias.cl/chile/docs/InformeChile-Johannesburgo.pdf

en los principios de integración y participación, sobre los ejes de crecimiento económico, equidad social y calidad del medio ambiente.

La política medio ambiental del estado de Chile se inspira en el concepto de desarrollo sustentable, que busca conjugar el crecimiento económico con la protección del medio ambiente, este concepto se define como "el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras". En este sentido, la protección ambiental no puede plantearse como un dilema frente al desarrollo, sino como uno de sus elementos. Por tanto, para el país son desafíos ambientales permanentes el perfeccionar la legislación, prevenir y recuperar daños por contaminación de aire, agua o suelo; fomentar la protección del patrimonio y uso sustentable de los recursos naturales; introducir prácticas ambientales en el sector productivo; incentivar la participación ciudadana y desarrollar nuevos instrumentos de gestión ambiental, entre otros.

Con el establecimiento del marco normativo, la gestión ambiental ha generado sustanciales avances durante los últimos años, que se traducen en mejoras en la calidad de vida para las personas y en mayores oportunidades comerciales para el sector productivo. No obstante, las mejoras ambientales impulsadas durante la última década no se deben sólo al marco regulatorio creado por Estado, sino que también el espacio generado para trabajar de manera transversal con los distintos sectores, generando las condiciones e incentivos para que los privados inviertan recursos en esta materia.

En el año 2010, entra en vigencia la Ley N°20.417 que crea una nueva institucionalidad ambiental en Chile, el Ministerio del Medio Ambiente, un órgano autónomo e independiente que busca la transversalidad y contribución en la gestión ambiental. Con la llegada de la nueva institucionalidad, se da término a la Comisión Nacional del Medio Ambiente y se crean el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, la Superintendencia de Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental. Luego en el 2012, para dar solución a las diversas controversias medioambientales se crean los tribunales ambientales.

Actualmente, es el Ministerio del Medio Ambiente, quien tiene como misión promover el desarrollo sustentable en Chile, por medio del diseño y aplicación de políticas públicas, planes y programas. Este órgano se encarga de la regulación ambiental del país, por lo cual lidera en el diseño de la regulación normativa, tanto en la dictación de los reglamentos asociados a la puesta en marcha de la institucionalidad ambiental como en los nuevos instrumentos de gestión ambiental. Como eje central el Ministerio busca la equidad ambiental, y para ello las líneas de trabajo apuntan a temas como: estrategias de descontaminación, recuperación ambiental, ley de fomento al reciclaje, creación de un servicio de biodiversidad y áreas protegidas, protección de glaciares y actualización del plan nacional del cambio climático.

Los últimos avances en tema de sustentabilidad, están dados por la Agenda 2030 para el desarrollo Sostenible, aprobado en el 2015 y que corresponde a un plan que será implementado en todos los países y partes interesadas mediante una alianza de colaboración (ONU, 2015). Mediante esta Agenda se establece una hoja de ruta con respecto a los 17 objetivos de desarrollo que son planteados. En el año 2016, se crea un decreto supremo, para la implementación de la Agenda 2030, que asesora al presidente/a de la República y establece una agenda para la concreción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible[3] (Biblioteca del Congreso Nacional, 2016). Se espera que para el 2017 se constituya la vía en que el país cumplirá las metas al 2030 planteadas en la Agenda.

IV. Desafíos de Chile al 2030 en materia de sustentabilidad

Los recursos naturales representan un pilar de la economía de Chile, que es el mayor productor mundial de cobre y uno de los principales exportadores de productos agrícolas, forestales y pesqueros. El país se benefició del auge de los precios de las materias primas en la década de 2000 y experimentó un crecimiento económico sostenido durante la mayor parte de los últimos 15 años. El progreso económi-

3 Decreto Supremo N° 49, que "Crea Consejo Nacional para la implementación de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible", disponible en: https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1090692

co y crecimiento alcanzado por el país en las últimas décadas, lleva a la necesidad de revisar el rol y acción que debe incorporar la institucionalidad ambiental en un contexto de actualización, entendiendo que desde su instalación los procesos y patrones de desarrollo han sido explosivos dejando huellas a su paso.

Con urgencia se requiere mejorar y profundizar sobre cómo "prevenir y minimizar daños de diversa índole, ya sea por contaminación de aire, agua o suelo; fomentar la protección del patrimonio y uso sustentable de los recursos naturales; introducir prácticas ambientales en el sector productivo; incentivar la participación ciudadana y desarrollar nuevos instrumentos de gestión ambiental" (CONAMA, 2010, p. 3).

Los acuerdos internacionales, como los diversos compromisos asumidos por el país, dejan visible la necesidad de mejorar nuestras instituciones, con un ministerio encargado de las políticas y las regulaciones, un servicio de evaluación más técnico, un sistema de fiscalización integrado y eficiente así como gestionar los temas relativos a biodiversidad y áreas protegidas.

Chile ha mejorado sustancialmente los niveles de vida y una serie de grandes inversiones ampliaron el acceso de la población a servicios clave, como el tratamiento de las aguas residuales y el transporte público urbano. No obstante, este crecimiento sólido se vio acompañado de mayores presiones sobre el medio ambiente, sobre todo la contaminación atmosférica, la escasez de agua, la perdida de hábitats, y la contaminación del agua y el suelo (MMA, 2016). En respuesta a estos desafíos en materia de medio ambiente, desde 2010 Chile se empeña en fortalecer sus instituciones ambientales y en crear un marco de política ambiental amplio.

En años recientes, se adoptaron nuevos instrumentos de política, por ejemplo un impuesto sobre las emisiones de carbono. Sin embargo, aún no se han materializado plenamente los efectos beneficiosos para el medio ambiente. En este sentido, durante la próxima década se deberá llevar adelante una reforma profunda.

Es claro que existe un avance considerable en temas ambientales. Hoy el país cuenta con una institucionalidad fortalecida y una ley ambiental, sin embargo, esto no es suficiente, ya que se hace necesario contar con una regulación que establezca reglas claras a particulares que sean capaces de fijar estándares de protección ambiental que el país requiere para alcanzar un desarrollo sustentable. Para ello es necesario replantear el alcance de desarrollo sustentable de modo de lograr un equi-

librio entre desarrollo y protección del medio ambiente. Hoy hay nuevos desafíos que enfrentar tales como:

- Mejorar capacidades institucionales. La capacidad humana y técnica de las instituciones ambientales aumentó significativamente, pero todavía no alcanza el nivel requerido para llevar adelante sus funciones. Resulta fundamental mejorar la cooperación interinstitucional a nivel nacional y con las autoridades locales para garantizar la eficacia a la hora de ejecutar las políticas y aplicar las leyes. Las evaluaciones del impacto ambiental constituyen la columna vertebral de la reglamentación chilena en materia de medio ambiente. Están estrechamente ligadas al sistema de ventanilla única para el otorgamiento de permisos ambientales, pero deberían garantizar mejor la participación ciudadana en las etapas iniciales y tomar en cuenta los posibles impactos ambientales así como proyectos alternativos apropiados. También es preciso fortalecer aún más la base de información utilizada para fundamentar el proceso de toma de decisiones relativas al medio ambiente.

- Mayor rigurosidad en la aplicación de la normativa ambiental. Si bien se reconocen grandes avances en las capacidades técnicas de las instituciones ambientales, aún no alcanzan el nivel requerido. Por ello, es clave mejorar la cooperación interinstitucional a nivel nacional y con las autoridades locales. Además se debe fortalecer la base de información utilizada para fundamentar el proceso de toma de decisiones relativas al medio ambiente.

- Incorporar al cambio climático como un proceso dinámico que conlleva a cambios que, directa o indirectamente, afectan la sustentabilidad. Los datos más recientes, del año 2010, indican que las emisiones de gases de efecto invernadero registradas en el país aumentaron un 23% entre el periodo 2000-2010, debido al rápido crecimiento económico. Las emisiones de gases de efecto invernadero per cápita eran las más bajas de todos los países miembros de la OCDE, lo que revela las diferencias de ingresos que aún existían, pero las proyecciones apuntan a un incremento de las emisiones a medida que el PIB per cápita se aproxime a la media de la OCDE.

Durante el 2009, nuestro país se comprometió a reducir al 2020 un 30% las emisiones de gases de efecto invernadero por unidad del PIB en comparación con 2007, siempre que se mantengan las tasas actuales de crecimiento económico; se estable-

ció una meta aparte para la silvicultura. La meta general se elevará al 35%-45% si el país cuenta con suficiente asistencia internacional.

Adicionalmente existen dos desafíos importantes que deben ser abordados para perfeccionar la implementación de medidas de mitigación. El primero es la necesidad de seguir perfeccionando los acuerdos institucionales de integración de las políticas sobre cambio climático en las actividades gubernamentales. El segundo, asegurar un financiamiento adecuado y sostenible para la implementación de las políticas sobre cambio climático.

- Más educación, como elemento crítico para fortalecer la sustentabilidad. Como E. Wilson (1998, p. 76) ha señalado: "La gran mayoría de nuestros líderes políticos están exclusivamente entrenados en las ciencias sociales y las humanidades y tienen muy poco conocimiento de las ciencias naturales. Sus mejores análisis son cuidadosos y responsables, pero la base sustantiva de su conocimiento está fragmentada. Una perspectiva balanceada no se puede adquirir mediante el estudio separado de las disciplinas, sino a través de una conciliación entre ellas". Evidentemente Wilson nos indica el enorme reto que tienen ante sí los sistemas educativos y la magnitud y complejidad de la tarea que debe ser realizada.

- Gestión eficaz de las áreas protegidas. Nuestro país ha logrado avances significativos en la elaboración de políticas y estrategias para la conservación de la diversidad biológica y su aprovechamiento sostenible (mercado de derechos de aprovechamiento de aguas, sistema de cuotas pesqueras, y cobro acceso áreas protegidas). No obstante, existen las condiciones para ampliar la utilización de los instrumentos económicos y hallar maneras novedosas de aumentar los ingresos y apalancar las inversiones del sector privado, incluidos los pagos por servicios ecosistémicos y las compensaciones de diversidad biológica.

Por otro lado, se debe fortalecer el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas con el objetivo de mejorar los sistemas de gobernanza sobre los que actualmente administran la gestión del agua y la diversidad biológica. Ambos revisten una gran complejidad y fragmentación. Además el servicio debe apostar a mejorar la congruencia de las políticas, aumentar el financiamiento, y lograr una mayor participación del sector privado y de las comunidades locales (indígenas y no indígenas).

- Apostar por un crecimiento más verde. Nuestro país ha avanzado considerablemente en la búsqueda de un crecimiento verde a partir de 2005, siendo el desarrollo energético, sobre la base de Energías Renovables No Convencionales, quien ha liderado el proceso. Sin embargo, el país busca ampliar esta mirada considerando aspectos como: impuestos y subsidios ambientales, inversión ambiental, innovación y mercados ecológicos, desarrollo y comercio en base a la integración de criterios ambientales. Por tener una economía abierta y orientada hacia las exportaciones, Chile no aplica restricciones a las exportaciones, salvo las establecidas en los acuerdos internacionales (por ejemplo, en relación con las especies en peligro de extinción o con los desechos peligrosos) y un arancel fijo sobre las importaciones equivalente al 6%. Los estudios revelan una agudización de las presiones ambientales debida a la liberalización del comercio, a raíz del crecimiento de la producción y de las exportaciones, y de las escalas de las operaciones de sectores como la minería, la silvicultura y algunas actividades agrícolas, y el turismo (Borregaard, 2004; O'Ryan y otros, 2010) (OCDE/CEPAL, 2016).

- Promover la democracia ambiental. En cuanto al número de conflictos ambientales, EJOLT (2014) clasificó a Chile en el noveno puesto entre 76 países, y le otorgó el cuarto lugar en América del Sur. Estos conflictos involucran una amplia gama de temas, como la adquisición de la tierra, el acceso al agua, las faenas mineras e industriales, y la exposición a la contaminación, y revisten especial intensidad entre algunas comunidades indígenas. De acuerdo con el índice de democracia ambiental (WRI, 2015), Chile ocupa el puesto 24 entre todos los países del mundo sobre la base de un indicador compuesto que toma en cuenta factores como la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la justicia.

En cuanto al acceso a la información ambiental, a partir del 2005, nuestro país comenzó a implementar las recomendaciones efectuada por la OCDE/CEPAL a fin de mejorar el acceso a la información ambiental, aumentar la participación ciudadana y afianzar la educación ambiental.

Si bien se crearon sistemas para gestionar la información ambiental, persisten graves problemas en cuanto a su alcance e integridad. Por ejemplo, es escasa la información acerca de la extracción de aguas y de su aprovechamiento, y casi inexistente en el caso de la protección de la diversidad biológica y los efectos adversos para

los ecosistemas. Las estaciones que monitorean la calidad del aire y el agua suelen recopilar datos basados en unos pocos parámetros.

- El potencial de las alianzas público-privadas y la participación de múltiples actores. La cooperación público-privada es clave para avanzar hacia el desarrollo sustentable, ya que permite transformar los objetivos de política y los instrumentos legales en acciones concretas; también es crucial para la transferencia de tecnología, el desarrollo de vínculos productivos entre actividades extractivas y economías locales y la consecución de financiamiento para abordar temas críticos relacionados con la actividad corporativa, entre otros aspectos.

- La cooperación, el financiamiento y la transferencia de tecnología. Estos son temas vitales para asegurar que los objetivos de política y los compromisos suscritos internacionalmente se traduzcan en acciones efectivas. La ausencia de tecnología adecuada es con frecuencia un factor significativo que impide el uso ambientalmente apropiado de los recursos. La cooperación a este respecto es fundamental, en la medida en que permite considerar la especificidad de las situaciones locales. Dentro de lo posible se debería contar con incentivos que promovieran la creación de capacidades tecnológicas locales de modo que las soluciones puedan satisfacer las necesidades a ese nivel. El financiamiento es un elemento prioritario para avanzar hacia la sostenibilidad en todas las áreas temáticas.

- Fortalecimiento e incorporación de nuevos instrumentos y enfoques compatibles con el objetivo de la producción y el consumo sostenibles. La multiplicidad de temas que abarcan la producción y el consumo sostenibles hace que su avance dependa de cambios en los enfoques, metodologías, instrumentos y otros factores. Se debe colocar énfasis en la importancia de fomentar la innovación, los enfoques de ciclo de vida y de cadena de suministro y la implementación de instrumentos como el ordenamiento territorial (en áreas urbanas y rurales) y la evaluación ambiental estratégica.

Para alcanzar estos objetivos, es fundamental la suma del esfuerzo tanto del Estado como de las empresas ya que solo en una acción conjunta se podrá dar un salto sustantivo en esta dirección. Es fundamental contar con una política y visión de Estado que sea capaz de tener una visión a largo plazo, ya que sólo existirá un verdadero impacto si existe una visión integral y no abordando los problemas de

manera sectorial. Actualmente los proyectos "cumplen normas", lo que no quiere decir que la norma se haya ajustado a los cambios y desafíos que se han presentado en los últimos años.

V. Referencias Bibliográficas

Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2002). Gestión y fundamentos de Evaluación de Impacto Ambiental. Documento elaborado como parte de la Cooperación técnica Nº ATN/JF-6618-RG "Programa de Apoyo para el Mejoramiento de la Gestión Ambiental en los Países de América Latina y Caribe.

Borregaard, N. (2004). Trade liberalization in Chile: What is the evidence of its effects and how can sustainable development be safeguarded?. *Discussion Paper*, N° 5, Medford, Working Group on Development and Environment in the Americas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (1991). El Desarrollo Sustentable: Transformación productiva, equidad y Medio Ambiente.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2000). Procedimientos de Gestión para el Desarrollo Sustentable. División de Recursos Naturales e Infraestructura.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2009). El desarrollo sostenible en América Latina y el caribe: Tendencias, avances y desafíos en materias de consumo y producción sostenible, minería, transporte, productos químicos y gestión de residuos. Informe para la decimoctava sesión de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2016). Evaluación del Desempeño Ambiental de Chile. Publicación conjunta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Comisión Nacional del Medioambiente, CONAMA (1998). Una Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable. Santiago, Chile, CONAMA. Pg. 3.

Comisión Nacional del Medio Ambiente (2010). Chile: Ejemplos de desarrollo sustentable. Disponible en: http://web.sofofa.cl/wp-content/uploads/2010/10/ejemplo.pdf

Chile Desarrollo Sustentable (2011). Nueva Institucionalidad ambiental. Disponible en: http://www.chiledesarrollosustentable.cl/

desarrollo-sustentable/ministerio-de-medio-ambiente/nueva-institucionalidad-ambiental/

EJOLT (2014). Conflictos Ambientales en Colombia: Inventario, caracterización y análisis. Estudio de 72 casos de injusticia ambiental.

Gobierno de Chile (2002). Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Sostenible Johannesburgo. Informe Nacional de la República de Chile. Disponible en: http://www.tecnologiaslimpias.cl/chile/docs/InformeChile-Johannesburgo.pdf

Gómez, R. (2013). El Desarrollo Sostenible según Brundtland, a la Sostenibilidad como biomimesis. Informe Universidad del País Vasco.

López, V. (2009). Sustentabilidad y Desarrollo Sustentable. México, D.F., México: Trillas.

López, R. (2012). Modelo de desarrollo municipal Sustentable la Huacana, Michoacán en: Gobierno de Proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Organizaciones de las Naciones Unidas, ONU (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro Futuro Común (Reporte Brundtland).

Ministerio del Medio Ambiente, MMA (2001). Informe del Estado del Medio Ambiente. Disponible en: http://www.mma.gob.cl/1304/articles-52016_resumen_ejecutivo2011.pdf

Ministerio del Medio Ambiente. Regulación ambiental. Ultima consulta 12 mayo 2017. Disponible en: http://www.mma.gob.cl/1304/w3-propertyvalue-16237.html

Navarrete, F. (2015). Las Prácticas de Desarrollo Sustentable: un acercamiento descriptivo a las pequeñas empresas de Guadalajara, México. Disponible en:http://sociedadyeconomia.univalle.edu.co/index.php/cuadernosadmin/rt/printerFriendly/3051/3392

Organización de las Naciones Unidas, ONU (2015). Proyecto de documento final de la Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el Desarrollo después de 2015. Disponible en: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/69/L.85

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2016). Evaluaciones del desempeño ambiental Chile 2016. Disponible en: http://s2.pulso.cl/wp-content/uploads/2016/07/2318095.pdf

O'Ryan, R. y otros (2010). The socioeconomic and environmental effects of free trade agreements: A dynamic CGE analysis for Chile. Environment and Development Eco-

nomics, vol. 16, N° 3, Cambridge University Press.

Ministerio del Medio Ambiente (2016). Cuenta Pública. Disponible en: http://www.gob.cl/cuenta-publica/2016/sectorial/2016_sectorial_ministerio-medio-ambiente.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2015). Hacia una Nueva Agenda de Desarrollo Sostenible: "Objetivos de desarrollo sostenible". Disponible en: http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/presscenter/articles/2015/09/22/los-desaf-os-de-los-objetivos-de-desarrollo-sustentable.html

Sterling, B. (2011). Geografía y Medio Ambiente. México. Disponible en: http://www.scielo.org.co/pdf/cuadm/v31n53/v31n53a05.pdf

WRI (Instituto de los Recursos Mundiales) (2015). Environmental Democracy Index. Disponible en: http://www.environmentaldemocracyindex.org/

Bienestar y medición: más allá del PIB

Nicolás Velasco Hodgson

RESUMEN

El PIB ha sido el indicador más utilizado para evaluar el bienestar de los países. Sin embargo, no fue creado con ese propósito y adolece de importantes limitaciones y problemas. Existen productos sin precio de mercado, externalidades no contempladas por el mercado, cambios en calidad de los productos no incorporados y precios desajustados producto de intercambios con información imperfecta, todo lo cual hace al PIB una medida deficiente de bienestar económico. Por otra parte, aun cuando se considerara como un indicador válido de prosperidad económica, es necesario incorporar otros criterios a la hora de estimar el bienestar de las naciones. Pobreza, desigualdad, cohesión social, provisión de servicios públicos, medioambiente y sustentabilidad son algunas de las aristas que se debiesen considerar. En este sentido se han creado indicadores que incorporan criterios económicos, sociales, psicológicos y medioambientales, tales como el GPI, el IDH y el *Better Life Index*, con el objetivo de medir de manera más acuciosa el bienestar. Es importante que la política fomente el desarrollo y uso de estas mediciones multidimensionales para mejorar el bienestar del país y no sólo uno de sus componentes.

I. Antecedentes generales

Este artículo tiene como propósito hacer una reflexión sobre cómo la ciencia económica puede ser un aporte en la discusión sobre desarrollo sustentable. En particular, en el desarrollo de medidas de bienestar comprehensivas. Existe la impresión —justificada— de que desarrollo económico y sustentabilidad son antónimos porque los economistas a menudo se han preocupado exclusivamente del crecimiento del PIB, obviando el costo que esto trae a las sociedades en otros aspectos. En este sentido, han limitado el concepto de desarrollo al de desarrollo económico y, a la vez, han asimilado el desarrollo económico al nivel de producción. Esta visión es sumamente restrictiva y suele poner a la Economía en pugna con el resto de las Ciencias Sociales y con la Ecología.

Si bien en las últimas décadas el mundo ha seguido aumentando su nivel de producto per cápita, han surgido problemáticas sociales y medioambientales que han cuestionado el modelo de desarrollo y, en particular, los conceptos e indicadores que tradicionalmente se han asociado a bienestar.

> "Estamos viviendo tiempos de grandes contradicciones y desafíos. (...) Primero, el número actual de personas viviendo en pobreza —con menos de US $2 al día— alcanza a casi a un tercio de la población mundial (World Bank, 2012). Segundo, (...) por primera vez en la historia el 1% más rico del mundo poseerá más ingreso que el 50% más pobre de toda la población (BBC, 2015). Tercero, el progreso económico ha creado su propio set de aflicciones, incrementando la prevalencia de enfermedades mentales tales como la depresión y ansiedad (OECD, 2011b; Sachs, 2012; Wickramaratne, Weissman, Leaf, y Holford, 1989). Cuarto, el cambio climático y el calentamiento global se han convertido en el desafío más grande de nuestro presente siglo (World Bank, 2013). El sobre consumo y la sobre producción han jugado un rol clave en este proceso, causando un masivo daño medioambiental que ha reducido la potencialidad de bienestar para las futuras generaciones (Sachs, 2012; Unanue et al, 2016)" (Unanue et al, 2017, p. 4).

Lamentablemente, esta amplitud conceptual muchas veces ha sido obviada y se ha puesto a la producción —que tiene en el Producto Interno Bruto (PIB) a su principal indicador— como foco exclusivo y excluyente de la discusión pública. Así se ha consagrado al PIB, y al crecimiento de éste, como el principal objetivo de todo gobierno para respaldar su gestión. Según la OECD, el PNUD, Van den Bergh (2008), Costanza et al (2009), Stiglitz, Sen y Fitousi (2008, 2010), Sachs (2012), Kubiszewski et al (2013), Unanue et al (2017), entre muchos otros, el PIB (Kuznets, 1934) ha sido históricamente el indicador más utilizado para medir bienestar, aun cuando solamente es útil para medir un aspecto limitado de la economía.

II. Falencias del PIB como indicador de bienestar

La lógica que se ha usado para respaldar el uso del PIB como indicador de bienestar ha sido que el ingreso posibilita el consumo, el cual a su vez genera utilidad a las personas. "La idea central de este supuesto radica en asumir que en la medida que las personas posean más recursos económicos (a través de mayor PIB per cápita), podrán destinarlos a aumentar su consumo, con lo que debieran registrarse aumentos en sus niveles de utilidad y, por tanto, de bienestar" (Unanue et al, 2017, p. 2).

Aun cuando aceptáramos el supuesto de que mayor ingreso implica un mayor nivel de bienestar, es evidente —a la luz de la teoría microeconómica clásica— que a medida que aumenta el consumo la utilidad derivada de este incremento es cada vez menor. De esto se puede desprender que quienes tienen mayores ingresos, y por lo tanto mayores niveles de consumo, no alcanzan a compensar la menor utilidad que experimentan aquellos que tienen menores ingresos. De esta manera, no solo debiese importar el ingreso promedio o agregado, sino también su distribución.

Ahora bien, las críticas al PIB como indicador de bienestar no terminan ahí. De hecho, contrariamente a lo que se podría suponer, existe consenso en la literatura económica respecto a las falencias que tiene el PIB como indicador de bienestar. Lo primero que es necesario mencionar es que el PIB no fue creado para ser usado en la medición del bienestar; el mismo creador de este indicador expone este punto en el trabajo que introdujo al PIB en la discusión económica (Kuznets, 1934). Sin

perjuicio de esto, la política muchas veces ha callado estas limitaciones, validando frente a la opinión pública al PIB como indicador de bienestar a pesar de que existen muchos otros indicadores multidimensionales que se asemejan más a lo que comúnmente se entiende por este concepto.

Según lo planteado por Stiglitz, Sen y Fitousi (2010), las falencias del PIB en cuanto indicador de bienestar económico se pueden agrupar en cuatro grandes temas: (i) productos sin precio de mercado, (ii) presencia de externalidades, (iii) cambios no incorporados en calidad e (iv) intercambios con información imperfecta.

En cuanto al primer elemento, esto es, productos o actividades que no tienen precio de mercado, los principales ejemplos son los servicios que el Estado provee gratuitamente y el trabajo no remunerado realizado en el hogar. Otro elemento relacionado a lo anterior que el PIB no considera es el tiempo de ocio, pues no contabiliza el tiempo que tomó lograr el ingreso. En otras palabras, no pone precio al ocio, el cual es valorado por las personas e incide directamente en su bienestar. Considerando todo lo anterior, países donde el Estado provea mayores servicios, exista más trabajo no remunerado o informal, y/o tengan jornadas laborales de menor duración verán su bienestar subestimado si se ocupa el PIB para su medición.

El segundo gran problema de este indicador es que los precios de mercado no incorporan externalidades[1] —a menos que tengan impuestos o subsidios que las corrijan— por lo que hay ocasiones donde el precio no coincide con el valor que la sociedad le otorga a los bienes transados. El ejemplo clásico en este aspecto es el daño medioambiental que generan algunas actividades extractivas, lo que es ignorado por el PIB en su medición. Así, tendrán el mismo nivel de bienestar dos naciones que tengan el mismo nivel de producción aun cuando una cumpla con estándares medioambientales más elevados.

Un tercer elemento que dificulta el uso del PIB como indicador de bienestar es la dificultad que tiene para incorporar la calidad en su medición. Los productos y servicios, especialmente los tecnológicos, cambian rápidamente haciendo difícil

1 Una externalidad es un costo o beneficio que afecta a terceros ajenos a la actividad económica en cuestión. Por ejemplo, una externalidad negativa es la contaminación derivada de un proceso productivo, la cual afecta a la población que vive alrededor de la fábrica a pesar de no haber tomado la decisión de producir. Como consecuencia de esto la cantidad producida será mayor a la óptima para la sociedad, ya que el productor no internaliza los costos impuestos a terceros.

la comparación del PIB a lo largo del tiempo. Además, existen bienes que su complejidad impide medir con exactitud su calidad. Tal es el caso de los servicios médicos, educacionales o las actividades de investigación científica y académica. El no incorporar adecuadamente la calidad en la medición lleva a sub(sobre)estimar el bienestar de las naciones, debido a que se asimila cambios en calidad a aumentos(disminuciones) de la inflación. Stiglitz, Sen y Fitoussi (2010) mencionan como ejemplo que en Estados Unidos se estima que la inflación sería en realidad un 0,6% menor cada año debido a esta distorsión.

Por último, respecto a las falencias del PIB, se menciona que existen muchos intercambios de bienes o servicios que se realizan con información imperfecta, lo que redunda en precios desajustados a las valoraciones reales de estos mismos. Un claro ejemplo son los productos financieros que llevaron a la economía global a la más grande de sus crisis, desde la Gran Depresión de 1929, el año 2008.

III. GPI: un indicador de bienestar alternativo

Considerando todo lo planteado, y en vista de la necesidad que tienen las naciones de indicadores que midan progreso para lograr sus objetivos, académicos, agrupaciones y organismos internacionales se han preguntado ¿qué es el bienestar y cómo debería medirse? Dar respuesta a estas preguntas es muy importante, porque sólo lo que se mide tiene una incidencia en lo que se hace (Stiglitz, Sen, y Fitousi, 2008).

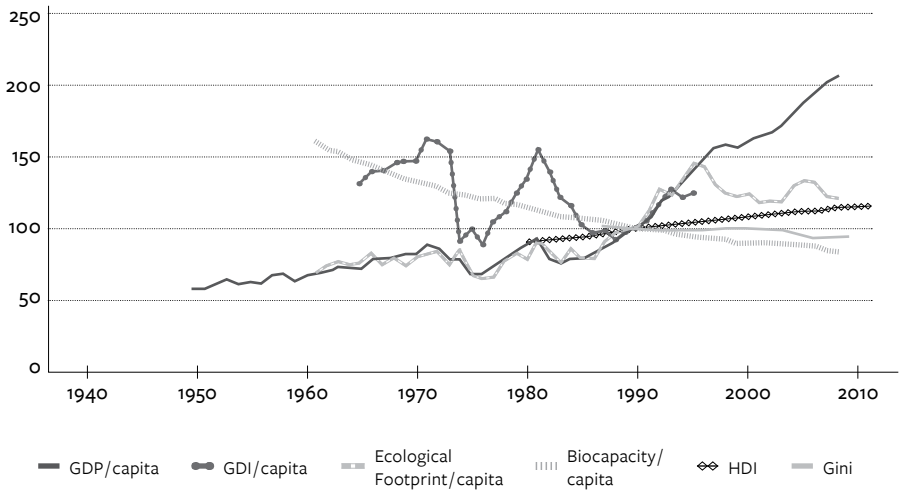
Kubiszewski et al (2013) enfatiza la necesidad de elaborar un indicador comprehensivo que incorpore criterios económicos, sociales y medioambientales. En este sentido, se han propuesto indicadores que intentan mostrar en una cifra —al igual que el PIB— cuán bien se ha desempeñado una nación o parte de esta. Uno de estos indicadores es el Indicador de Progreso Geniuno (GPI por sus siglas en inglés).

El GPI toma como base el consumo —el mayor componente del PIB[2]— y luego lo ajusta usando otros 24 componentes, tales como distribución del ingreso, costo

2 En Chile, según datos del Banco Mundial (disponibles en http://datos.bancomundial.org/indicador/NE.CON.PETC.ZS?end=2016&locations=CL&start=1989), el consumo de los hogares representó entre un 54%

medioambiental y descuento de actividades con efectos negativos sobre el bienestar, como delincuencia y contaminación, entre otros[3]. El Gráfico n° 1 muestra la evolución del PIB y GPI (además de otros indicadores) para Chile entre los años 1950 y 2012.

Gráfico n° 1: Diferentes Indicadores para Chile



Fuente: Kubiszewski et al (2013)

Se observa que, si bien el PIB tiene una clara tendencia positiva, especialmente en las últimas dos décadas, el GPI ha presentado oscilaciones muy marcadas. Mirando en detalle ambas series de datos, se observa que las dos grandes disminuciones en el GPI, a principios de la década de 1970 y 1980, tienen un correlato en PIB. Sin embargo, si se usara este indicador para medir el bienestar en esos períodos se subestimaría su deterioro, ya que, al separar las actividades que disminuyen el bienes-

y 65% del PIB de los últimos 17 años.

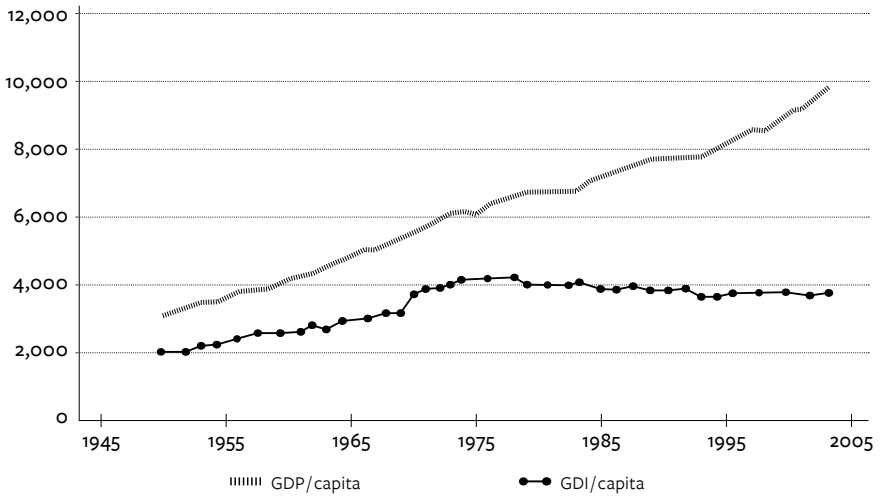
3 El GPI incluye: consumo, desigualdad de ingreso, costo y valor de bienes durables, trabajo en el hogar, desempleo, inversiones, costos de la contaminación (agua, aire, ruido) y de la descontaminación hecha en el hogar, emisiones de CO_2, deterioro de la capa de bosques y de la capa de ozono, disminución de recursos no renovables y áreas de cultivo, costo del crimen, voluntariado, horas de ocio, valor de la educación, valor de calles y carreteras, tiempos de traslado, accidentes de auto.

tar de las que lo potencian, el GPI aproxima mejor el bienestar económico (Posner y Costanza, 2011).

Según Kubiszewski et al (2013), varios estudios indican que pasado cierto nivel de producto, el PIB no correlaciona de manera positiva con aumentos en bienestar. "Varios de los 17 países mostraron una tendencia similar donde los aumentos de GPI/cápita estaban altamente correlacionado con el PIB/cápita hasta que en algún momento el GPI/cápita se estabilizaba o comenzaba a disminuir" (Kubiszewski et al, 2013, p. 3). Esto es lo que se denomina "teoría del umbral" (*Threshold theory*), la cual según Max-Neef (1995) explica que sobre cierto ingreso los beneficios adicionales del crecimiento son excedidos por los costos incurridos. En este sentido, un importante aporte del GPI es alertar cuando esto suceda. El Gráfico n° 2 muestra la evolución del GPI/per cápita y PIB/per cápita entre 1950 y 2004, y respalda lo recién dicho al observarse un notorio desacople de ambas series alrededor de 1980.

Gráfico n° 2:

Comparación entre GPI/per cápita y PIB/per cápita agregado para los 17 países estudiados[4]



Fuente: Kubiszewski et al (2013)

4 Los 17 países estudiados son aquellos que cuentan con estimaciones de GPI para todo el período analizado. Estos corresponden al 53% de la población mundial. Los países incluidos son Austria, Bélgica, Alemania, Italia, Holanda, Polonia, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos, Chile, Australia, Nueva Zelanda, China, India, Japón, Tailandia y Vietnam.

IV. Medición multidimensional del bienestar

Ahora bien, el "GPI no es una medida perfecta de bienestar porque enfatiza el bienestar económico y deja fuera otros aspectos importantes del bienestar. Es, sin embargo, un indicador mucho mejor que el PIB, el cual no fue diseñado para medir bienestar" (Kubiszewski et al, 2013, p. 2). En consecuencia, resulta riesgoso basarse en un solo indicador y la recomendación es siempre observar un conjunto de índices para tener una mejor idea del bienestar de un grupo en cuestión.

En la misma línea, la OECD, en su compendio de indicadores de bienestar, plantea que "en los últimos años han surgido inquietudes sobre el hecho de que las estadísticas macroeconómicas no representan la imagen correcta de lo que la gente común percibe sobre el estado de su propia vida. Abordar estas preocupaciones es crucial, no sólo para la credibilidad y rendición de cuentas de las políticas públicas, sino para el funcionamiento mismo de nuestras democracias" (OECD, 2011, p. 4).

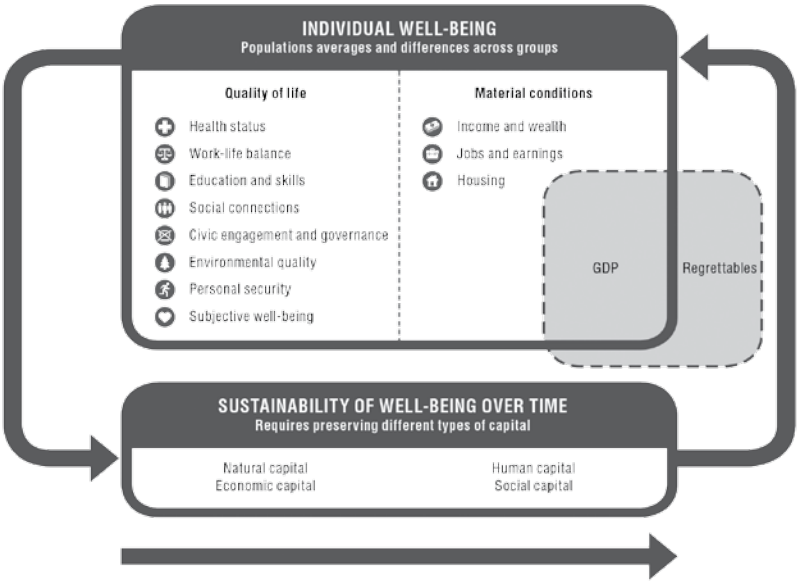
Dando respuesta al cuestionamiento, la misma OECD afirma que "el dinero no lo es todo. Hay muchas más características que moldean la vida de las personas. ¿Cuán cómoda es su casa? ¿Cuán limpio y seguro es lo ambiente local? ¿Son capaces de participar en actividades políticas y sociales? ¿Responden las instituciones públicas a sus demandas? ¿En qué medida las personas se benefician de servicios sanitarios y educativos de calidad? ¿Cuál es el valor de los servicios producidos por los hogares para su propio uso, como el cuidado que prestan a sus hijos y los ancianos? A pesar de todo, ¿las personas están satisfechas con su vida en general?" (OECD, 2011a, página 4).

La Figura nº 1 muestra todos los aspectos que la OECD considera deben ser incorporados en la medición del bienestar[5]. También muestra claramente que el PIB (GDP por sus siglas en inglés) abarca solo una pequeña parte de lo que la OECD considera bienestar. Más aun, como se mencionó anteriormente, hay bienes o servicios que se incluyen en el PIB que realmente no aumentan el bienestar de las personas y precios de mercado que no corresponden a la valoración social de la actividad o producto en cuestión. Las dimensiones que engloba el concepto de bienestar

5 El término regrettables hace referencia a bienes o servicios contabilizados en el PIB, pero que no contribuyen a aumentar el bienestar.

se dividen en dos grupos: (i) condiciones materiales y (ii) calidad de vida. El primer grupo captura lo que se cree que el PIB contiene cuando es usado como indicador de bienestar, es decir todas las fuentes de ingreso y riqueza del individuo. El segundo grupo hace referencia principalmente a factores sociales, culturales, medioambientales y psicológicos que inciden directamente en el bienestar.

Figura n° 1: Marco Conceptual del Bienestar

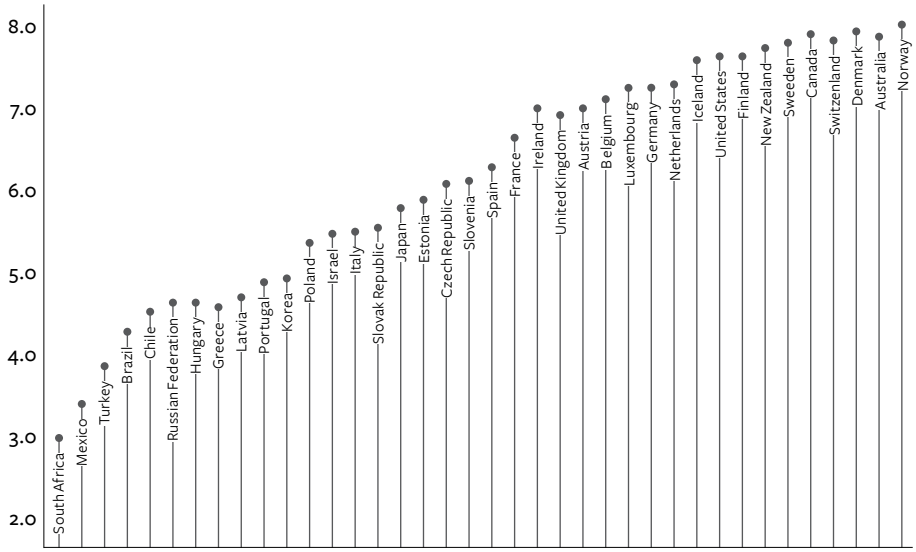


Fuente: OECD (2011b)

Basada en los indicadores mencionados anteriormente, la OECD desarrolló una herramienta de medición interactiva llamada "Your Better Life Index" ("Tú Índice de Mejor Vida", disponible en internet) que permite al usuario elaborar su propio índice de bienestar eligiendo cuánto peso quiere dar a cada una de las dimensiones expuestas. La Figura n° 2 muestra el *ranking* de los países basados en este índice, calculando un promedio simple de todas las dimensiones. Según menciona el informe "How's Life? 2015: Measuring Well-being" (OECD, 2015), al observar en detalle los datos se aprecia que ciertas dimensiones de bienestar (por ejemplo ingreso del hogar, sueldos, riqueza y calidad del agua) están mejor en países con mayor PIB,

sin embargo estos aún enfrentan desafíos en términos de balance vida-trabajo, riesgo de desempleo, seguridad personal y expectativa de vida. Además, países con similar nivel de PIB per cápita pueden tener perfiles o desempeños muy distintos en los indicadores.

Figura n° 2: Ranking según Better Life Index



Fuente: OECD (2016)[6].

Siguiendo una lógica similar, el PNUD ha desarrollado el Índice de Desarrollo Humano (IDH). El IDH se centra en tres dimensiones: (i) expectativa de vida, (ii) años de educación y (iii) ingreso nacional neto. De todas maneras, el PNUD es cauto a la hora de utilizar el indicador, enfatizando que muestra solo una parte del desarrollo humano y que es necesario verlo en conjunto con otras mediciones cuando se quiere caracterizar el bienestar de un país.

6 Disponible en http://www.oecdbetterlifeindex.org/#/11111111111

V. Conclusiones

En conclusión, existe consenso, incluso entre los economistas, en que el PIB no es una medida adecuada de bienestar. Como lo señaló al inicio su propio inventor, no fue creado con ese propósito y adolece de importantes limitaciones y problemas, por lo que solo debiese considerarse dentro de un conjunto más extenso de indicadores a la hora de estimar el bienestar de los pueblos. La relación del PIB con el desarrollo no es directa y menos aún con el desarrollo sustentable. Esto último no se refiere solamente a la conservación del medioambiente, sino también a la capacidad de sostener en el tiempo los estándares de vida alcanzados o el ritmo al que estos han evolucionado. De esta manera, el desarrollo sustentable tiene un componente *intratemporal* que debe incorporar criterios de calidad de vida y condiciones materiales, tales como pobreza, desigualdad y capacidades, y un componente *intertemporal* que debe evaluar si el nivel de bienestar presente puede ser replicado —o mejorado— en el futuro.

A pesar de esto, por su relativa facilidad de estimación, el PIB ha sido el indicador más utilizado en política, por los gobiernos, organismos expertos y por la opinión pública para evaluar el bienestar de los países. Afortunadamente, existen varios indicadores construidos con el propósito de medir bienestar. En este sentido la OECD, organización de la cual formamos parte, está promoviendo la discusión y ha recomendado hacer un análisis multidimensional a la hora de hablar de bienestar. Asimismo, el Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social (Stiglitz, Sen y Fitousi, 2008), convocada por el ex presidente francés François Hollande, desarrolla doce recomendaciones concretas[7] para mejorar su medición. Solo falta que Chile adopte estas medidas, no sólo a nivel académico, sino principalmente a nivel político y en la sociedad civil. Erigir o validar políticas públicas y gobiernos basándose en el PIB como indicador de desempeño es riesgoso, pues puede llevar a tomar malas decisiones al entregar una mala aproximación al bienestar de los chilenos.

7 Ver Anexo.

VI. Referencias Bibliográficas

Costanza, R., Hart, M., Posner, S., Talberth, J. (2009). Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress. Pardee Paper No. 4, Boston: Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future

Kubiszewski, I., Costanza, R., Franco, C., Lawn, P., Talberth, J., Jackson, T., Aylmer, C. (2013). Beyond GDP: Measuring and achieving global genuine progress, Ecological Economics, Volume 93, 2013, Pages 57-68.

Kuznets, S. (1934). National Income, 1929-1932. In National Income, 1929-1932 (pp. 1-12). NBER.

Max-Neef, M. (1995). Economic growth and quality of life: a threshold hypothesis. *Ecological economics*, *15*(2), 115-118.

OECD (2011a). Compendium of OECD Well-Being Indicators. OECD Publishing.

OECD (2011b). *How's Life?: Measuring Well-being*. OECD Publishing.

OECD (2013). *How's Life? 2013: Measuring Well-being*. OECD Publishing.

OECD (2015). *How's Life? 2015: Measuring Well-being*. OECD Publishing.

Posner, S. M., & Costanza, R. (2011). A summary of ISEW and GPI studies at multiple scales and new estimates for Baltimore City, Baltimore County, and the State of Maryland. *Ecological Economics*, *70*(11), 1972-1980.

Unanue, W., Martínez, D., López, M., Zamora, L. (2017). El Rol del Bienestar subjetivo para medir el progreso de las naciones y orientar las políticas públicas. Psychologist Papers, 2017. Vol. 38(1), pp. 26-33.

Sachs, J. (2012). Introduction. En J.F. Helliwell, R. Layard, & J. Sachs (Eds.), World happiness report. New York: The Earth Institute, Columbia University.

Stiglitz, J.E., Sen, A., y Fitousi, J. (2010). Mismeasuring our Lives: Why GDP doesn't add up. New York: The New Press.

Stiglitz, J.E., Sen, A., & Fitousi, J. (2008). Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social.

Van den Bergh, J. (2008). The GDP paradox. Journal of Economic Psychology 30 (2009) 117-135.

Anexo

Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social. Fuente: Stiglitz, J.E., Sen, A., & Fitousi, J. (2008).

Recomendaciones:

1. En el marco de la evaluación de bienestar material, referirse a los ingresos y al consumo, más que a la producción.
2. Hacer hincapié en la perspectiva de los hogares.
3. Tomar en cuenta el patrimonio al mismo tiempo que los ingresos y el consumo.
4. Otorgar más importancia a la distribución de los ingresos, del consumo y de las riquezas.
5. Ampliar los indicadores de ingresos a las actividades no mercantiles.
6. La calidad de vida depende de las condiciones objetivas en las cuales se encuentran las personas y de sus capacidades dinámicas. Sería conveniente mejorar las medidas estadísticas de salud, de educación, de actividades personales y de condiciones ambientales. Además, un esfuerzo particular deberá otorgarse a la concepción y a la aplicación de herramientas sólidas y fiables de medida de las relaciones sociales, de la participación en la vida política y de la inseguridad, conjunto de elementos del que puede mostrarse que constituye un buen elemento para predecir la satisfacción que la gente obtiene de su vida.
7. Los indicadores de la calidad de vida deberían, en todas las dimensiones que cubren, proporcionar una evaluación exhaustiva y global de las desigualdades.
8. Se deberán concebir encuestas para evaluar los lazos entre los diferentes aspectos de la calidad de vida de cada uno, y las informaciones obtenidas se deberán utilizar cuando se definen políticas en los diferentes ámbitos.
9. Los institutos de estadísticas deberían proporcionar las informaciones necesarias para asociar las diferentes dimensiones de la calidad de vida y permitir de esta manera la construcción de diferentes índices.

10. Las mediciones del bienestar, tanto objetivo como subjetivo, proporcionan informaciones esenciales sobre la calidad de vida. Los institutos estadísticos deberían integrar en sus encuestas preguntas cuyo objetivo sea conocer la evaluación que cada uno hace de su vida, de sus experiencias y de sus prioridades.

11. La evaluación de la sustentabilidad necesita un conjunto de indicadores bien definido. Los componentes de este tablero de mandos deberán tener como rasgo distintivo, el poder ser interpretados como variaciones de ciertos "stocks" subyacentes. Un índice monetario de sustentabilidad tiene su lugar en un tablero de mandos de esta naturaleza; sin embargo, en el estado actual de los conocimientos, debería permanecer principalmente centrado en los aspectos económicos de sustentabilidad.

12. Los aspectos ambientales de la sustentabilidad merecen un seguimiento separado que radique en una batería de indicadores físicos seleccionados con cuidado. Es necesario, en particular, que uno de ellos indique claramente en qué medida nos acercamos a niveles peligrosos de amenaza al ambiente (de hecho, por ejemplo, el cambio climático o el desgaste de los recursos pesqueros).

Ciencia para el desarrollo de Chile: ¿Curiosidad o misión?

Fabián Santibáñez Vásquez

RESUMEN

En el presente documento se expone sobre la ciencia y tecnología en Chile y cómo esta puede ser impulsada por diferentes motivos, principalmente por la curiosidad de descubrir o entender algo, o también puede venir motivada por algún objetivo o "misión" en especial previamente definido. Por otro lado, se muestra el panorama del financiamiento científico nacional, a manos de la principal agencia, el Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), donde conviven diferentes programas con focos particulares. Referente a esto último se realiza un análisis del presupuesto de cada programa y sus matices, de esta forma buscando entender qué es lo que desea buscar el Estado chileno en su financiamiento científico actual. Por último se dan recomendaciones para que la ciencia y tecnología se desarrollen más en el país, pero donde la clave para que esto pase, es que el desarrollo científico sea percibido como un desarrollo donde cada habitante del país pueda sentirse beneficiado.

I. Introducción

Nuestro país está al debe con el desarrollo científico, si queremos dar el salto al desarrollo la Investigación y Desarrollo (I+D) debe ser considerada como un factor clave. En nuestro país la inversión es de alrededor de un 0,38% del PIB, siendo que el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) es alrededor de un 2,4%.

Actualmente el principal organismo del estado para financiar la investigación científica y tecnológica es el Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), quien desde su fundación en 1967, en el entonces gobierno de Eduardo Frei Montalva, ha contribuido a financiar la ciencia nacional, siempre en búsqueda de tener calidad de nivel internacional.

Un factor es tener más recursos para la ciencia, pero otro igual de relevante es cómo los utilizamos. El mundo científico y de políticas públicas para I+D reconocen 2 conceptos en términos de ciencia, uno es la investigación científica por curiosidad (*curiosity-driven*) que busca la generación de conocimiento empujada por la misma curiosidad de generar mayor conocimiento, tal como era el espíritu de búsqueda de los primeros astrónomos en la antigüedad que se aventuraron a mirar el cielo, comúnmente este tipo de investigación es del tipo básica. Por otro lado está la investigación científica con algún objetivo específico o por misión (*mission-oriented*) la cual comúnmente está más relacionada con investigación aplicada, y en ciertos casos tiene una finalidad de desarrollo económico, como por ejemplo el desarrollo de tecnología de combustión más eficiente. Cabe mencionar que en algunos casos la separación entre ambas categorías no es fácil de determinar, como tampoco se puede decir que la investigación por curiosidad no tendrá una aplicación en algún tipo de desarrollo para la vida del ser humano.

En este documento se podrá ver como Chile se ha desarrollado en investigación respecto a esta separación entre ambas formas de hacer investigación. La importancia de este análisis es entender cuál ha sido la mirada de la política pública respecto de la ciencia y tecnología, ya que en este aspecto cada país en el mundo ha tenido su forma de alcanzar el desarrollo, por un lado tenemos países como Estados Unidos que han invertido en la creación de conocimiento que después los ha llevado a desarrollos tecnológicos importantes. Una de las primeras declaraciones

que hace la National Science Foundation (Agencia de EE.UU. encargada de financiar la investigación científica) en 1957 decía "Los retornos [de la ciencia] son tan grandes que apenas es necesario justificar y evaluar la inversión", haciendo énfasis que aun cuando no exista un fin claro en lo que se está investigando, esta llegará a ser rentable. Por otro lado existen países como Corea del Sur, que se desarrollaron con posterioridad, donde utilizaron las tecnologías ya existentes para poder copiar lo necesario y desde ahí seguir el desarrollo.

Para ver la separación entre los 2 tipos de investigación anteriormente descritos, se tomaran los diferentes enfoques de los instrumentos (ej. Fondecyt, Fondef, PIA) dados por CONICYT, y en base a eso se buscará general un buen *proxi* de ambas categorías.

II. Chile y la Investigación y Desarrollo (I+D)

Nuestro país ha dependido y sigue dependiendo de la exportación de recursos naturales como su principal fuente de ingresos. Alrededor del 45%[1] del ingreso por exportaciones de Chile son cobre, y cerca del 65% están relacionadas con la minería, el resto se compone básicamente de exportaciones silvoagropecuarios. Esto deja poco espacio para otro tipo de exportaciones con mayor valor agregado.

Una determinante para el desarrollo de mayor progreso es la inversión en ciencia y tecnología. Como se indicó anteriormente en nuestro país la inversión es de alrededor de un 0,38%[2] del PIB, siendo que el promedio de los países de la OECD es alrededor de un 2,4%. Si vemos otro indicador como "investigadores cada mil trabajadores" tenemos que Chile tiene apenas 0,9[3], o sea no alcanzamos si quiere a tener 1 investigador cada mil trabajadores, países como EE.UU. tienen 8,3, y países de menor población parecidos a Chile como Nueva Zelanda tienen 7,5 mostrando de esta forma que nuestra país está lejos de tener la base científica que se requiere para el desarrollo

1 The Observatory Of Economic Complexity, MIT. Dato pertenece al año 2014.
2 Estadística OECD extraída de: http://stats.oecd.org/. Dato pertenece al año 2014.
3 Estadística OECD extraída de: http://stats.oecd.org/. Dato pertenece al año 2014.

Una buena comparación para analizar nuestro nivel de inversión en I+D es lo realizado por el Consejo Nacional para la Innovación (CNID)[4], al tomar como referencia nuestro PIB per cápita y compararnos con países "modelos" pero tomando como referencia el año que tenían el mismo PIB per cápita de Chile al 2014. Esto se puede observar en la tabla n°1.

Tabla n°1: Comparación países según PIB per cápita

PAÍS	AÑO EN EL PAÍS EN CUESTIÓN TENÍA EL PIB PER CÁPITA DE CHILE EL 2014 (20.000USD APROX.)	PORCENTAJE DEL PIB EN GASTO EN I+D. (EN EL AÑO QUE TENÍA PIB PER CÁPITA IGUAL AL CHILENO)	PORCENTAJE DEL PIB EN GASTO EN I+D. (2014)
Chile	2014	0,4%	0,4%
Corea del Sur	2000	2,2%	4,3%
Estados Unidos	1970	2,7%	2,7%
Australia	1968	1,3%	2,1%
Nueva Zelandia	1980	0,8%	1,2%
Dinamarca	1968	0,8%	3,0%
Noruega	1970	0,8%	1,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos CNID (2016).

Del cuadro anterior podemovs darnos cuenta que países que pasaron por un mismo nivel de ingreso per cápita que Chile, decidieron en su momento invertir más en I+D (Ej: Dinamarca en 1968 invertía un 0,8%), de lo que nosotros hemos decidido invertir como país (0,4%). Es importante ver como muchos de estos países del cuadro con los años siguieron elevando su porcentaje de inversión aún más, de hecho hoy Noruega invierte un 1,7%.

Países como Nueva Zelandia y Noruega que basan su economía, en recursos naturales (aun en nuestros días), invertían más que Chile en I+D. Las exportaciones de Noruega entre petróleo y gas son más del 50% y las de Nueva Zelanda están basadas en su mayoría en alimentos, donde los derivados de los lácteos son los principales.

4 Consejo Nacional para la Innovación y el Desarrollo (CNID), 2016. Análisis dinámico de la fase de desarrollo económico en Chile en comparación con fases experimentadas por países desarrollados.

El financiamiento del I+D en Chile viene dado por un 37% privados, 45% Estado y 17% otros. La relevancia del Estado en el financiamiento de la ciencia es relevante en estas etapas primarias de desarrollo. Por ejemplo en Australia en 1968 los porcentajes eran 70% Estado, 30% privados, por lo cual impactarse que hoy en día nuestro financiamiento viene mayoritariamente del Estado no es algo que nos debería quitar el sueño, aunque si trabajar para que el mundo privado vaya subiendo de a poco su participación.

Teniendo más claro nuestro nivel de gasto en I+D podemos continuar a analizar de qué forma estamos gastando nuestros recursos.

III. Ciencia por curiosidad y ciencia por misión

La curiosidad por entender nuestro entorno ha sido un pilar fundamental en el desarrollo del conocimiento humano a lo largo de la historia. Pero por otro lado también lo ha sido el poder resolver problemas a los cuales nos hemos visto enfrentado, en esta línea es lamentable darse cuenta que cuando la humanidad ha avanzado poderosamente en tecnología ha sido en períodos de guerra, solo basta con recordar cuánto avanzó nuestra tecnología durante la Segunda Guerra Mundial.

En el siguiente cuadro podemos ver una esquematización de las diferentes intencionalidades de generar ciencia y cómo éstas se pueden agrupar (Stokes, 1997):

Tabla n°2: Cuadrante de Pasteur

Consideraciones de uso práctico		Bajo	Alto
	Alto	Investigación Básica Pura (Cuadrante BOHR)	Investigación Básica-Orientada (Cuadrante PASTEUR)
	Bajo		Investigación Aplicada (Cuadrante EDISON)

El esquema anterior nos sirve para separar estas 2 grandes motivaciones, por un lado la "búsqueda de conocimiento fundamental", que es el enfoque basado en la curiosidad de entender el mundo a través de la ciencia. Por el otro eje están las "consideraciones de uso práctico", que busca resolver problemáticas o desafíos a las que se ven enfrentadas las personas y solucionarlas a través de invenciones o descubrimientos. Cada cuadrante tiene su nombre y se ilustra con el nombre de un científico que ejemplifica ese estilo.

La Investigación "básica pura", es representada por Niels Bohr, quien buscando entender la naturaleza del mundo atómico, se convirtió en uno de los padres de la mecánica cuántica por su trabajo acerca de la estructura del átomo. Por el otro extremo esta Thomas Alva Edison quien fue un empresario y fecundo inventor, quien con más de mil patentes a su nombre revolucionó la industria eléctrica, entre uno de sus grandes inventos está la bombilla. Por ultimo tenemos el cuadrante Pasteur que mezcla la búsqueda del conocimiento fundamental con la finalidad práctica, esto porque la búsqueda de entender procesos de la microbiología llevaron a Pasteur a importantes descubrimientos y a usos prácticos como la conocida pasteurización.

IV. La actual situación científica en Chile

Como ya se ha expuesto, el principal ente que financia la investigación en ciencia y tecnología en Chile es CONICYT, este lo hace a través de fondos concursables donde se adjudican los dineros. Esto es administrado a través de diferentes programas, los cuales tienen diferentes características según los objetivos que desean lograr. Dentro del presupuesto de CONICYT también esta lo destinado a "Formación de Capital Humano Avanzado" a través de concursos como becas nacionales y becas chile, para estudios en el extranjero. En este documento no consideraremos este ítem de becas, ya que aun cuando es un tercio del presupuesto, su finalidad no es financiar directamente la investigación científica, sino la formación de investigadores, los cuales en el mediano y largo plazo podrían generar investigación científica, por otro lado no necesariamente todo quien recibe una beca de CONICYT termina dedicado a la investigación científica. El análisis de este documento está enfocado en los fondos de CONICYT que con total certeza son gastados en investigación en

el corto plazo, no los fondos que buscan generar condiciones habilitantes de mediano y largo plazo para la investigación científica, como es el caso del financiamiento de becas de postgrado.

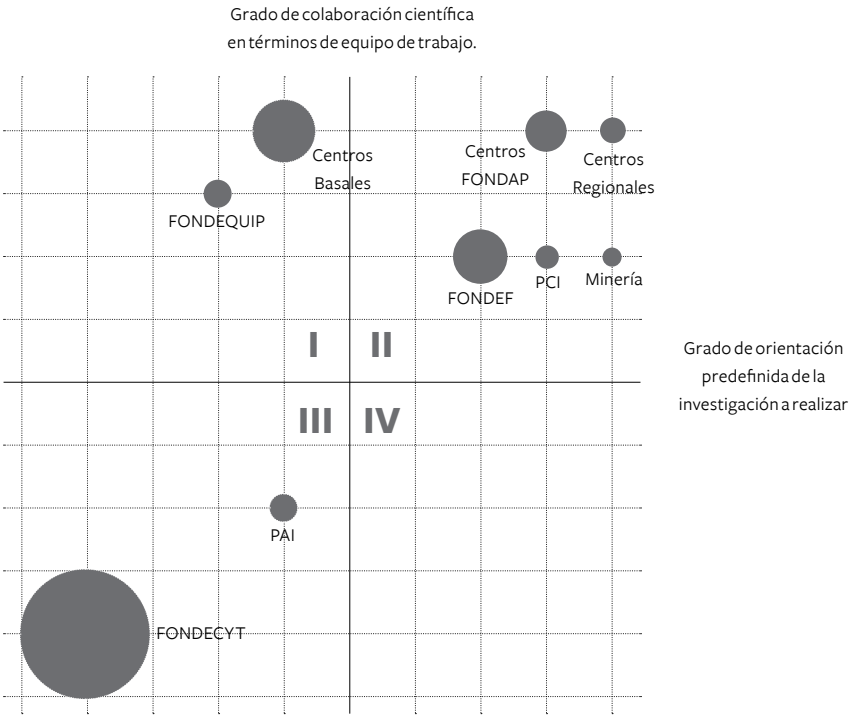
El programa de mayor antigüedad (creado en 1981) existente hoy es el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, Fondecyt, que tiene por objetivo estimular y promover el desarrollo de investigación científica y tecnológica básica. Típicamente este fondo está orientado a un investigador principal que puede participar junto con co-investigadores e instituciones patrocinantes, comúnmente universidades. Por otro lado tenemos el Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico, Fondef, que fue creado en 1991, donde su propósito es contribuir al aumento de la competitividad de la economía nacional y al mejoramiento de la calidad de vida de los chilenos, esto a través de proyectos científicos que apoyen el desarrollo de I+D aplicada.

En términos de Centros de Investigación, CONICYT actualmente tiene 3 líneas de financiamiento de este tipo de instancias. El más antiguo de ellos es el Fondo de Financiamiento de Centros de Investigación en Áreas Prioritarias (Fondap), fue creado en 1997, con el fin de articular la actividad de grupos de investigadores con productividad demostrada, en áreas del conocimiento de importancia para el país. Quien sigue en antigüedad es el Programa Regional, este fue creado en el año 2000 con la misión de promover el desarrollo científico y tecnológico de las regiones de Chile, a través del trabajo conjunto con los Gobiernos Regionales y Centros de Investigación, de acuerdo a las necesidades y prioridades definidas por las regiones para su desarrollo económico y social. Y el último en crearse fue el Programa de Investigación Asociativa, Pia, el cual surge en 2009 con el propósito de coordinar diversos instrumentos e iniciativas de apoyo a la investigación asociativa y a la promoción de centros de investigación de excelencia.

CONICYT posee más Programas, pero los anteriormente nombrados constituyen la vasta mayoría de los recursos. Solo Fondecyt representa más del 50% del presupuesto para investigación (excluyendo becas). Frente a la discusión planteada en este documento sobre ciencia por curiosidad y ciencia por misión, se presenta el siguiente gráfico que muestra a los Programas de CONICYT según su presupuesto asignado en 2016 (tamaño de la figura) y por otro lado presenta 2 ejes. En el eje X, está el "grado de orientación predefinida de la investigación a realizar", o sea

a un mayor grado (derecha) el objetivo de la investigación o la temática, fue definido previamente por CONICYT antes de entregar los fondos. Por el eje Y, está el "grado de colaboración científica en términos de equipo de trabajo", esto indica que mientras más arriba en el eje Y, el fondo en cuestión solicita un mayor trabajo en equipo, en términos de número de personas que financia para el trabajo. La forma en que los diferentes Programas de CONICYT fueron ubicados en el gráfico, responden a un análisis hecho en base a la descripción de estos mismos en sus bases. Por lo cual el siguiente gráfico más que presentar un análisis cuantitativo, presenta un análisis descriptivo de la situación del enfoque de financiamiento en ciencia de nuestro país.

Ilustración 1: Programas CONICYT y su enfoque



Fuente: Elaboración propia, datos Ley de Presupuesto 2016 y bases de concursos CONICYT.

En el cuadrante III, que expresa el lugar donde la ciencia está más enfocada hacia la investigación por curiosidad como también existe un carácter con mayor foco en la individualidad de la investigación, podemos encontrar que a Fondecyt, el programa que concentra más del 50% del presupuesto destinado a investigación, donde a pesar de un foco orientado a la excelencia internacional, no existen problemáticas o áreas en particular definidas con anterioridad. Los proyectos son separados por el área del conocimiento al cual aplican, con foco a generar investigación básica en el área en cuestión.

Por otro lado, Fondecyt define que existe un "investigador responsable" quien es el beneficiario de los fondos y líder principal de la investigación, él puede también trabajar con co-investigadores y personal de apoyo, pero quien a quien van los fondos es al investigador principal. En definitiva el instrumento Fondeyct, él más antiguo de nuestro sistema, da fondos en forma individual para generar investigación básica de calidad a nivel internacional en el área que el propio postulante determine.

En la misma línea de apoyo al desarrollo de generación de conocimiento, pero desde un ámbito más colaborativo están los Centros Basales del Programa de Investigación Asociativa. Estos centros buscan generar investigación de calidad a nivel internacional, pero también se vinculan con el medio en aras de generar aplicaciones de resultados en situaciones reales. Al concursar los Centros Basales, no se determina previamente en las bases una problemática que el Centro deba trabajar, esto a diferencia de lo que pueden hacer los Centros Fondap, los cuales se establecen en "áreas prioritarias" para el país (como desastres naturales, envejecimiento o recursos hídricos), los cuales responden a problemáticas a nivel nacional que deben ser tratadas a través de la generación de conocimiento.

También en el cuadrante II, junto con los Centros Fondap, están los Centros Regionales, los cuales hacen eco de las necesidades de desarrollo regional y responden a las políticas de innovación de las regiones. Esto se puede ver en los Centros del centro sur de Chile que se enfocan en temáticas de alimentos o los centros del extremo sur de Chile que buscan entender las condiciones únicas de la Patagonia y Antártica. Fondef es el otro Programa de tamaño importante en términos de presupuesto que se encuentra en el cuadrante II. Esta iniciativa, con foco en investigación aplicada, tiene concursos donde las temáticas no están previamente definidas, como también otros que responden a problemáticas país

detectadas como envejecimiento y florecimiento algales nocivos (FAN). Dentro del cuadrante II también existen otras iniciativas de tamaño presupuestaria pero relevantes como el Programa de Cooperación Internacional, el cual tiene convocatorias con temáticas predefinidas que sean de mutuo interés para Chile y para algún otro(s) país(es) que sean contraparte. Una nueva línea presupuestaria fue adicionada a CONICYT desde 2016, esta es el "Programa en Minería Virtuosa, Inclusiva y Sostenida" que nace del plan estratégico generado por el Programa Alta Ley (iniciativa de CORFO y del Ministerio de Minería). La finalidad de esta nueva línea presupuestaría es apoyar la investigación científica en los elementos asociados a la extracción minera.

En todo el análisis anterior, se puede apreciar en términos generales que existen diferentes miradas y formas de gastar los fondos destinados a investigación científica. El cuadrante II está más orientado a la ciencia por misión en contraste al cuadrante III que tiene un mayor foco en la ciencia por curiosidad. Aunque también podemos ver el cuadrante I que teniendo una componente fuerte de investigación básica también tiene ciertos grados de ciencia orientada por misión.

V. Políticas públicas con visión para un país con I+D

Dónde y cómo invertimos los fondos públicos no da lo mismo. Chile no es un país rico y está aún lejos de serlo, por lo cual las necesidades y presiones sobre los fondos públicos son variadas. El gobierno, quien esté de turno, recibe fuertes presiones por mejorar la educación, desde párvulo hasta universitaria, por otro lado también existen fuertes presiones por mejorar las prestaciones de la salud pública y de las pensiones. Todas estas temáticas parecieran claramente más urgentes e importantes que financiar ciencia o becar a estudiantes para que realicen sus postgrados en el extranjero. Efectivamente pocas veces vemos a la ciudadanía en Chile alegando por más presupuesto para la ciencia.

Según la Encuesta Nacional de Percepción de la Ciencia y Tecnología (CONICYT, 2016), aun cuando más del 80% de las personas encuestadas cree que la ciencia y tecnología le traeré muchos o bastante beneficios en los próximos 20 años, solo un

6,6% invertiría más del presupuesto público en tecnología, y un 3,3% invertiría más en ciencia. Es interesante que para esa misma pregunta medio ambiente recibe un 20% de las preferencias, obras públicas un 18% y transporte un 16%. Sectores como salud, educación, medio ambiente, obras públicas y transporte, los cuales la ciudadanía prioriza tanto, en justa razón por supuesto, son intensivos en ciencia y tecnología. Si como país deseamos mejores soluciones medioambientales, tecnologías más limpias de producción de energía y de transporte son claves. Pero pareciera haber una disociación entre el servicio final y como lograrlo. Esta falta de mirada innovadora se muestra en que el 53% de los encuestados cree que los chilenos y chilenas somos poco innovadores.

Si queremos que científicos realicen importantes descubrimientos e innovadores realicen emprendimientos con alto valor agregado, no solo deben existir las condiciones materiales para realizar esto, sino también una cultura diferente. Una cultura donde la ciencia y tecnología sea valorada por la sociedad y le resulte interesante que el país genere esta mirada científica e innovadora. Esta mirada nos llevará a políticas públicas con una visión I+D en todo nivel.

En base a lo anterior, surge la gran pregunta de ¿Cómo entusiasmar a un país en interesarse por la ciencia y tecnología? Para esto lo fundamental es entender que la investigación científica, viene dada por entender el mundo en el cual vivimos y por hacer la vida humano mejor. Por lo cual el *link* entre las problemáticas a las que se ven enfrentados las chilenas y chilenos, son un buen punto de partida para que la ciencia en nuestro país empiece a hacerse las preguntas correspondientes.

Muchos son los conceptos que han surgido de las diferentes instancias de política pública: prioridades nacionales, sectores priorizados, política de *clusters*. En el documento estratégico "Ciencias, Tecnologías e innovación para un nuevo pacto de desarrollo sostenible e inclusivo" (CNID, 2017) se invita a que como país tengamos "Retos Nacionales para el Desarrollo", o sea cómo lograr aprovechar nuestras problemáticas y/o singularidades de nuestro territorio para hacernos fuertes y líderes en esas áreas, por ejemplo en desastres naturales, que siendo un país que soporta tantos terremotos podamos también ser capaces de desarrollar tecnología que nos haga líderes en la prevención, aminoramiento y recuperación frente a terremotos, donde además podamos exportar esta tecnología al mundo.

Otros países en el mundo entendieron su realidad y supieron ocupar la ciencia como una correcta vía de solución de sus problemas. Holanda lo hizo frente al mar ocupando ingeniosos sistemas de esclusas, ya que este es un país donde casi un tercio del territorio está bajo el nivel del mar, y gracias a esto, ellos son reconocidos mundialmente como los expertos en el manejo tecnológico de contención de agua. Otro ejemplo es Israel, que siendo un país sumamente escaso en recursos hídricos ha sabido generar tecnología de uso eficiente del agua como también desalinización, para poder dar agua a su población y a su agricultura.

Retos nacionales tenemos varios, el norte nos ofrece la minería, donde Chile es el principal exportador de cobre a nivel mundial, como también en la misma zona norte existe una radiación solar única en el mundo en términos de su potencia y disponibilidad. Por el otro extremo tenemos a Punta Arenas, que es la puerta de entrada a la Antártida. Y también el centro sur de nuestro país nos plantea una riqueza agrícola impresionante, donde la ciencia y tecnología también plantean una oportunidad para sacar el mejor provecho a la riqueza agrícola nacional. Un punto relevante del concepto de los "Retos Nacionales" es que se hacen frente desde diferentes disciplinas científicas, por ejemplo la minería se puede ver desde como la geología da respuestas a preguntas específicas sobre nuestros suelos, a como las ciencias sociales dan respuesta a como las empresas mineras se relacionan con las comunidades locales.

VI. Conclusiones para la Política Pública

La ciencia y tecnología es de todas y todos, pertenece tanto a científicos como a ciudadanos, por lo cual todas las personas deberían sentirse llamados a pensar y debatir sobre este tema. La ciencia y tecnología para que sean importantes, y tomando el título de este documento, deben estar enfocados en la curiosidad que tienen chilenas y chilenos por entender su entorno, como también por cumplir las misiones o desafíos que entre todos queremos que resuelva la investigación científica.

Como aporte a políticas públicas en ciencia y tecnología, existen 2 puntos que deberían ser abordados en futuros diseños:

a. La meta en ciencia y tecnología la ponemos todos

Muy en la línea de lo planteado por el Consejo Nacional para la Innovación (2017) donde se deben plantear retos nacionales, debemos sentar problemáticas nivel país, pero para esto se debe generar un consenso amplio de cuáles son, esto no puede surgir como una problemática planteado por "iluminados" que sin consultar con la ciudadanía sepan para donde debe ir nuestro desarrollo.

Por ende esto debe plantearse como un proceso, donde todos decimos hacia dónde debemos avanzar. De esta forma los esfuerzos empezarán a ser mancomunados y no solo un goteo de recursos y de esfuerzos aislados como muchas veces se ha funcionado hasta ahora.

Para aportar a esta futura discusión, algunas de las áreas podrían ser: desastres naturales, ciencia antártica, minería "verde", energías renovables no convencionales (en especial energía solar en el norte de Chile), recursos hídricos y medicina (en especial enfermedades relacionadas con el envejecimiento), entre otros.

De todas formas estas áreas son una sugerencia a una discusión que se debe dar en diferentes ámbitos, que nos permitirán tener lineamientos estratégicos a 10 años o más.

b. Involucramiento científico a temprana edad

Como ya se indicó antes, el conocimiento sobre ciencia y tecnología de la población chilena es bajo, asimismo como su priorización entre otros temas de política pública. Por esto se debe potenciar el aprendizaje científico en las aulas de nuestro país, se debe aprovechar el momento de reformas en la educación escolar para hacer de este tópico uno de los relevantes en nuestra educación. La educación en ciencias no puede solo pertenecer a una elite, sino que todo colegio en el país debe poder dar las herramientas materiales y en términos de conocimiento para que alumnos y alumnas se entusiasmen con saber más de ciencia. No es necesario que todos lleguen a ser científicos, sino que todo estudiante pueda generar un pensamiento inquieto, un pensamiento crítico, que es el que tiene cualquier científico que busca hacerse las preguntas correctas para poder responder a las inquietudes que tiene.

Los 2 puntos antes descritos buscan ser una sugerencia a la política pública. Las soluciones en ciencia y tecnología nunca son a corto plazo, para que estas políticas

públicas den sus frutos deben pasar años, por lo cual cualquier mirada de política pública en ciencia, debe transcender la visión de algún partido político en específico, por lo cual los acuerdos en esta materia son sumamente importantes. En esta temática la política de los acuerdos debe ser vista como un bien y no como un mal, ya que invertir en ciencia 4 años y después dejar de invertir otros 4 años, no permite lograr los resultados deseados.

VII. Referencias Bibliográficas

Álvarez, Roberto y Fuentes, Rodrigo. 2006. *El "Sindrome Holandés": Teoría y revisión de la experiencia internacional*. 2006.

CNID. 2017. *Ciencia, Tecnologías e innovación para un nuevo pacto de desarrollo sostenible e inclusivo*. Santiago : s.n., 2017.

CONICYT. 2016. *Encuesta Nacional de Percepción Social de la ciencia y la Tecnologpia en Chile 2016*. Santiago : s.n., 2016.

Katz, Jorge, Iizuka, Michiko y Muñoz, Samuel. 2011. *Creciendo en base a los recursos naturales, "tragedias de los comunes" y el futuro de la industria salmonera chilena*. 2011.

OECD. 2015. *Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research*. 2015.

Stokes, Donald E. 1997. *Pasteur´s Quadrant - Basic Science and Technological Innovation*. Washington DC: Brookings Institution Press, 1997.

Antecedentes de los Autores y Editores

MARIANA ARDILES THONET

28 años

Periodista por la Pontificia Universidad Católica de Chile (2011). Magíster en Ciencia Política por la Universidad de Chile (2016). Como periodista, se ha desempeñado en el ámbito universitario y político. Actualmente dicta los cursos Introducción a las ideologías políticas e Introducción a la Ciencia Política en la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Es editora política del portal Asuntos Públicos del Centro de Estudios del Desarrollo. Además, forma parte de la Directiva de la Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP) 2016-2018 y preside la Fundación Nosotros Ciudadanos.

MANUEL ARÍS ALONSO

36 años

Sociólogo y Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos de la Universidad Alberto Hurtado. Actualmente trabaja como Director de Incidencia en Espacio Público. Es docente del curso Ética y Transparencia en las Universidad Alberto Hurtado y Universidad de Talca. Fue Coordinador de la Unidad de Transparencia y Probidad en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Anteriormente fue Director del área de Incidencia de la Fundación Ciudadano Inteligente, y coordinador de la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa. Ha liderado distintos proyectos relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, como el "Índice de Transparencia Legislativa en Latinoamérica", "Del Dicho al Hecho", "El Inspector de Intereses", "Quién Te Financia" y "Vota Inteligente", entre otros.

SUSANNE BAMBAUCH CUBILLOS

30 años

Geógrafa y Licenciada en Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es investigadora del área de Sustentabilidad y Desarrollo del Centro de Estudios del Desarrollo donde ha participado en proyectos de desarrollo comunitario en el marco de iniciativas de inversión privada como pública. Además se ha vinculado en iniciativas de percepciones y elaboración de líneas de base para proyectos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), y temas vinculados al levantamiento y generación de información para Sistemas de Información Geográfica (SIG).

RICARDO BUENDÍA ESTEBAN

31 años

Abogado y Magíster en Derecho, ambos de la Universidad de Chile. Ha sido ayudante de los cursos de Derecho Constitucional e Introducción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como abogado laboralista y de personal en el ámbito público y privado. Actualmente se encuentra cursando el LLM en Derecho Internacional de la Universidad de Heidelberg (Alemania) y Universidad de Chile. Es investigador asociado del Centro de Estudios del Desarrollo. Asimismo, se encuentra aceptado como becario de doctorado en la Universidad de Bristol (Reino Unido).

PABLO CARVACHO TRAVERSO

34 años

Abogado de la Universidad de Chile. Magíster en Sociología de la Universidad Católica y Máster in Sciences of Law de la Universidad de Stanford. Académico del Instituto de Sociología de la Universidad Católica e Investigador del Programa de Estudios Sociales del Delito del mismo Instituto. Cofundador y primer Director Ejecutivo de Ciudadano Inteligente. Miembro del Comité Editorial de Ideas Socialistas.

EDUARDO CHIA RAMÍREZ

34 años

Abogado, Universidad Nacional Andrés Bello. Profesor de Introducción al Derecho, Universidad Católica Silva Henríquez. Investigador del Instituto Igualdad. Ha sido asesor legislativo en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el Ministerio de Educación y en la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. Co-editor del libro "Propuestas para una nueva Constitución (originada en democracia)".

JAVIER CIFUENTES OVALLE

28 años

Sociólogo de la Universidad Alberto Hurtado. Magíster © en Comunicación Política, Universidad de Chile. Es investigador del área de Políticas Públicas y Diá-

logo Social del Centro de Estudios del Desarrollo. Fue coordinador e integra el equipo de la Escuela Óscar Romero que promueve, en jóvenes, el discernimiento cristiano para la acción política. Ha sido consultor de instituciones eclesiales y educacionales. Fue profesor adjunto en el curso "Religión y Ciencias Sociales" en la Universidad Central y ha sido ayudante de introducción a la ciencia política y metodologías de la investigación social, entre otros.

ESTEBAN ESPINOZA ANSIETA

40 años

Ingeniero Agrónomo. Máster Business Administration, Facultad Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Es coordinador del área de Sustentabilidad y Desarrollo, y miembro del Directorio del Centro de Estudios del Desarrollo, donde promueve iniciativas que se enmarquen dentro de la Gestión y Planificación Ambiental, Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), Desarrollo y Sustentabilidad Socioeconómica, Biodiversidad, Facilitación en Procesos de Relaciones Comunitarias, e Investigación Científica de Humedales. Además ha participado como facilitador en procesos de relacionamiento público – privado en el marco del diseño e implementación de proyectos de inversión.

JUAN EDUARDO FURCHE ROSSÉ

30 años

Bachiller en Humanidades y Cientista Político con especialización en Relaciones Internaciones por la Universidad Alberto Hurtado. Diplomado en Estudios Latinoamericanos y egresado del programa de Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Se desempeñó en la Comisión de Transparencia del Ministerio de Secretaría General de la Presidencia en los equipos de implementación de las leyes de Lobby y de Probidad.

TOMÁS ILABACA TURRI

28 años

Sociólogo de la Universidad Alberto Hurtado, Magíster en Política Educativa de la misma universidad, y se encuentra aceptado en el doctorado en Sociología en la

Universidad Católica de Lovaina (Louvain-la-neuve). Es investigador del área de Políticas Públicas y Diálogo Social del Centro de Estudios del Desarrollo, y ha participado en diversas investigaciones tanto en el CED como en las facultades de Educación y Sociología de la Universidad Alberto Hurtado, donde ha colaborado en investigaciones en educación y en elites económicas. También ha sido profesor del curso Taller de Realidad Educacional Chilena en la Universidad Alberto Hurtado y en la Universidad del Desarrollo.

JORGE LEYTON GARCÍA

30 años

Abogado (2012). Licenciado en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2011). Máster of Laws con especialidad en derecho público del University College London (2015), en el Reino Unido. Como abogado se ha desempeñado en el ámbito público y privado, centrando su práctica en el derecho del trabajo. Actualmente se desempeña como Director Jurídico de la Universidad Alberto Hurtado y como Profesor instructor adjunto del Departamento de Derecho del Trabajo de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Además es investigador asociado del Centro de Estudios del Desarrollo. Como académico dicta cursos en el área de derecho del trabajo tanto en pregrado como en postgrado. Durante sus estudios de pregrado fue dirigente político universitario, ocupando la vicepresidencia de la Federación de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica de Chile (FEUC) el año 2009.

GUILLERMO MARÍN VARGAS

29 años

Cientista Político y Magíster © en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos de la Universidad Alberto Hurtado. Actualmente es asesor en la Comisión de Probidad y Transparencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Es Director de la iniciativa de opinión y formación política Ideas Socialistas. Ha sido docente en la Universidad Alberto Hurtado y Universidad Católica del Maule.

CLAUDIO PÉREZ LILLO

34 años

Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Egresado del programa de Magíster en Derecho, Universidad de Chile. Ex Secretario Ejecutivo de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH). Se ha desempeñado como asesor de la Subsecretaria de Desarrollo Regional y de la División Jurídica y Legislativa de la Subsecretaría de Prevención del Delito. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Mayor y de la Universidad Frontera. En el Centro de Estudios del Desarrollo se ha desempeñado como asesor legislativo, Coordinador de Políticas Públicas y Diálogo Social y Director Ejecutivo, periodo 2011 – 2014 y 2016 a la fecha.

JOSÉ PINO JÁUREGUI

24 años

Cientista Político por la Universidad Alberto Hurtado con especialización en Gobierno y Gerencia Pública. Se ha desempeñado en el ámbito académico como ayudante de cursos de políticas públicas, partidos políticos y ha participado en investigaciones para docentes de la misma casa de estudio. Entre sus áreas de interés destaca: instituciones políticas, participación ciudadana y calidad de la democracia.

FLAVIO QUEZADA RODRÍGUEZ

30 años

Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Magíster en Derecho, con mención en Derecho Público, Universidad de Chile. Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Valparaíso y la Universidad Alberto Hurtado. Colaborador del Instituto de Estudios Judiciales e investigador del Instituto Igualdad. Ha sido abogado asistente de ministro en el Tribunal Constitucional y abogado asesor legislativo en el Ministerio de Educación. También ha asesorado a la Superintendencia de Educación y la Subsecretaría de Educación Parvularia. Co-editor del libro "Propuestas para una nueva Constitución (originada en democracia)" y autor del libro «Procedimiento Administrativo Sancionador en la Ley N° 19.880».

SEBASTIÁN RIVERA ABURTO

31 años

Cientista político de la Universidad Alberto Hurtado, Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos de la misma casa de estudios y Magíster en Comunicación mención opinión pública de la Universidad Diego Portales. Actualmente es profesor en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado en donde enseña cursos sobre partidos políticos, sistemas electorales y opinión pública.

IGNACIO SAFFIRIO PALMA

31 años

Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Egresado del programa de Magíster en Políticas Públicas Facultad de Economía y Negocios Universidad de Chile. Fue Secretario General de la Federación de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica de Chile, donde también presidió el Centro de Estudiantes de Sociología. Actualmente se desempeña como profesor en el Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y como analista en la División de Planificación y Desarrollo del Gobierno Regional Metropolitano, donde trabaja en el Piloto de implementación del Área Metropolitana de Santiago. Además es investigador asociado del Centro de Estudios del Desarrollo.

FABIÁN SANTIBÁÑEZ VÁSQUEZ

31 años

Ingeniero Comercial y Diplomado en Innovación y Emprendimiento de la Universidad de Chile. Magíster © en Políticas Públicas de la Universidad Diego Portales. Se ha desempeñado tanto en el sector privado como en público, en este último ha estado ligado a la política pública en ciencia y tecnología en su trabajo en la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT. También ha dictado cursos en la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.

ESTEBAN SZMULEWICZ RAMÍREZ

34 años

Abogado de la Universidad Austral de Chile. Es Máster en Pensar y Gobernar las Sociedades Complejas de la Universidad Autónoma de Barcelona, España; y Máster of Science (MSc) en Comparative Politics (Politica Comparada) en The London School of Economics and Political Science, Londres, Reino Unido. Se ha desempeñado como Profesor del Instituto de Derecho Público de la Universidad Austral de Chile y como Director del Centro de Estudios Constitucionales y Administrativos de la Universidad Mayor. En la actualidad, es profesor de derecho constitucional de la Universidad Alberto Hurtado y académico de la Universidad Católica del Norte. Además, es investigador asociado del Centro de Estudios del Desarrollo.

NICOLÁS VELASCO HODGSON

27 años

Ingeniero Comercial y Magíster en Economía por la Pontificia Universidad Católica de Chile. En la Universidad participó activamente en el ámbito político y académico, siendo coordinador general del movimiento político Involúcrate, y ayudante de investigación y de cátedra en cursos de economía de pregrado y postgrado. Actualmente se desempeña como economista en el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

YOHANNA VILLABLANCA VILLA

31 años

Abogada de la Universidad de Chile y egresada del programa de Magíster en Derecho, con mención Derecho Privado de la misma casa de estudio. Desde el año 2013, es académica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como asesora en el Centro de Estudios del Desarrollo, del cual hoy es investigadora asociada, y a partir del año 2014, trabaja en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

El Centro de Estudios del Desarrollo (CED) es una institución de pensamiento republicano y democrático que promueve acciones públicas con el objeto de impulsar un proceso de desarrollo con sustentabilidad política, socio-económica y ambiental. Entendemos que, en una sociedad desarrollada, el paso de condiciones menos a más humanas se constituye a través de un sistema de cooperación entre seres racionales, éticos, libres, iguales, solidarios que buscan la felicidad, personal, comunitaria y pública.

ced

Centro de estudios del desarrollo