## Democracia y Políticas Públicas:

## Aportes y propuestas para Chile

Javier Cifuentes Ovalle Guillermo Marín Vargas Claudio Pérez Lillo Editores



#### **DEMOCRACIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS:**

Aportes y propuestas para Chile

Centro de Estudios del Desarrollo http://www.ced.cl

ISBN: 978-956-7815-15-9

#### **AUTORES**

Esteban Szmulewicz Mauricio González Claudia Sarmiento Andrea Heredia Claudio Pérez Alionka Miranda Isabel Aninat Vanessa Orrego Guillermo Marín Joaquín Walker Adita Olivares Angélica Bonilla Pablo Flores Benjamín Ulloa Norma Villanueva Gonzalo Rodríguez

#### EDITORES

Javier Cifuentes Ovalle Guillermo Marín Vargas Claudio Pérez Lillo

Diseño, diagramación e Impresión: Gráfica Funny S. A., en Santiago de Chile.

Enero 2019

## ÍNDICE

91	ANTECEDENTES DE AUTORES Y EDITORES
82	Aproximaciones al desistimiento delictual: Una alternativa para la (re)inserción social Benjamín Ulloa y Norma Villanueva
72	Selección y género en Liceos de Excelencia: ¿Igualdad de qué y entre quiénes? Angélica Bonilla
64	Reforma docente y participación ciudadana: Desafíos en la política docente en educación parvularia  Alionka Miranda, Vanessa Orrego y Joaquín Walker
56	Hacia una real transformación solidaria del Sistema de Pensiones chileno Mauricio González y Andrea Heredia
48	El Campamento como un síntoma a un problema mayor: la exclusión en nuestras ciudades  Pablo Flores y Gonzalo Rodríguez
40	Emociones y política: Un desafío para la democracia <i>Guillermo Marín y Adita Olivares</i>
34	Modernización de los partidos políticos: Algunos desafíos Claudio Pérez
26	Modernización del Estado: Reflexiones históricas para su futura institucionalidad <i>Isabel Aninat</i>
18	El debate en capas de la Nueva Constitución Claudia Sarmiento
8	Ciudadanía y deliberación democrática: derechos, deberes y justicia constitucional <i>Esteban Szmulewicz</i>
4	INTRODUCCIÓN Javier Cifuentes Ovalle, Guillermo Marín Vargas y Claudio Pérez Lillo

# Democracia y Políticas Públicas: *Aportes y propuestas para Chile*

Les presentamos la segunda parte de este proyecto que comenzó el año 2017. En aquella oportunidad, el ciclo "Políticas Públicas para una mejor democracia. Propuestas para un Estado Social y Democrático de Derecho", que tiene como objetivo promover y sistematizar el diálogo y deliberación entre jóvenes y académicos expertos sobre políticas públicas en el país, contó con la realización de 14 charlas, el Seminario "Calidad de la Esfera Pública" y la publicación del libro "¿Qué Políticas Públicas para Chile? Propuestas y Desafíos para un Estado Social y Democrático de Derecho".

Éste pudimos presentarlo en diferentes lugares del país. El lanzamiento ocurrió en el Salón Los Presidentes del Ex Congreso Nacional en Santiago, luego fue presentado en la Universidad Católica del Norte sede Coquimbo en conjunto con el Instituto de Políticas Públicas de dicha casa de estudios y en Puerto Montt en el Seminario ¿Existen Políticas Públicas regionales? que contó con la organización de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Los Lagos sede Puerto Montt.

Durante 2018, además del presente libro, la segunda parte de este proyecto contempló 11 charlas y el Seminario "Populismos y Autoritarismos en América Latina: ¿Hacia dónde va Chile? realizado en la Universidad Alberto Hurtado.

Adicionalmente a este proyecto, el Centro de Estudios del Desarrollo (CED) convocó al ciclo de charlas "Comunicación y Democracia" para reflexionar sobre el aporte político y democrático de los medios de comunicación y las tecnologías de la información en nuestro país desde diferentes aristas: encuestas de opinión pública, "fake news" y posverdad, cambio tecnológico, calidad periodística e intelectuales públicos. Este ciclo se realizó en Santiago y un taller se efectúo en Concepción.

Asimismo, el CED llevó a cabo la Escuela de Sustentabilidad y la Escuela de Ciudadanía. Estos ciclos de formación estaban destinados para estudiantes secundarios, en ellos participaron más de 400 jóvenes de establecimientos educacionales de la Región Metropolitana y Región de Valparaíso. Los talleres tenían como ejes principales, la formación ciudadana, educación sustentable y la promoción de vínculos comunitarios y liderazgo juvenil.

Además del Ciclo sobre Comunicación y las Escuelas de Formación, el CED realizó un ciclo de charlas sobre autores contemporáneos, continuó con el proyecto Diálogo Público-Privado y la publicación periódica de informes de análisis y reflexión en el portal Asuntos Públicos (http://www.asuntospublicos.cl/) que invitamos a consultar.

Desde su fundación en 1980 por el ex Senador y ex Ministro Gabriel Valdés Subercaseux, el CED ha tenido como preocupación principal el desarrollo democrático y sustentable promoviendo el diálogo entre los distintos actores sociales, políticos, académicos, eclesiales y militares. En estos últimos años hemos puesto el esfuerzo en el fortalecimiento de la democracia y la sustentabilidad del desarrollo aportando con reflexiones e investigaciones sobre la calidad de nuestra esfera pública y mediática, formación ciudadana de nuevas generaciones y discusión de políticas públicas sostenibles.

Este documento sintetiza las líneas recién expuestas. Los autores de esta publicación pertenecen a una nueva generación democrática que ha participado en el 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 un espacio de diálogo y fraternidad.

Hoy en día, la preocupación radica en la promoción de un marco republicano que favorezca un Estado Social y Democrático de Derecho. Este documento es producto de un esfuerzo político e intelectual por la convergencia de distintas culturas política, desde la óptica de jóvenes profesionales implicados e implicadas en distintas áreas sociales y políticas del acontecer nacional.

Dicha inquietud se relaciona con las crecientes tensiones sociopolíticas y crisis institucionales en las democracias de América Latina. La emergencia de liderazgos con una forma de aproximación a la ciudadanía de marcados rasgos populistas y nacionalistas, en conjunto con el declive de democracias producto de regímenes con claras características autoritarias, hace presagiar años en que la democracia no será una respuesta unísona como el mejor régimen político para los países de la región.

Según los datos del estudio Latinobarómetro del año 2018 el apoyo a la democracia en la región ha disminuido un 13% entre el año 2010 y 2018. En el mismo periodo de tiempo quienes declaran "A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático" aumenta un 12%. Por otra parte, en ese mismo periodo de tiempo aumenta de un 64% a un 79% quienes señalan que en sus países se gobierna "para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio".

El deterioro de la confianza en las instituciones democráticas y el explosivo desprestigio de los partidos políticos forman parte de un largo proceso por el que las sociedades de la región han transitado. La indignación y malestar de la ciudadanía ha tenido como antecedente una serie de episodios de malas prácticas y corrupción al interior del sector público y privado. La sensación de desamparo frente al abuso y de sospecha constante hacia las élites ha generado la percepción de que la política y sus instituciones no logran solucionar los problemas cotidianos y estructurales de las personas.

Junto a ello, el giro radical que han generado las nuevas tecnologías de la comunicación en la diversificación de las plataformas, ha contribuido a intensificar el control de las ciudadanía sobre los actos de personajes públicos, y así mismo, a generar nuevas formas de fiscalización y control social que han elevado los estándares de comportamiento de los líderes políticos, sociales y empresariales.

Este escenario plantea diversos desafíos para resignificar el rol de la política, la democracia y las políticas públicas. Como se ha señalado, ya existen respuestas a esta crisis desde actores que demuestran un bajo compromiso por la democracia y sus valores. Son fórmulas donde los partidos políticos y las instituciones democráticas han pasado a un segundo plano frente a la imagen de un líder de contacto directo con las personas.

Frente a este complejo escenario el desafío para los y las demócratas de la región es buscar respuestas políticas innovadoras que hagan sentido a las personas en su cotidianidad y que mantengan un compromiso irrestricto con la democracia y sus valores. Por ello, creemos que es vital incentivar el diálogo entre distintas generaciones, discutir propuestas técnicas con una perspectiva política y fortalecer la rearticulación de tradiciones e identidades políticas en sociedades complejas y plurales como la nuestra. El Chile de hoy, con instituciones y liderazgos deslegitimados, requiere más deliberación pública sobre el desarrollo de las próximas décadas: ¿cómo disminuiremos la desigualdad?, ¿cómo velaremos por el respeto y dignidad de toda persona y comunidad humana? La construcción del país post-Bicentenario requiere que desde diferentes posiciones y perspectivas acordemos el cuidado de la casa común.

En este libro se encuentran recopiladas algunas presentaciones del ciclo de charlas sobre políticas públicas realizadas el 2018. Este documento, "Democracia y Políticas Públicas: Aportes y propuestas para Chile" plantea, en específico, diagnósticos y propuestas sobre modernización, probidad y sustentabilidad de instituciones públicas y políticas a través de artículos sobre nuestro sistema político constitucional, administración pública, partidos políticos, subjetividad y cultura política, reformas en seguridad social, educación, sistema penitenciario y segregación urbana.

En las exposiciones de las charlas y Seminario del 2018 corresponde agradecer a Gloria de la Fuente, Luis Eduardo Bresciani, Pablo Flores, Ignacio Saffirio, Heinrich Von Baer, Angélica Bonilla, Benjamín Ulloa, Andrea Heredia, María Teresa Rojas, Joaquín Walker, Hermana Nelly León, Alejandra Krauss, Juan José Richter, Máximo Pacheco, Isabel Aninat, Angeles Hermosilla, Nicolás Facuse, Carmen Andrade, Fernando González, Matías Libuy, Alejandra Benítez, Marcela Rocca, Eugenio Gómez, Salvador Millaleo, Cecilia Osorio, Adita Olivares, María Pía Martín y Claudio Alvarado.

En segundo lugar, agradecemos 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 Domingo Prieto y Fernando Sepúlveda, practicantes del CED durante 2018, por el apoyo en la difusión y organización de los talleres.

Finalmente, queremos agradecer a Sergio Micco y Eduardo Saffirio por su constante acompañamiento y dedicación en la formación política de las nuevas generaciones. Permanentemente han apoyado esta iniciativa y han promovido, entre otras cosas, la renovación en política, la reivindicación de la ética pública y el vínculo comunitario.

Al concluir este libro buscamos que sea un aporte a la deliberación democrática. Una pequeña contribución de un grupo de autores y autoras al análisis y estudio de las instituciones y políticas públicas. Esperamos que sea leído, en particular, por las nuevas generaciones de las que dependerá el futuro democrático y republicano de nuestro país.

Javier Cifuentes Ovalle Guillermo Marín Vargas Claudio Pérez Lillo Editores



# Ciudadanía y deliberación democrática: *Derechos, deberes y justicia constitucional*<sup>1</sup>

Esteban Szmulewicz Ramírez

#### **RESUMEN**

Este artículo evidencia la democracia elitista y la sociedad neoliberal diseñada en la Constitución de 1980. Para superar estas condiciones el autor propone ampliar la visión de los derechos políticos y las libertades civiles, equilibrando con los deberes constitucionales, y redefiniendo el rol que compete al Tribunal Constitucional, desde una perspectiva de una democracia más deliberativa. En específico, se analizan distintos derechos y deberes dispuestos en la Constitución (libertad de expresión, de reunión, de asociación, de sindicación, objeción de conciencia y obligatoriedad del voto, entre otros). El texto concluye proponiendo una redefinición del perfil democrático del juez constitucional en relación a sus atribuciones, criterios de interpretación y mecanismo de nombramientos.

<sup>1</sup> El texto corresponde a una versión extendida de la presentación realizada por el autor en el Taller del Centro de Estudios del Desarrollo sobre el tema, realizado en septiembre del año 2018.

#### I. La nueva Constitución: derechos, deberes y justicia constitucional

La Constitución de 1980, a pesar de las numerosas reformas que se le han realizado, no ha logrado producir patriotismo constitucional. Se trata de un texto que "no da el ancho" para el país y los problemas del siglo XXI: no abre espacios a la ciudadanía, otorga a la minoría política un excesivo poder de veto en la toma de decisiones, afectando con ello el principio de igualdad, y pone trabas al rol del Estado en la economía. Por otra parte, Chile ha experimentado en los últimos años un enorme desarrollo material, del que ninguna generación anterior había disfrutado. Sin embargo, la otra cara de este avance es la desafección y apatía política, el deterioro de la civilidad. En esta línea, algunos autores han hablado de la paradoja del crecimiento económico, afectado no obstante por un conjunto de contradicciones y desigualdades, versus el subdesarrollo político que se ha producido en las últimas décadas (Huneeus 2014).

A mi juicio, un elemento importante del subdesarrollo político radica en la concepción elitista competitiva de la democracia que se configura originalmente en la Constitución política de 1980. Esta concepción se manifestó en los enclaves autoritarios, así como en las herramientas de bloqueo a la expresión política de las mayorías, que fueron objeto del proceso de reformas constitucionales de las últimas décadas, las cuales eliminaron los enclaves antidemocráticos más severos<sup>2</sup>. Esta 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 (y casi ilimitada) iniciativa económica, vastas desigualdades de ingreso y socioeconómicas, limitado acceso y calidad en los derechos económicos, sociales y culturales, y una población despolitizada y preocupada preferentemente por el consumo y la competencia, particularmente durante las décadas de los 90's y hasta el año 2010-2011. Esta doble estructura –democracia elitista y sociedad civil neoliberal-, no crea las condiciones adecuadas para la igualdad del voto, la participación política efectiva y adecuada, el control de la agenda política, es decir, aquellas condiciones que Robert Dahl fijara para una democracia plena, y que se rastrean al origen de la democracia moderna (Dahl, 1989). De esta forma, una discusión sobre ciudadanía, democracia y derechos fundamentales debe partir por superar la concepción elitista y resituar nuestra concepción de la democracia más en sintonía con el ideal plenamente democrático de la autonomía y el autogobierno del pueblo.

De esta forma, si bien se han producido avances en el sistema político, no se ha hecho el mismo esfuerzo en materia de los derechos y libertades que vigorizan la democracia y permiten activar a la ciudadanía. A su vez, cabe tener presente que la ciudadanía conlleva el derecho de reclamar ante vulneraciones, por acción u omisión, de los derechos fundamentales, pero también impone ciertas obligaciones. De esta forma, el ciudadano, a diferencia del consumidor, sabe que su acción no lo beneficia o perjudica exclusivamente a él, sino que tiene un impacto en el conjunto de la sociedad. El ciudadano tiene derecho a gozar de una serie de derechos y prerrogativas, que no sólo lo protegen contra la intervención del Estado (libertad negativa) sino que le garantizan ciertos bienes públicos necesarios para la consecución de su plan de vida individual (libertad positiva)<sup>3</sup>.

Dicho lo anterior, el presente capítulo propone ampliar la visión respecto de ciertos derechos políticos y libertades civiles, al tiempo que se postula un necesario reequilibrio entre derechos y deberes constitucionales, para lo cual el rol del Tribunal Constitucional, que se examina al final del capítulo, resulta crucial.

Para una exposición de las reformas constitucionales a la Constitución de 1980, véase Heiss y Szmulewicz, 2018, pp. 67-74.

Sigo en esto las ideas planteadas en su oportunidad por un documento de Océanos Azules, hacia los años 2009-2010

#### II. Derechos políticos y civiles como libertades positivas

Tal como se señaló en la introducción, la ciudadanía requiere no sólo la construcción de instituciones que canalicen la participación y la representación, sino también la configuración de ciertos derechos políticos y libertades civiles que sean coherentes con el diseño democrático. Así, en esta sección se comentarán algunos de estos derechos y se harán ciertas propuestas en torno a un rediseño de los mismos que los haga más coherentes con una visión plenamente democrática desde la Constitución.

#### a. Libertad de expresión y pluralismo de los medios de comunicación

La libertad de expresión se asegura en el artículo 19 N° 12 de la Constitución política de 1980, en cuanto señala: "La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma". A su vez, en los siguientes incisos del numeral 12 del artículo 19, se disponen varias reglas concernientes a los medios de comunicación, particularmente el derecho a la retracto, la televisión, a la industria cinematográfica, entre otros aspectos.

Ahora bien, este derecho no implica solamente la libertad negativa de no interferencia respecto de las opiniones que se emitan, no censura previa, por parte del Estado y las demás personas. También tendría una dimensión positiva, particularmente en materia de la libertad de información, como espacio o foro público para la formación de la opinión pública y para la deliberación sobre asuntos de interés común.

En este punto, se debe profundizar el debate sobre el pluralismo informativo y la capacidad de acceso a diversas fuentes y visiones sobre la realidad, con la finalidad de formar las propias convicciones. Lo que Dahl denomina como el acceso a *fuentes alternativas* de información política (Dahl, 1989). En el mismo sentido, Bernand Manin sostiene que esta dimensión de la igualdad política demandaría dos conjuntos de instituciones: 1) acceso a información política, incluyendo el derecho a acceder públicamente a los actos y resoluciones de los órganos del Estado; y 2) la libertad de expresar las propias opiniones políticas en cualquier momento, y no sólo durante las elecciones (Manin 1997, pp. 167-8).

Respecto de la libertad de expresión también cabe sostener la necesidad de fortalecer el aspecto relativo a la libertad de información, particularmente el pluralismo informativo, toda vez que ello la existencia de fuentes alternativas de información es un aspecto central de una democracia de calidad, en donde el Estado debiera tener un rol más claro en cuanto a la distribución de contenidos educativos, culturales e informativos de interés general. Al mismo tiempo, para que la ciudadanía pueda ejercer con plenitud los derechos de participación política, la libertad de expresión y de definitiva tomar parte activa del proceso político, se requiere contar con fuentes plurales y alternativas de información.

Por otra parte, se recomienda consagrar expresamente a nivel constitucional un derecho ya reconocido a nivel legal, esto es el derecho de acceso a la información pública, que a su vez se relaciona con el principio de publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, actualmente establecido en el artículo 8° de la Constitución.

#### b. Libertad de reunión y manifestaciones públicas4

Tal como se señaló en la introducción, la configuración de los derechos fundamentales se relaciona con la ciudadanía y la democracia, más allá del derecho a sufragio (activo y pasivo): existen otros derechos fundamentales que tienen una incidencia significativa en la capacidad de participar deliberativamente en el proceso de toma

de decisiones políticas. Nos referimos particularmente al derecho de reunión, que permite articular opiniones y expresiones de manera colectiva en el espacio público, y a la libertad de expresión, uno de los pilares del régimen democrático. Estos derechos son clave para el desarrollo de una sociedad democrática, toda vez que reflejan una forma no tradicional de participación ciudadana en la formación de la voluntad política, más allá del mero ejercicio del derecho al sufragio.

En nuestra Constitución, el derecho de reunión se encuentra reconocido en el artículo 19 Nº 13, que asegura a todas las personas: "El derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas. Las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público, se regirán por las disposiciones generales de policía". A su vez, el ejercicio correcto de este derecho junto a la libertad de expresión, que configuran las manifestaciones públicas, es central para el proceso de formación de la voluntad de la comunidad democrática, lo cual se torna evidente cuando se considera la radical perfectibilidad del ordenamiento democrático liberal, como ha señalado el Tribunal Constitucional federal alemán en la sentencia sobre las protestas en contra de la planta nuclear de Brockdorf: "el derecho del ciudadano a participar en la formación de la voluntad política se expresa no sólo en las elecciones, sino también en la posibilidad de influir en el proceso permanente de la formación de la opinión política". En la misma línea se ha pronunciado la Corte Constitucional sudafricana, afirmando que "Tener al pueblo involucrado en [e]al proceso de creación de las leyes fortalece la legitimidad de la legislación a ojos de la comunidad... y porque es abierto y de carácter público, ese sistema actúa como un contrapeso al lobby secreto. La democracia participativa es de especial importancia para aquellos sectores de la comunidad que se encuentran relativamente desempoderados en un país como el nuestro, donde existe una gran disparidad de riqueza e influencia".

De un análisis de las actuales disposiciones constitucionales, aparece claro que la configuración, delimitación y regulación del derecho de reunión deberán ser objeto de un análisis profundo en el debate constitucional. En particular, parece necesario apuntar a la necesidad de que la regulación de este derecho fundamental quede entregada a la ley, y no a un Decreto Supremo, como ocurre en la actualidad. Por otro lado, aparece clara la necesidad de establecer requisitos y condiciones claras, precisas y proporcionales para justificar, desde una perspectiva constitucional, los diversos tipos de intervenciones estatales (administrativas, judiciales y de policía) a este derecho, las cuales deberían incorporar los estándares comparados e internacionales<sup>5</sup>.

#### c. Libertad de asociación

En este punto, lo primero que cabe señalar es que la baja confianza interpersonal en nuestro país dificulta formación de asociaciones y sociedad civil, que son necesarias para una sana convivencia social, para la sociabilidad humana y para el desarrollo democrático. Según la Encuesta Bicentenario de la PUC 2016, menos de un 10% de la población pertenece a un sindicato, una asociación voluntaria o de ayuda social, o una asociación gremial o profesional a pesar de que una abrumadora mayoría de la población sostiene que se trata de organizaciones necesarias para mejorar las condiciones de vida. A su vez, un 2% de la población pertenece a un partido político.

Ahora bien, no parece necesario precisar demasiado el estado de deslegitimación social que sufren los partidos, según dan cuenta las principales encuestas de opinión pública y los datos de participación política de los ciudadanos. No ayuda a superar esta percepción negativa el tratamiento que le da la Constitución a nuestros partidos políticos, en términos prohibicionistas y de limitaciones, trasuntando una idea de desconfianza y necesidad de restricciones hacia ellos. En contraste, cabe recordar lo establecido en algunas constituciones europeas. Por

Al respecto, cabe recordar lo señalado por el artículo 15 de la Convención Americana de Derechos Humanos: "Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás". A partir de esta norma, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya ha observado el déficit constitucional de la remisión a una norma infralegal en materia del derecho de reunión y las deficiencias del D.S. Nº 1.086, de 1983, que regula actualmente las reuniones en lugares públicos.

ejemplo, el artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn establece que los partidos cooperan en la formación de la voluntad política del pueblo; al tiempo que el artículo 6 de la Constitución española señala lo siguiente "Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos", todo lo cual se debe entender en el contexto del artículo 22 que establece el derecho de asociación así como el artículo 23 que reconoce el derecho a la participación directa en los asuntos públicos.

Frente a esto, Eduardo Saffirio sugiere, entre otras las siguientes reformas:

- i) Establecer un conjunto de reglas e instituciones vinculadas a fiscalizar el rol público de los partidos políticos, mediante la sanción de las campañas negativas y la "publicidad engañosa", que contribuyen fuertemente a la desafección ciudadana.
- ii) Mejorar la democracia interna y la capacidad de los partidos de interactuar con la sociedad civil, mediante formas de trabajo conjunto con las organizaciones sociales, el fortalecimiento de los derechos de participación y expresión política de los militantes de los partidos, y la estricta fiscalización y control de las autoridades internas de los partidos.
- iii) Reducir los montos de límite electoral y establecer mecanismos de financiamiento público a la actividad regular de los partidos políticos, lo cual dificulte que los partidos terminen dependiendo de los grupos de poder y de presión. El financiamiento público debe estar ligado al desarrollo de determinadas tareas de bien público: formación ciudadana, educación cívica de los militantes y adherentes, provisión de servicios de asesoría a dirigentes internos y representantes elegidos en los diversos niveles del sistema político, generación de propuestas programáticas y de políticas públicas, entre otras (Saffirio 2011, pp. 7-10).

Igualmente, lo anterior implicará revisar las normas sobre financiamiento electoral y de partidos políticos, pudiendo justificarse las limitaciones al gasto electoral y a los aportes de las empresas a las campañas y los partidos políticos, en aras de producir igualdad de influencia en la toma de decisiones políticas, particularmente considerando que las empresas no votan ni son titulares de derechos políticos, al tiempo que los montos de financiamiento que éstas pueden aportar son, por regla general, muy superiores a los aportes de las personas naturales, todo lo cual se reconoció en las reformas recientes a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares, y a la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos que precisamente redujeron los montos de los aportes, establecieron la transparencia de los mismos (salvo excepciones muy puntuales) y prohibieron el aporte financiero de personas jurídicas a campañas electorales y partidos políticos<sup>6</sup>.

En esta materia, también resulta menester indagar acerca de la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de los partidos, movimientos u otras formas de organización que atenten contra los principios básicos del régimen democrático y constitucional. En este sentido, sería bueno, de mantenerse esta norma que es de suya discutible desde la perspectiva del derecho comparado e internacional de los derechos humanos, sería conveniente revisar detenidamente su redacción, para hacerla conciliable con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en particular en la sentencia Rol 567, en el caso del Movimiento Patria Nueva Sociedad, en que señaló que está llamado a "sancionar conductas y no ideologías", esto es, un control sobre las conductas, los medios empleados, más no en relación a los fines u objetivos perseguidos, particularmente por la conexión del pluralismo político con la libertad de asociación, la liberta de expresión y el derecho de reunión.

<sup>6</sup> Sobre esta materia y otras relativas a los partidos políticos se sugiere consultar el artículo "Modernización de los partidos políticos: algunos desafíos" de Claudio Pérez, incluido en este libro.

#### III. Deberes constitucionales desde una perspectiva democrática

En la actualidad, la Constitución de 1980 trata los deberes constitucionales en algunas disposiciones dispersas en el artículo 19, por ejemplo a propósito del derecho a la educación, y también en los artículos 22 y 23. Sin embargo, se carece de una perspectiva sistemática sobre los deberes constitucionales<sup>7</sup>. Por ejemplo, a mi juicio se socava el primer deber constitucional, que radica en la obediencia al derecho, con una interpretación extensiva de la objeción de conciencia, que permitiría a las personas jurídicas invocarla, por ejemplo en los casos de la prestación sanitaria de terminación anticipada del embarazo. Este derecho a la objeción de conciencia sólo debería ser invocado por las personas naturales, en los casos en que expresamente lo reconozca el legislador democrático, y no de manera amplia o extensiva, toda vez que faculta a una persona a eximirse de cumplir con ciertos deberes impuestos legítimamente por el ordenamiento jurídico, por poderosas y convincentes razones de conciencia8.

El derecho a la objeción de conciencia se configura pensando en personas que buscan un reconocimiento del derecho a su capacidad de disentir respecto de las opiniones mayoritarias de la sociedad, convertidas en deberes legales exigibles a la mayoría de los ciudadanos. Estos deberes se reconocen como válidos para los ciudadanos y sólo se reconoce la excepcional capacidad de algunos, bien fundada y basada en probados y legítimos motivos de íntima conciencia, de exceptuarse del cumplimiento de específicos deberes, en conformidad a la ley, como ocurre en España en el marco del servicio militar obligatorio9.

A mi juicio, coherente con la desconfianza hacia las asociaciones e instituciones que se mencionó anteriormente, cabe señalar que éstas también han recibido una serie de críticas éticas, no sólo a la política sino a todas las organizaciones en general, empresas, sindicatos, asociaciones de la sociedad civil, gremios profesionales. Lo anterior debiera llamar la atención acerca del tema de la tuición ética de los colegios profesionales, no sólo sobre sus asociados, sino también respecto de todos los profesionales del área, a diferencia de la limitada tuición ética que actualmente se les reconoce en el artículo 19 Nº 16 de la Constitución, en el contexto de la libertad de trabajo. En este sentido, en caso de que se desee revisar lo relativo a la tuición ética sobre las profesiones liberales, cuestión que estime pertinente, se debería también revisar la voluntariedad de la asociación a dichos colegios, toda vez que a fin de que los colegios cumplan su función de control deontológico y disciplinario se exige que los profesionales estén sometidos al correspondiente colegio y, por tanto, afiliados al mismo (Diez-Picazo, p. 372).

Otra materia a estudiar es la relación entre la libertad de asociación y la libertad de sindicación, del artículo 19 Nº 19 de la Constitución, sobre todo en cuanto a revisar la prohibición de que las organizaciones sindicales intervengan en actividades político partidistas, relacionada a su vez con la norma del artículo 23 de la Constitución, en cuanto se establece la incompatibilidad entre cargos directivos superiores de organizaciones gremiales con los cargos directivos superiores, nacionales y regionales, de los partidos políticos, lo cual parece una herencia de la idea de separación tajante entre vida social y vida política que era parte de la concepción restrictiva de la democracia de la dictadura<sup>10</sup>. En esta línea, de problematizarse esta separación entre libertad de asociación y libertad de sindicación, cabría revisar las severas limitaciones constitucionales en materia de derechos laborales de los funcionarios públicos.

Finalmente, cabe considerar que el voto obligatorio no es una imposición respecto de un derecho, sino una condición de posibilidad de la libertad. Lo anterior por cuanto los déficit de participación política afectan la calidad de la democracia, porque la menor participación tiene un sesgo de clase. La participación es relativamente alta

- Una perspectiva más completa puede encontrarse en Busch, 2012.
- Estos conceptos, y sus límites, se desarrollan en mayor profundidad en Neira y Szmulewicz, 2012.
- La sentencia del TC Rol Nº 3729, en el caso del proyecto de ley que regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo se aleja de esta concepción, salvo en el voto de minoría de los ministros Carmona, García y Pozo.
- 10 Se habla de la libertad sindical en el Convenio Europeo de Derechos Humanos como expresamente incorporada en la libertad de asociación.

en las personas con mayor educación y nivel económico: el contraste entre el 45% de participación en Vitacura y el 21,3% de La Pintana en las municipales de 2016 confirma esta generalización. Distorsiones como las anteriores, en cuanto a los niveles de participación relacionados con el estatus socioeconómico de los votantes, pueden corregirse a través de la obligatoriedad del voto: el objetivo bien puede ser el de corregir esa desigualdad, que redunda en que resultan afectadas desigualmente las diferentes clases sociales. Es importante resaltar que quienes perciben que 'quedan fuera' del proceso democrático tienen menos motivos para participar y de influir, a través del voto –por ejemplo–, en las decisiones que eventualmente puedan tomar los partidos políticos para presentar una agenda al electorado, dado que estos últimos podrían concentrarse sólo en las poblaciones cuyos votos 'cuentan'<sup>11</sup>. ¿Puede considerarse el fenómeno descrito un efecto del voto voluntario? En la reforma constitucional de 2009, que eliminó la obligatoriedad del sufragio, no se tomaron medidas para detener la caída esperable de la participación, siendo que la experiencia internacional apuntaba no sólo a una baja en la participación sino también a su desigual distribución<sup>12</sup>, por lo cual restaurar el deber de votar me parece la mínima obligación de participación democrática e igualdad política que la ciudadanía impone.

#### IV. Justicia constitucional

En primer lugar, cabe reconocer la necesidad de la justicia constitucional, de alguna forma de justicia constitucional, aunque el diseño institucional pueda presentar diversas alternativas. De esta forma, los derechos fundamentales persiguen proteger a los más débiles, a las minorías en ocasiones oprimidas por las actuaciones de las mayorías sin frenos. Así entendida, la justicia constitucional puede contribuir incluso a la legitimidad democrática del sistema político, no obstante el natural déficit democrático de los jueces en relación a su capacidad de controlar al cuerpo político representativo de los distintos intereses de la sociedad y plural, cual es el Congreso Nacional, y su producto normativo radicado en la ley. En nuestro sistema, dicho rol se le ha encomendado fundamentalmente al Tribunal Constitucional, sobre todo a partir de las reformas constitucionales del año 2005.

Así, la idea de derechos fundamentales y el rol del Tribunal Constitucional radican en la protección o ley del más débil (Ferrajoli, 2016). Ahora bien, esta idea se debilita si son fuertes entidades, de lobby o grupos de interés, los que triunfan y obtienen reconocimiento de sus derechos frente a las decisiones de las mayorías legislativas. En dos casos recientes, el TC chileno se ha apartado de una concepción de defensor de derechos de los individuos o de las minorías, frente a las decisiones de las mayorías que presuntamente vulneran derechos fundamentales. En el caso de la reforma al SERNAC lo hace a raíz de un escrito de téngase presente de la Cámara Nacional de Comercio, difícilmente una minoría oprimido o un grupo débil, cercenando las facultades normativas y sancionadoras aprobados por la mayoría democrática y con pleno debate en el Congreso luego de años de tramitación, por estimar que se vulneraba el debido proceso y se le daban facultades jurisdiccionales a un órgano de la Administración, lo que ocurre en la actualidad con las Superintendencias y otros órganos administrativos<sup>13</sup>. Luego, en el caso de la reforma a la educación superior al declarar inconstitucional un artículo que prohibía a las personas jurídicas con fines de lucro ser controladores de universidades (las que no pueden tener fines de lucro) por estimar, acogiendo lo planteado por una Corporación de instituciones de educación superior privadas, que se vulneraría la libertad de enseñanza<sup>14</sup>. En ambos casos, resulta interesante notar que se trata de sentencias divididas, por lo que se podría sostener que no existe una única interpretación de los preceptos constitucionales y del texto de los proyectos de ley, frente a lo cual debiera primar la deferencia al legislador.

<sup>11</sup> Offe (2013), p. 179.

Lijphart (1997) "Unequal participation: democracy's unresolved dilemma". *American Political Science Review*, 91(1), pp. 1-14

<sup>13</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional Rol Nº 4012, del 26 de octubre de 2017

<sup>14</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional Rol Nº 4317, del 26 de enero de 2018.

Para salvar esta crítica, denominada en la doctrina como la crítica o el argumento contramayoritario, particularmente fuerte en casos de derechos fundamentales, es clave una mirada democrática en relación al perfil del juez constitucional, en cuanto a sus atribuciones y en cuanto a los criterios de interpretación.

Respecto de lo primero, se trata de acercar el actuar del juez constitucional a ciertas exigencias normativas, de allí que "un examen de la legitimidad de la actuación del juez constitucional debe verificarse no sólo por el resultado de sus resoluciones judiciales, sino también por la legalidad y legitimidad de su origen, organización, funcionamiento, derechos, deberes, sanciones, y finalmente su actuación ética (Landa, 2012, p. 574).

Todos los sistemas relativos al estatuto del juez constitucional tienen virtudes y defectos. A pesar de ello, un sistema equilibrado debiera considerar la intervención de diferentes poderes del Estado. No obstante ello, a mi juicio cabe preguntarse por qué la Corte Suprema nombra a un tercio de los Ministros del Tribunal Constitucional chileno. A mi juicio, el déficit democrático del TC debe superarse acercando su sistema de nombramiento a los órganos con legitimidad democrática, con dosis de transparencia y calidad en los nombramientos, pero no dejando tanto poder en un órgano que no tiene legitimidad democrática directa. Por otra parte, también cabe cuestionar que el Presidente nombre 3 ministros, siendo que el órgano más fuertemente enfrentado a la actividad del TC es el Congreso Nacional. Lo anterior resulta aún más relevante si se exige, como a mi juicio se debiera consagrar en la Constitución, audiencias públicas para todos los nombramientos de ministros del Tribunal Constitucional, lo que tiende a maximizar la idoneidad técnica y transparencia, por lo que se disminuye la necesidad de la colaboración en el nombramiento. A mi juicio, una propuesta de nombramiento podría ser: tres la cámara de Diputados, tres el Senado, dos el Presidente de la República y uno la Corte Suprema<sup>15</sup>. Con eso me parece que se asegura en cantidad un número impar y en énfasis la centralidad del Congreso Nacional, y su responsabilidad mediante el concurso y las audiencias públicas, lo que me parece coherente con el sistema de control preventivo y represivo que se plantea.

El diseño anterior debiera conjugarse con un quórum elevado de declaración de inconstitucionalidad de los proyectos de ley (en caso de que se mantenga a futuro el control preventivo, cuestión respecto de la cual tengo severas dudas) y sólo declarar la inconstitucionalidad de parte de un proyecto de ley si no hay ninguna interpretación posible de la ley, lo cual podría quedar consagrado en la Constitución tanto en cuanto al quórum como en cuanto al criterio interpretativo de la deferencia razonada al legislador. Esta deferencia razonada al legislador democrático se justifica en que la Constitución se interpreta, sobre todo en derechos fundamentales. Este elemento deriva de las características de las normas constitucionales, particularmente de las ius fundamentales, en cuanto tienen textura abierta, de programación finalista y que las convierte en un marco jurídico susceptible de diversas interpretaciones, y requieren de mayor precisión para su aplicación (Bastida, p. 48).

Así, como ha señalado el Tribunal Constitucional español, la Constitución es un marco de acuerdos suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de distinto signo. La labor de interpretación no consiste en cerrar autoritativamente el camino a las opciones políticas, imponiendo una sobre otras (Stc español rol 11/1981). Por ello, en principio deberá darse espacio a la interpretación de la Constitución que el legislador democrático ha aprobado, salvo cuando no haya ninguna interpretación que haga compatible la ley aprobada con la Constitución. Como señala Bastida, del haz de posibilidades políticas que ofrece la constitución el legislador elige una, que se materializa jurídicamente en la ley (Bastida 2004, p. 52). Esto será una cuestión particularmente relevante en el diseño institucional, sobre todo si se mantiene el control preventivo respecto de proyectos de ley, en donde una mirada democrática a los derechos fundamentales y la justicia constitucional, conducen a consagrar la deferencia al legislador como criterio interpretativo y la necesidad de un elevado quórum para declarar la inconstitucionalidad.

Los créditos a esta propuesta específica los plantea Tania Busch en su tesis doctoral, cuyas ideas se pueden profundizar en el siguiente link: https//repositorio.

#### V. Conclusiones

En definitiva, cabe preguntarse si la Constitución ha servido de fundamento para la estabilidad política observada en las últimas décadas en nuestro país, a partir de 1990. A mi juicio, esta estabilidad, graficada en los cambios de gobierno, y en la alternancia pacífica en el poder a partir del año 2010, se ha dado precisamente a pesar de la Constitución, porque se han podido realizar ciertos cambios necesarios y demandados, a pesar de los muchos, excesivos bloqueos de que se dispuso en la Constitución, destinados a cercenar o al menos mermar la voluntad de las mayorías. La estabilidad ha estado dada por el crecimiento económico y ciertas reformas sociales, pero se trata de una estabilidad precaria, ya que su fundamento político-social no se encuentra presente, o se observa de manera muy débil. Se asume que la alternativa, una nueva Constitución, sería una norma totalmente distinta, incierta, vacua, que parte desde cero, sin reconocer la continuidad constitucional y el valor epistémico de la deliberación democrática.

En este contexto, el presente capítulo ha abogado por una nueva mirada con respecto a los derechos políticos, las libertades civiles y los deberes constitucionales, con énfasis en la necesidad de reforzar la representación, en las sociedades complejas, en que se requiere de participación, pero también de cuerpos intermedios, como la sociedad civil y los partidos políticos, que articulen y agreguen los distintos intereses sociales. El rol de la justicia constitucional, y particularmente del Tribunal Constitucional debe observarse desde esta perspectiva, reconociendo la necesidad del control constitucional, como garantía para las minorías, pero al mismo dotándolo de cierta mirada en el marco de la deliberación democrática.

En mi opinión, si bien las cuestiones distributivas y redistributivas son cruciales en el debate constitucional, y dentro de ellas el rol del Estado, fuertemente condicionado por la libertad económica y el reforzado derecho de propiedad a nivel constitucional, cabe reconocer que estos debates se encuentran enmarcados por el diseño del sistema político y las posibilidades de igualitaria representación y participación política. En este sentido, a mi juicio lo más importante es la cuestión política: la baja participación de los sectores a quienes más les podría importar e impactar la redistribución, el sesgo ideológico de los medios de comunicación, los límites institucionales, entre ellos sobre todo las leyes de quórum supra mayoritario y rol del Tribunal Constitucional. Todo lo anterior, entonces, nos invita a una reflexión sobre la relación entre la ciudadanía, los derechos y deberes constitucionales, y la justicia constitucional.

#### VI. Bibliografía

Bastida, Francisco y otros (2004). Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978. Madrid, Tecnos.

Busch, Tania (2012). "Deberes constitucionales", en Anuario de Filosofía Jurídica y Social, Nº 30, pp. 43-61.

Dahl, Robert (1989). Democracy and Its Critics. New Haven: Yale University Press.

Díez-Picazo, Luis (2008). Sistema de derechos fundamentales. Madrid,

Ferrajoli, Luigi (2016). Derechos y garantías: la ley del más débil. Madrid, Trotta.

Heiss, Claudia y Szmulewicz, Esteban (2018). "La Constitución Política de 1980", en Carlos Huneeus y Octavio Avendaño (editores): El sistema político de Chile. Santiago: LOM.

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

Landa, César (2012). Estatuto del juez constitucional. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México [https://archivos. juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3166/58.pdf]

Manin, Bernard (1997). The Principles of Representative Government. Cambridge: Cambridge University Press.

Neira, Karin y Szmulewicz, Esteban (2012). "Algunas reflexiones en torno al derecho general de objeción de conciencia", en Derecho y Humanidades, N° 12, pp. 185-198.

Offe, Claus (2013) "Democratic inequality in the austerity state". Juncture, vol. 20, issue 3, pp. 178-185.

Saffirio, Eduardo (2011). "Los partidos políticos: reformar para institucionalizar", en Asuntos Públicos, Informe  $N^{\circ}$ 900.

Szmulewicz, Esteban (2014), "Criterios para la ponderación entre el derecho de reunión y el orden público". En Bassa, Jaime (Ed.), Los desafíos de la interpretación constitucional. Edeval, Valparaíso.

### El debate en capas de la Nueva Constitución<sup>1</sup>

#### Claudia Sarmiento Ramírez

#### **RESUMEN**

El artículo realiza un análisis de los argumentos que conviven en el debate sobre Nueva Constitución y cómo la disparidad en los enfoques de cada cual desincentiva un debate democrático real. Para ello, distingue entre los argumentos sobre la validez, por un lado, y sobre la justicia, por el otro, sobre la actual Carta magna. En particular, reflexiona sobre elementos tales como el consentimiento, o la falta de éste, en la generación de la Constitución y sus implicancias para materias tan sensibles como la validación de la transición; y la justicia asociada al modelo democrático y político. El capítulo cierra advirtiendo la necesaria complementariedad entre discutir tanto el modo de reformar la Constitución como aquellos contenidos por modificar.

Este texto es una versión sutilmente refinada de la presentación que realicé en el Centro de Estudios del Desarrollo el 6 de septiembre de 2018. Los comentarios que en esta ocasión se formularon me ayudaron muchísimo a revisar algunos aspectos. También los que hiciera en su minuto la abogada Natalia Morales Cerda. A todos ellos les agradezco su buena disposición y los libero de cualquier responsabilidad en las potenciales omisiones y contradicciones que este texto tenga.

#### Introducción

Un tiempo atrás, en un pasillo del Senado y en el contexto de la presentación de los resultados del proceso constituyente realizado por la presidenta Michelle Bachelet, sostuve una conversación con un destacado, y genuinamente amable, jurista que representa a un sector político al cual no pertenezco. Él me preguntó sinceramente acerca del por qué de lo que, a su juicio, era una verdadera obsesión de parte de académicos y políticos con la asamblea constituyente. En breves minutos, y mediando la informalidad de un pasillo, le respondí que el debate sobre una nueva Constitución era indispensable, insoslayable e irreversible, pero que la pregunta acerca de cómo ésta se gestaría a menudo eclipsaba otras que, a mi juicio, eran igualmente importantes.

La necesidad de poner atención a lo que en ese minuto nos convocaba a ambos –la votación parlamentaria del proyecto de ley que despenalizaba la interrupción voluntaria del embarazo, hoy ley Nº 21.030-, terminó abruptamente nuestra conversación. No obstante, su inquietud ha rondado en mi cabeza desde ese entonces.

¿Por qué? Porque la construcción de un nuevo texto constitucional requiere de ejercicios de coordinación social y de consenso político de gran envergadura. Mi percepción es que los interlocutores del debate no están buscando responder las mismas preguntas; por tanto, sus respuestas no les permiten trabar un diálogo sincero. A fortiori, mi condición de devota de la democracia como sistema político me inclina a pensar que para promover un debate efectivo necesitamos comprender realmente qué es lo que existe tras cada demanda y, más aún, poder departir en los mismos planos de análisis. Sincerando más aún mi objetivo, creo que una nueva Constitución solo será posible en la medida de que exista un amplio acuerdo acerca de su necesidad. Para que tal situación se presente, debemos ser capaces de convencer a quienes aún no ven lo apremiante de sustituir, no de reformar, el actual texto constitucional.

Con esta perspectiva en mente, me detendré en dos preguntas que, aunque imbricadas, deben distinguirse: ¿Por qué queremos una nueva Constitución?, y ¿Para qué y cómo se genera una nueva Constitución? En lo sucesivo, las analizaré.

#### I. ¿Por qué queremos una nueva Constitución? Una conversación sobre justificación y otra sobre justicia

En una sociedad democrática resulta razonable sostener diálogos periódicos acerca de la validez o justicia, es decir de la legitimidad, del orden que propicia la carta fundamental. Ahora bien, lo cierto es que en Chile este debate es uno que inexorablemente nos invita a revisar nuestro pasado reciente; uno que ruega por la pregunta sobre los costos y modos de la transición política desde un régimen dictatorial que cometió violaciones a los derechos humanos horrendas, a una incipiente y feble democracia que, lenta pero sostenidamente, da señales de mayor madurez.

No es de extrañar, entonces, que podamos encontrar detractores y defensores de la Constitución del '80 y, particularmente de su legitimidad, en bandos asociados al quiebre institucional, político y moral que afectó a Chile el '73. Tampoco debería parecer sorprendente que los tipos de legitimidad que se invocan para justificar una u otra posición difieren y no dialogan.

Distingo al menos dos sub-preguntas en este escenario. Una que busca interpelar la justificación del orden coercitivo<sup>2</sup> que propicia la Constitución del '80 y una segunda se enfoca en su justicia. Ambos conceptos están relacionados, pero apuntan a cuestiones distintas. La primera, su justificación, busca interrogar sobre los elementos que explican o fundamentan un determinado orden coercitivo. Por ejemplo, yo participo de un determinado orden político normativo porque me protege de morir a manos de otros, me permite tener estabilidad política y económica o bien porque consiento en él. Si se quiere, es una pregunta ligada a un debate normativo: ¿qué justifica el orden coercitivo? El segundo se relaciona con la inquietud acerca de si está haciendo lo correcto.

## a. Quienes sostienen que una nueva Constitución es innecesaria buscan responder la pregunta sobre qué justifica un régimen coercitivo

La necesidad de contar con una nueva Constitución no es compartida por quienes la distinguen como una de las fuentes de la estabilidad social, política y económica de los últimos 37 años³. El modelo político que propició una transición política pactada⁴, donde fue indispensable contar con el visto bueno de la oposición política sobre representada que, gracias a instituciones tales como el sistema electoral binominal, la integración de representantes del régimen dictatorial en el Congreso y los quórum supra-mayoritarios, tuvo poder de veto sobre cualquier cambio político legislativo determinante, descansa en la Constitución del '80. Esta también establece los límites de una economía de mercado marcada por, la hasta ahora interpretación dominante de la carta fundamental, acerca del rol subsidiario del Estado y el traslado del cumplimiento, donde incluso derechos sociales tan sensibles como la educación o la seguridad social, son provistos por las empresas privadas.

Y es innegable que los últimos 37 años el país a crecido a un ritmo sostenido. Chile ha avanzado largamente en la superación de la pobreza, dejando atrás, por ejemplo, un pasado de desnutrición infantil y de analfabetismo<sup>5</sup>. Igualmente, las arcas fiscales están ordenadas y, aunque puedan existir discursos que busquen crispar los ánimos políticos, el traspaso del poder se verifica sin fraude y libre de violencia.

Esta mirada del rol que ha jugado la Constitución del '80 como elemento de estabilidad es una que, a mi entender, está buscando responder la pregunta acerca de qué es lo que justifica un orden coercitivo. Si lo determinante es solo que el orden coercitivo que fragua la Constitución del '80 otorgue de grados aceptables de estabilidad, vicios asociados a la falta de consentimiento de su génesis, o la justicia del sistema que propicia, son insuficientes para bogar por su reemplazo<sup>6</sup>.

- A lo largo del texto uso la expresión orden coercitivo para referirme no solo al texto de la Constitución del '80, con su artículo permanente y transitorio, sino también al andamiaje institucional que propicia y resguarda su vigencia. La interpretación hegemónica que se ha hecho del texto del '80 no puede ser desconectada de forma simple de su imperio. Evidentemente, una norma admite más de una interpretación y el debate sobre la condición subsidiaria del Estado como agente económico es un buen ejemplo de ello, o bien la interpretación que se realiza respecto del sentido y alcance del mandato de protección de la vida del que está por nacer contenido en el artículo 19 No 1. No obstante, lo que en mi entender resulta claro es que la Constitución ha sido usada históricamente como un dispositivo para limitar el debate social y democrático cuando éste se aleja del modelo económico neoliberal. En este sentido las y los invito a leer con ojos críticos las sentencias del Tribunal Constitucional respecto de las facultades sancionatorias del Servicio Nacional del Consumidor. TC, Rol Nº 4012-17.
- 2 La presentación de estos argumentos no debe ser interpretada como una adscripción a éstos. Durante los últimos 5 años he escuchado esta línea de argumentación en diversos foros y lo que el lector o lectora tiene entre sus manos es el proceso de interpretación y decantación que esta autora tiene sobre los mismos. Ahora bien, estimo que quienes adjudican a la Constitución del '80 una participación estelar en el desarrollo económico y en la estabilidad política y social muy habitualmente le asignan más virtudes de las que realmente tiene. Uno bien podría argumentar que el desarrollo se logró a pesar de la Constitución Política del '80.
- 4 Una mirada interesante sobre cómo hacer frente a las violaciones de derechos humanos en los contextos de justicia transicional, donde se hace, además, referencia a las dictaduras del cono sur puede encontrarse en Nino, Carlos. 2006. Juicio al mal absoluto. Buenos Aires, Ariel.
- El que desde el año 1985 podamos constatar un aumento en la tasa de crecimiento histórico es un hecho, pero no necesariamente puede seguirse que tal situación haya solucionado los graves problemas de inequidad en Chile. Una interesante mirada al respecto puede encontrarse en el Informe Final del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, "Hacia un Chile más justo: Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social".
- Esta línea de justificación podría encontrar asidero en una fundamentación similar a la que realiza David Hume: lo determinante para juzgar es si se está propiciando un buen gobierno que resguarde la propiedad, mirada desde el interés que la posibilidad de posesión a largo plazo tiene para las personas. Ergo, el consentimiento no es relevante porque el concepto mismo de autoridad no se basa en el dispositivo artificial de las promesas. Hume, David. 1994. Indianapolis, Hackett Publishing.

Sería incorrecto afirmar que quienes defienden la Constitución del '80 y son detractores de una nueva lo hacen despreciando completamente los argumentos asociados al consentimiento como un dispositivo de validación del régimen. No obstante, existen distintos niveles de consentimiento. Pueden existir quienes requieran altos niveles de adhesión voluntaria a un régimen para justificarlo -Rousseau o incluso Nozik -y otros que requieran menos-Hobbes. Ergo, una defensa de la validez de la Constitución del '80 que tiene asidero en elementos ligados al consentimiento social puede distinguir entre dos momentos: el inicio en 1980, y las sucesivas modificaciones al texto constitucional. Si bien el primero está marcado por la dictadura, el segundo da cuenta de la validación del sistema político.

En síntesis, dos elementos de justificación conviven: el primero, de corte más bien pragmático, apunta al desarrollo político, económico y social de los últimos años; el segundo, a niveles de adhesión o aquiescencia voluntaria progresiva, la cual no solo debe medirse en el hito de creación de la norma, sino también en su validación posterior.

#### b. Quienes sostienen que una nueva Constitución es indispensable pueden estar cuestionando su justificación o la justicia del sistema coercitivo

#### i. El consentimiento como un artefacto de validez del régimen político

Una línea de crítica a la Constitución del '80 está anclada en la falta de consentimiento ciudadano en su génesis. Sus implicancias son complejas, pues irradian al devenir de la transición.

Es un hecho conocido el que el texto del '80 se forja a partir de la generación de una comisión ad hoc donde juristas cercanos al régimen pusieron su conocimiento y talento al servicio de la redacción de la Constitución que hasta el día de hoy nos rige. Este texto fue revisado y visado por el poder político de facto y es el fiel reflejo de la doctrina de éste.

La transición política chilena es una donde los derrotados en el plebiscito del '88 la asumen sabiendo que perdían parte de su poder, pero no todo. El dictador chileno y su séquito reservó para sí posiciones políticas en el Senado, espacios de control sobre el poder político democráticamente elegido a través del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), y aseguró la integración de su sector, con independencia de la intención del voto de las personas, del congreso mediante el sistema electoral binominal. De esta forma extendieron su hegemonía mucho más allá del fin de la dictadura, restringiendo la posibilidad de cambios en el modelo político y económico. Este poder fue en parte contrarrestado el 2005, con la reforma constitucional que terminó con los Senadores designados y sometió el poder militar al poder civil. Más recientemente, la modificación al sistema electoral binominal el 2015 es el último hito histórico de abandono de uno de los artefactos de amarre de la dictadura.

Si la justificación de la adhesión a un determinado régimen coercitivo se encuentra en el consentimiento, tanto en su génesis como en los años que la sucedieron, incluso más allá del plebiscito del '88, la Constitución adolece del elemento sine qua non de la voluntad del pueblo de Chile. La Constitución fue impuesta por la fuerza, en un contexto donde los derechos humanos, especialmente los políticos, eran una quimera. No hubo deliberación democrática de ningún tipo y el plebiscito que se realizó para validarla solo fue el reflejo de una consulta sin destino ni garantías, cuyo resultado era baladí para efectos de la imposición de una nueva carta fundamental.

Esta línea de argumentación descansa, a mi entender, en una noción de contrato social cercana a la representación que al efecto realiza Rousseau. Es decir, para que una Constitución fuera legítima debería existir un consentimiento alto y efectivo; no bastaría con la aquiescencia o cumplimiento mayoritaria de los preceptos de un determinado texto, sino que demandaría de un acto, un hito constitutivo identificable, como una asamblea o un plebiscito.

Mirado bajo este prisma, la falta de voluntad asociada al texto del '80 cuestionaría su justificación primigenia y los posteriores esquemas de distribución del poder, exponiendo su validez en su inicio y en su rodaje.

Este argumento tiene un fuerte componente emocional que tiene una compleja consecuencia política. Estimo que para muchos no existe real conciencia acerca de la imposibilidad de divorciar la Constitución del '80 de la continuidad de la arbitrariedad asociada a normas de generación del poder impuestas, fraguadas en el dolor más profundo de personas cuyas voces jamás volverán a ser escuchadas. El texto del '80 ha sido y continúa siendo la representación más gráfica del uso del poder político de forma arbitraria y de su preservación a espaldas de las mayorías. Y este no es un problema puramente normativo. Es un problema de sentimientos, pues quienes fueron víctimas de la violencia ciertamente no desean que el régimen que los malogró persevere y, muchos menos, reconocer su manifestación político-normativa como válida.

La complejidad política estriba en que es evidente que, si se cuestiona el origen y la preservación de la Constitución del '80, también se estará cuestionando los supuestos de la transición a la democracia. Y, a mi juicio, simplificar el problema de la legitimidad de la Constitución indicando que no fue consultada inhibe una reflexión honesta acerca de los costos de nuestra democracia.

#### ii. La justicia, o a la ausencia de ésta, en el modelo de sociedad que propicia la Constitución

Ahora bien, el argumento antes presentado suele estar acompañado, explícita o implícitamente, de un ingrediente adicional distinto del asociado al consentimiento. Este es el de la disconformidad con el régimen político, social y normativo que crea la Constitución del '80.

Estimo que entre los principales motivos de molestia con el modelo que propone la Constitución del '80 destacan (i) la forma del sistema democrático y (ii) y la economía neoliberal que resguarda<sup>7</sup>.

#### a) Una democracia mínima y elitista

La Constitución del '80 puede analizarse desde el sistema de democracia mínima o elitista que propone J. Schumpeter (1942). En ella la participación política de los ciudadanos, o del pueblo, es mirada con desconfianza y se busca limitarla para transferir el proceso de toma de decisiones a una élite de políticos profesionales cuya principal limitación está asociada a la posibilidad de ser reemplazados por otros políticos profesionales cada cierto tiempo en las elecciones. La participación política sólo se ejerce a través del acto de votación y la disconformidad de las personas con la autoridad solo se puede manifestar a través de un castigo-voto en cada elección. Por lo tanto, la participación de la gran mayoría de las personas es una actividad aislada que se realiza cada cierto tiempo por el cual el colectivo crea o selecciona una elite. No existe mayor espacio de participación más allá de la posibilidad de la discusión pública, la que no debe intervenir en el proceso de toma de decisiones.

Mirada bajo este prisma, la Constitución Política de 1980 establece como principal mecanismo de participación la elección periódica de los representantes que deberán conducir el destino del país. No se contemplan otros mecanismos ni instancias en las cuales las personas puedan participar. Es decir, la participación se limita a votar por otros y a presentarse como candidato a cargos de elección o bien a aquellos en los que ley así lo disponga.

La participación política se limita a las decisiones que se adoptan en el seno de las instituciones de los poderes del Estado e instancias de toma de decisiones. Es decir, se circunscribe las materias en las cuales puede haber participación política, su modalidad, quienes intervienen y los espacios en los cuales se considera lícito el ejercicio político.

<sup>7</sup> Ahora bien, es justo decir que he escogidos estos, pero que existen otros que se inscriben dentro de los cuestionamientos, por ejemplo, aquellos relacionados con el reconocimiento de los pueblos indígenas. Estos no son menos importantes, pero no me resulta posible en este espacio abordarlos.

Como consecuencia, espacios relevantes de organización social, donde la política debiera ser un motor de la ciudadanía, tales como juntas de vecinos, centros de estudiantes y sindicatos, se han distanciado de ella y su participación se ha reducido al cuidado y preservación de intereses gremiales. En concreto, en el texto constitucional no contemplan controles ciudadanos durante el ejercicio del poder de una determinada autoridad o instancias de consulta o intervención por parte de las/los ciudadanos. La fiscalización de los actos de gobierno corresponde a la Cámara de diputados (artículo 52), sin que existan otros mecanismos político-institucionales, distintos del voto-castigo que las personas puedan ejercer para manifestar su disconformidad con la gestión política del poder ejecutivo.

La participación en las elecciones concibe la igualdad en un plano meramente formal y limitada a la condición de dependiente o independiente de los candidatos/as. La Constitución no reconoce ningún mecanismo que permita a las personas pertenecientes a colectivos históricamente excluidos -como las mujeres o los pueblos indígenas- acceder a las diferentes instancias de poder y toma de decisiones en la sociedad8.

Conforme con el artículo 15 las instituciones que realicen funciones similares a las de los partidos políticos sin serlo, son ilegales. Esto introduce una seria limitante para los colectivos que pueden tener la aspiración a tener injerencia en la política y no cuentan con los requisitos para formar un partido o bien simplemente no desean constituir uno. Por otra parte, sin desconocer la importancia de los partidos políticos, no resulta del todo claro por qué es relación sine qua non constituirse como un partido político para participar en la política.

En el mismo sentido, el artículo 23 establece que los grupos intermedios que participen en actividades que exceden su lógica gremial serán sancionados por la ley, además de establecer la incompatibilidad entre los cargos gremiales y los políticos. En el caso específico de los sindicatos, la Constitución concibe el rol de éstos como organizaciones que deben atender demandas gremiales de tipo doméstico, limitadas a cada empresa, además de prohibirles participar en política (artículo 19 No. 16 y 19).

La Constitución asigna un rol de garantes a las fuerzas armadas, por ejemplo, encargándoles la vigilancia del correcto desarrollo de las elecciones. Si bien la Constitución se reformó para garantizar la subordinación de las fuerzas armadas y de las fuerzas de orden a las autoridades civiles, esta normativa es el fiel reflejo de una herencia autoritaria en la cual se recurría al mundo militar para tutelar o detener ciertos procesos políticos y sociales.

Por último, hasta el año 2015 no podíamos desconectar el modelo de democracia de la Constitución del '80, del sistema electoral binominal y, hasta el día de hoy, con los amarres para los consensos mayoritarios que suponen las normas de quorum supra mayoritario, las que no hacen otra cosa que entregar un poder de veto a las minorías en el Congreso.

#### b) Economía neoliberal

La Constitución del '80 es una que, bajo el amparo de la noción de orden público económico, se inscribe en un modelo económico neoliberal9. Influenciada por la filosofía de economistas como F. Hayek (1944), restringe casi hasta el absurdo la posibilidad de que el Estado actúe como un ente de planificación central y que tenga un rol efectivo en la redistribución de las ganancias de la cooperación social. Para alcanzar este objetivo, lo inhibió de ser un ente en el mercado o de regularlo e incluso entregó a los privados la provisión de derechos sociales básicos, como la educación, la salud y la previsión social.

 $<sup>8 \</sup>hspace{0.5cm} La \hspace{0.5cm} modificaci\'on \hspace{0.5cm} a \hspace{0.5cm} l \hspace{0.5cm} Sistema \hspace{0.5cm} b \hspace{0.5cm} in \hspace{0.5cm} o \hspace{0.5cm} n \hspace{0.5cm} a \hspace{0.5cm} c \hspace{0.5cm} a \hspace{0.5cm} c \hspace{0.5cm} c \hspace{0.5cm} a \hspace{0.5cm} l \hspace{0.5cm} s \hspace{0.5cm} c \hspace{0.5cm} e \hspace{0.5cm} s \hspace{0.5cm} c \hspace{0.5cm} n \hspace{0.5cm} a \hspace{0.5cm} c \hspace{0.5cm} c \hspace{0.5cm} n \hspace{0.5cm} c \hspace{0.5cm} c \hspace{0.5cm} n \hspace{0.5cm} n \hspace{0.5cm} n \hspace{0.5cm} n \hspace{0.5cm} c \hspace{0.5cm} n \hspace{0.5cm}$ las elecciones parlamentarias tengan un máximo de 60% de integración del mismo sexo y un mínimo de 40%.

En este sentido, sugiero revisar el trabajo de Arturo Fermadois V. En su: Derecho Constitucional Económico. Garantías Económicas, Doctrina y Juris prudencia.2011. Santiago. Ediciones Universidad Católica de Chile.

Si existe un derecho reforzado hasta el paroxismo en la Constitución del '80 es el de la propiedad privada. Su resguardo es uno de los elementos que sin lugar a dudas está sobre normado en el texto y, confrontado con otros derechos, por ejemplo, el derecho a la vida, no deja de sorprender el peso que se le asignó en el diseño jurídico. Prueba de ello es la imposibilidad que tenía hasta hace muy poco el Estado de regular o restringir la capacidad de los actores privados de depredar el medio ambiente. Un desafío futuro será cómo enfrentar la escasez hídrica global con un sistema que hace del agua un derecho de privados.

Los tributos se representan como un instrumento de recaudación para el cumplimiento de las funciones de un Estado de tamaño pequeño, uno que no garantiza derechos. Más aún, su procedencia está determinada por la desconfianza: es un derecho constitucional el que los tributos no sean repartidos desproporcionadamente (art. 19 N° 20).

En fin, quienes critican la Constitución del '80 a partir de este prisma pueden compartir, o no, el vicio de su génesis como un argumento para propiciar su reemplazo. No obstante, ese no es el único motivo de su escozor, sino que consideran injusto el modelo que además fue impuesto. Luego, acá el debate sobre una nueva Constitución está ligado a su justicia, no solo a su validez. Y si bien ambos elementos combinados refuerzan la naturaleza ilegitima de la carta fundamental, pueden convivir independientemente. Podríamos, en teoría, tener un texto al que la mayoría hubiere consentido y que nos parezca injusto. Viceversa, podríamos tener uno en el que nadie o muy pocos hubieren consentido, pero que nos parezca justo.

#### II. Para qué y cómo se genera una nueva Constitución son dos cosas distintas

Aunque parezca pedestre el *por qué voy a hacer algo*, supone el tener claridad en (i) para qué voy a hacerlo y (ii) cómo voy a hacerlo.

Mi interés en diferenciar el para qué y el cómo se relaciona con lo que estimo son las condiciones necesarias para poder dialogar y avanzar efectivamente hacia una nueva Constitución. Para quienes no distinguen la necesidad de reemplazar el actual texto constitucional, el debate sobre cómo *hacerlo*, es uno al que no entraran mientras no tengan claridad sobre qué es lo que se espera del nuevo orden que se propicia.

Esta, a mi entender, no es una inquietud antojadiza. Si en mi comprensión del estado de cosas constitucional no hay problemas de validez o, inclusive, de justicia, para poder ser persuadido de cambiar de parecer deben existir algunas luces del futuro. Tal vez el derecho o los años han calado en mi, pero la certeza y la estabilidad no son valores que deban despreciarse o que solo pertenezcan a ciertos sectores. Las decisiones económicas, las formas de relacionarnos y los motivos que cada cual debe tener para actuar deben ser deferentes con la capacidad de las personas de obrar como agentes morales. La predictibilidad, por tanto, no debe ser postergada. Si promovemos un debate anclado únicamente en un método de reemplazo del texto constitucional sin anticipar algo sobre qué esperamos que cambie, no encontraremos en los detractores de la nueva Constitución espacio para el diálogo. Por el contrario, solo veremos como se atrincherarán, cerrando las puertas al diálogo político.

Y, para quienes, como yo, crean que es necesaria una nueva Constitución, convencer y dialogar deben ser un mantra. Nuestra historia reciente debe invitarnos a reflexionar sobre los costos de la ausencia de diálogo y los resultados de la imposición de la fuerza por sobre la razón, la ciencia, la dignidad humana o un mínimo común civilizatorio. Si alguno de ustedes, como yo, ve en el presente un dispositivo para la lectura del futuro, como bien indica Chantal Mouffe (1999), debemos retornar a reconocer el valor y el rol de lo político como un motor de resolución y avance en los conflictos sociales. Éste es, quizás, uno de los problemas más complejos de la Constitución del '80: el de privar a la sociedad de la capacidad de discutir sobre su justicia, reemplazando el

debate político con trabas, o como indica Fernando Atria, cerrojos. Su efecto no es sino el de aplazar los debates del presente, minando la estabilidad del futuro para mantener una visión anquilosada de un Chile que ya no es.

No quiero que se me mal interprete. La pregunta acerca del cómo se genera una nueva Constitución es fundamental. Mi punto es otro, y es el de que ésta no puede eclipsar todo el debate sobre nueva Constitución, ni constituirse en una precondición para un debate que debe responder preguntas igualmente necesarias ligadas a por qué y para qué la necesitamos o la queremos.

En este texto he hecho muchas preguntas y creo que sería pusilánime de mi parte distinguirlas, pero no responderlas. Así, este es mi acto de matrícula en este debate.

Necesitamos una nueva Constitución porque la que tenemos es una impuesta a fuego y sangre, una que nos divide y nos dividirá. Una sobre la que muchos no queremos construir un futuro distinto.

Necesitamos una nueva Constitución, pues no basta que esta genere un régimen estable. Necesitamos que facilite uno justo, uno donde los beneficios de la cooperación social estén igualmente a disposición de todos, y no solo de unos pocos. Una que permita a las personas, las empresas y la sociedad, en su conjunto, enfrentar una era donde la inteligencia artificial, el envejecimiento de la población y el cambio climático, entre otros fenómenos de relevancia mayor, requerirán de un diálogo y apoyo recíproco.

Necesitamos una nueva Constitución porque debemos ser capaces reconocer a quienes han estado marginados de los cánones hetero-normativos, que supere las barreras de una herencia colonialista, que establezca un nuevo trato con los Pueblos Originarios y que esté abierta a un mundo globalizado.

Necesitamos una nueva Constitución que cuente con importantes grados de participación y consenso social. Puede que el mecanismo se denomine Asamblea Constituyente o Convención Constituyente, pero cual sea la definición, no debe hacerse a espaldas de la ciudadanía, no si esperamos que este texto sea, realmente, uno que proyecte nuestro futuro.

Y para mí, eso se logra a través de una Constitución que consagre un Estado Social, Democrático y de Derecho.

#### III. Referencias Bibliográficas

Chia, Eduardo y Quezada, Flavio (eds.). Propuestas para una Nueva Constitución (originada en democracia). 2014. Santiago, Instituto Igualdad.

Gaus, Gerarld. 2008. On philosophy, politics, and economics. Belmont. Wadsworht philosophical topics.

Hayek, Friedrich. 1944. The road to serfdom. Routledge Press, UK.

Hobbes, Thomas. Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil. Fondo de Cultura Económica, México.

Meller, Patricio. 1996. Un siglo de economía política chilena (1890-1990). Editorial Andres Bello, Santiago, Chile.

Mouffe, Chantal. 1999. El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. Paidos.

Nozick, Robert. 1968. Anarchy, State and Utopia. 1968. Basic Books, US.

Pateman, Carole. 1970. Participation and Democratic Theory. Cambridge University Press. UK

Quiero, Francisco y Gajardo, Jaime (comp.). 2016. "Por una asamble constituyente: mecanismos, procesos y contenidos para una nueva Constitución". LOM - ICAL, Santiago, Chile.

Rousseau, Jean-Jack. 1987. On the social contract. Indianapolis, Hackett Publishing

Sierra, Lucas (ed.). 2016. Propuestas Constitucionales. La academia y el cambio constitucional en Chile. Santiago, Centro de Estudios Públicos.

Schumpeter, Joseph. 1942. Capitalism, Socialism and Democracy. New York. Harper perennial Modern thought.

### Modernización del Estado:

### Reflexiones históricas para su futura institucionalidad

Isabel Aninat Sahli

#### **RESUMEN**

Durante las últimas décadas, la modernización del Estado se ha construido en base a avances incrementales pero también de forma fragmentada y sin un impulso permanente. Ello, en parte, se debe a los continuos cambios a los que ha estado sujeta la institucionalidad que acompaña la agenda modernizadora. Este artículo da cuenta de lo ocurrido con la institucionalidad desde 1990 hasta hoy, revisando lo que cada gobierno ha efectuado al respecto. En base a dicha historia, se plantean lecciones para el diseño de una arquitectura institucional que pueda hacerse cargo de los desafíos de la modernización de la administración pública hacia el futuro. Es necesario una institucionalidad técnica y política que se mantenga en el tiempo para evitar que la agenda modernizadora siga respondiendo a una lógica reactiva, logrando así transformarla en una política de largo plazo, que traspase las contingencias de cada gobierno.

#### I. Introducción

Desde el regreso a la democracia, los avances en materia de modernización del Estado se han construido incrementalmente. Nuestro Estado ha avanzado en temas transversales de la administración pública, incluyendo la gestión de personas, gestión interna, tecnología y gobierno electrónico, y la interacción entre los ciudadanos y el Estado. Sin embargo, en ocasiones, los avances se han dado fragmentadamente, en base a proyectos o instituciones específicas, y, muchas veces, sin una mirada sistémica.

Ello se debe a múltiples causas: la falta de prioridad política (excepto en períodos de crisis), los altos costos de economía política de varias reformas, las dificultades en términos de la magnitud de las entidades involucradas y la falta de una institucionalidad que comande los procesos de reforma. Es esta última razón, la inestabilidad institucional de la modernización del Estado, la que se analizará a continuación.

La modernización es una agenda que ha sido impulsada desde distintos instituciones públicas, comisiones ad hoc y organismos de la sociedad civil, y también, por parte de personas en posiciones de liderazgo. Y si bien en la década de los noventa la modernización tuvo un cierto espacio institucional, posteriormente los principales avances se dieron no por liderazgos institucionales permanentes, sino más bien producto de escándalos por faltas a la probidad. La modernización se transformó en una agenda que, aunque no desapareció del todo, tampoco tuvo mayor prioridad, salvo que tuviese que ser invocada para reaccionar frente a escándalos de corrupción.

La falta de una institución estable en el tiempo trae consigo varios problemas. No se ha mantenido la memoria institucional ni una agenda estable y coherente en el tiempo. Además se ha tendido a mezclar con los temas de probidad y transparencia, temas que si bien son complementarios, no son precisamente idénticos. Y la dispersión con que se maneja tampoco ha permitido darle un domicilio que tenga que responder políticamente.

La pregunta entonces es si, hacia el futuro, es sostenible esta institucionalidad cambiante, especialmente si se quiere hacer de la modernización una política de Estado. En la primera parte, este artículo da cuenta de lo ocurrido en Chile desde 1990 hasta hoy con la institucionalidad de la modernización<sup>1</sup>. A modo de reflexión final, se abordan los desafíos institucionales que se vislumbran hacia el futuro para la agenda de modernización del Estado<sup>2</sup>.

#### II. La institucionalidad de la modernización del Estado desde 1990 hasta hoy

#### a) Gobierno de Patricio Aylwin

El Gobierno de Patricio Aylwin tenía tareas más urgentes, propias de la transición, que la modernización del Estado. El programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia 1990-1994 incluyó principalmente dos objetivos relacionados con la administración pública: la democratización del Estado y su descentralización. Sin embargo, a pesar de las restricciones coyunturales, se hicieron avances en temas transversales de modernización.

- En ningún caso este documento busca ser comprehensivo de los procesos de reforma que se han emprendido en cada gobierno, sino que sólo se destacan ciertos avances en particular, particularmente aquellos transversales a la administración del Estado
- En este texto se hará referencia a la modernización del Estado principalmente como la agenda que cubre la administración central, sin perjuicio de las menciones expresas que se harán a las propuestas de probidad y transparencia, agendas que en varias ocasiones se han presentado complementariamente. No se incorporarán como parte de la modernización del Estado los temas de descentralización y regionalización ni las propuestas asociadas al régimen político. Si bien pueden considerarse también como agendas modernizadoras, tienen también una entidad propia que permite distinguirlas y abordarlas

En materia de empleo público, se aprobaron mejoras para las condiciones de los funcionarios públicos, tanto en la política de remuneraciones como en la dictación de la Ley Nº 19.296 que permitió la creación de asociaciones en el sector público. En materia de gestión estratégica, por ejemplo, se inició en 1993, por parte de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), el programa Piloto de Modernización de Gestión Pública, programa que se instaló inicialmente en cinco instituciones públicas (para luego extenderse a 26 servicios públicos) y que apuntó a la fijación de metas e indicadores, evaluación de resultados y planificación estratégica. Ahora bien, las mayores innovaciones en gestión pública vinieron de iniciativas específicas comandadas personalmente por altos directivos³. Así se vivieron procesos relevantes de transformación interna en el Fondo Nacional de la Salud (FONASA), el Instituto de Normalización Previsional (actual IPS), el Servicio de Registro Civil e Identificación y el Servicio de Impuestos Internos (SII).

Quizás el mayor aporte del Gobierno del Presidente Aylwin en materia de modernización del Estado fue la creación del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). Un ministerio que cobraría especial relevancia institucional en esta agenda. Su creación "supuso un cambio fundamental en la gestión del Estado, al impulsar la coordinación interna del gobierno e incorporar un sistema de metas ministeriales que resultó ser un instrumento crucial para desarrollar una cultura de planificación y evaluación de la gestión del sector público, hasta entonces prácticamente inexistente" (Dirección Nacional 2017, p. 14). Por ejemplo, se formularon las metas ministeriales anuales sobre las cuales la SEGPRES establecía directrices y hacía seguimiento.

Es interesante que, si bien inicialmente no fue prioritario, hacia el final de su período de gobierno, el Presidente Aylwin sí diera cuenta expresamente de la necesidad de modernizar el Estado. En su último discurso presidencial, Aylwin (1993, p.20) señalaría:

"Es indudable que el aparato administrativo de nuestro Estado requiere una modernización, para ponerlo más a tono con las necesidades y urgencias del mundo contemporáneo y hacerlo más ágil, capaz, responsable y eficiente. No es ésta tarea fácil, ni se cumpliría anunciando "reformas" más o menos espectaculares. Desburocratizar no es sólo disminuir funcionarios, que en muchos casos son menos de lo que se requieren. Es necesario, sobre todo, agilizar la función pública, dignificar, estimular el mérito y la iniciativa, agilizar los procedimientos y establecer parámetros estrictos de responsabilidad (...)."

#### b) Gobierno de Eduardo Frei

Con el Gobierno del Presidente Eduardo Frei la modernización del Estado, y particularmente su gestión interna, se fijó como una de las prioridades. Ya en el programa de gobierno "Un gobierno para los nuevos tiempos" se establecía la modernización de la gestión pública y la organización del Estado como un aspecto principal. El octavo compromiso fundamental, modernizar la gestión del Estado, se estructuró en base a once ejes<sup>4</sup>. Es interesante que el último de esos ejes se refería precisamente a la necesidad de contar con un respaldo institucional que coordinara las instituciones, tuviera competencias relevantes, asesorara el presidente, apoyara los procesos e identificara áreas en que se requirieran intervenciones legislativas, reglamentarias o de otro tipo (1993, p. 138).

Con Frei se comienza una estrategia que perdurará en el tiempo: el uso de comisiones asesoras. En 1994, a raíz del caso Dávila en CODELCO, se estableció la Comisión Nacional de Ética Pública<sup>5</sup>, la cual propuso 41 medidas, algunas de las cuales fueron incluidas en la Ley Nº 19.653 de probidad administrativa. Otras propuestas como

- 3 A este grupo de altos directivos que llevaron iniciativas emblemáticas de modernización institucional se les ha llamado "los arcángeles". Ver Waissbluth (2005).
- Los ejes fueron: (i) una gestión pública al servicio de los ciudadanos, (ii) un estilo de gestión orientado por los resultados y el servicio de los ciudadanos, (ii) mayor eficacia en la gestión del Estado, (iv) tecnologías y principios modernos de gestión y organización, (v) sanción a la ineficiencia y premio al buen desempeño, (vi) liderazgo organizacional: aspecto crucial del nuevo estilo de gestión, (vii) el plan de acción y el compromiso de desempeño de cada repartición como instrumentos de modernización de la gestión, (viii) evaluación y control por los ciudadanos, (ix) la dignificación y capacitación de los funcionarios: el sistema nacional de capacitación, (x) carrera funcionaria y remuneraciones, y (xi) respaldo institucional del esfuerzo modernizador ("Un gobierno para los nuevos tiempos", 1993, p. 133-138).
- 5 Decreto Supremo Nº 423 de 1994.

el reconocimiento de los principios de probidad y transparencia y el acceso a la información pública y el sistema electrónico para las compras públicas (antecedente de Chilecompra), fueron recogidas en leyes posteriores. En 1997, además, se creó el Consejo de Auditoría General de Gobierno (CAIGG)<sup>6</sup>.

Sin embargo, y a pesar de dicha comisión ad hoc, la modernización del Estado sí logro contar con una institucionalidad propia. En cumplimiento del programa, durante el primer año de gobierno, el Presidente Frei creó por decreto el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, integrado en un principio por los Ministerios de Interior, Hacienda y la SEGPRES, (presidido por éste) y con una Secretaría Ejecutiva y una Secretaría Técnica integrada por expertos, secretarios que fueron cruciales para liderar los esfuerzos. El objetivo del Comité era proponerle al Presidente de la República políticas generales, acciones, proyectos e instrumentos en modernización del Estado, promover la modernización de la gestión de los órganos del Estado y velar por la coherencia y articulación de los planes de acción. Tres años después, en 1997, el Comité publicó un plan estratégico y las líneas de acción para la modernización del Estado en base a seis ejes: (i) probidad y responsabilidad, (ii) igualdad y no discriminación, (iii) transparencia, (iv) accesibilidad y simplificación, (v) gestión participativa, y, (vi) eficiencia y eficacia.

Fue bajo este modelo institucional que se hicieron grandes avances modernizadores de manera transversal en la administración pública, fijando los principales ejes de la agenda e iniciando pilotos que fueron posteriormente recogidos por ley. Algunos ejemplos. En gestión de personas se dictó la Ley Nº 19.553 que estableció un sistema de incentivos salariales, se modernizó los sistemas de capacitación, se creó un magíster en gerencia pública, y se desarrolló un sistema de gerencia pública (que luego se transformaría en la Alta Dirección Pública). En materia de gestión estratégica se establecieron el Programa de Mejoramiento de la Gestión, el Plan Piloto de Modernización (que luego dio lugar a Indicadores de Desempeño), el Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales y los Balances de Gestión Integral. En materia de tecnologías se creó la Comisión Nacional de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones entre 1998 y 1999, se validó el documento electrónico y la firma digital en la administración del Estado<sup>8</sup> y se estableció un portal del Estado con información para los ciudadanos. En la relación con los ciudadanos se publicaron las cartas de derecho, más de noventa servicios se comprometieron a eliminar o simplificar trámites9 y se crearon premios institucionales a la calidad de los servicios públicos y a la innovación en gestión pública.

En el 2000, a seis años de su creación, el Comité Interministerial hizo un balance de su labor, evaluándola como una estrategia gradual, que buscó crear redes de colaboración y un cambio cultural al interior de la administración. Sin embargo, según el propio balance del Comité, algunas de las principales debilidades del proceso de modernización fueron el insuficiente acompañamiento de los directivos públicos, la falta de coordinación entre autoridades, y la dificultad para establecer alianzas estratégicas con la clase política. Por otra parte, debido a la competencia con otras prioridades políticas, la agenda se amplió excesivamente, perdiendo foco y efectividad. Finalmente, se evaluó que la principal debilidad del Estado se daba en la gestión de personas: las mejoras emprendidas habían sido insuficientes y se necesitaba reformular la carrera funcionaria y desarrollar un sistema para los directivos públicos (Dirección Nacional 2017, p. 32).

A pesar de los avances y mejoras implementadas, con mayor éxito en algunas áreas que en otras, para algunos de los miembros del Comité, la estrategia de la gradualidad significó dejar muchos asuntos pendientes o con poco avance (Ramírez 2001, p. 10-11). Evaluando lo ocurrido en esos años, los participantes de dichas reformas señalan que ayudaron los cambios propios del Estado en su relación con la sociedad civil y el mercado, los cambios tecnológicos, las presiones desde el sector privado por cambios en la economía (por ejemplo, apertura a mercados internacionales), las demandas por prestaciones sociales y el fortalecimiento de la sociedad civil. En contraste, las trabas estuvieron en la resistencia al cambio y la cultura organizacional de los servicios públicos, el ritualismo administrativo, los problemas en la gestión de personas en el Estado, las rigideces y restricciones legales para la or-

- Decreto Supremo Nº 12 de 1997.
- Instructivo Presidencial de 6 de diciembre, 1994.
- Decreto Supremo Nº 81 de 1999
- Instructivo Presidencial Nº 041 de 1998.

ganización y los procedimientos administrativos, restricciones presupuestarias y carencia de incentivos, centralismo extremo y la falta de prioridad, voluntad y apoyo político para llevar a cabo las reformas (Ramírez 2001, p. 21-23).

#### c) Gobierno de Ricardo Lagos

El Programa de Gobierno del entonces candidato Ricardo Lagos incluyó una sección menor con propuestas para la reforma del Estado, con cuatro puntos principales: reforzamiento de las normas sobre probidad y transparencia del gasto público, creación de OIRS en todos los servicios con atención al público, creación de una Defensoría del Ciudadano y la racionalización del número de ministerios (1999).

En un primer momento, el Gobierno de Lagos no le dio mayor urgencia a la agenda de modernización. La institucionalidad que funcionó bajo el Gobierno de Frei fue reformulada, fenómeno que se repetirá en el futuro. El Comité Interministerial dejó de existir, dando paso al Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRY-ME), una división de la SEGPRES que tuvo como objetivos el rediseño y la reorganización del aparato del Estado y la modernización de la gestión pública. Para su dirección general se creó un Comité de Ministros para la Reforma del Estado¹º. En la práctica, el PRYME acotó su ámbito de acción a la creación de nuevas instituciones y a los avances en gobierno electrónico¹¹, tema que antes manejaba el Ministerio de Economía (Dirección Nacional, 2017, p. 33; Waissbluth 2006, p. 93).

Durante esta primera etapa, la agenda de modernización se transformó además en una disputa entre la SE-GPRES y el Ministerio de Hacienda, terminando, éste último liderándola (Waissbluth 2006, p. 42). Tanto es así que el PRYME pasó de SEGPRES a la DIPRES, traspaso "que significó la más importante disputa de intereses del proceso de modernización del Estado y la gestión pública en el país" (Tello, 2011, p. 253). Esta dualidad institucional en la agenda de modernización entre la SEGPRES y la DIPRES se ha mantenido hasta hoy.

El principal avance en este primer período fue en materia de gestión de personas, con el acuerdo para un nuevo trato laboral alcanzado en 2001 entre la DIPRES (liderada por Mario Marcel, quien había sido parte del Comité Interministerial) y la ANEF, acuerdo que culminó en un proyecto de ley enviado al Congreso en septiembre de 2002.

En una segunda etapa, a partir de la crisis conocida como MOP-GATE, la agenda modernizadora tomó el carácter de urgente. Y, ante la urgencia, se volvió a recurrir a una comisión ad hoc. En enero de 2003, se creó la Comisión Asesora Presidencial para el fortalecimiento de los principios de transparencia y probidad pública, y luego de 14 días se firmaron "los acuerdos político-legislativos para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento" entre el Ejecutivo, los partidos de gobierno y la oposición¹². Se fijaron 49 punto en tres áreas recogiendo experiencias que ya se venían trabajando dentro del Ejecutivo pero también propuestas avanzadas por otros actores, incluyendo el Centro de Estudios Públicos (CEP). Varias de dichas iniciativas terminaron siendo recogidas por ley o implementadas administrativamente.

En materia de gestión de personas, por ejemplo, se aprobó el nuevo trato laboral, incluyendo ahora no sólo la DNSC sino también la Alta Dirección Pública (Ley N° 19.882). En materia de gestión y de tecnologías se dictaron las leyes sobre procedimientos de los actos administrativos (Ley N° 19.880), de contratos administrativos y prestación de servicios (Ley N° 19.886) y de documentos electrónicos (Ley N° 19.779). A ello se sumaron la consolidación de instrumentos de gestión comandados desde la DIPRES, como los PMG, Balances de Gestión y los avances en el control de gestión financiera y de transparencia fiscal. Fue una crisis, por tanto, la que dio lugar a un impulso modernizador que transformó sustancialmente distintas áreas transversales de la administración publica.

<sup>10</sup> Instructivo Presidencial Nº 11 del 28 de junio, 2000.

<sup>11</sup> Dando seguimiento a lo establecido en el Instructivo Presidencial de Gobierno Electrónico, 21 de mayo, 2000.

<sup>12</sup> http://www.sofofa.cl/opinion/AgendaProCr/2003,/CRONOGRAMA.jpg

#### d) Primer gobierno de Michelle Bachelet

El programa del primer gobierno de Michelle Bachelet "Estoy contigo" contenía propuestas para la excelencia en los servicios públicos, el control de calidad en el sector público, una administración profesional, cuidar el patrimonio fiscal y en materia de transparencia y probidad. En materia institucional, se propuso la creación de un "consejo público-privado de carácter permanente y consultivo destinado a proponer reformas y políticas de modernización del Estado, con énfasis especial en revisar la pertinencia de procedimientos y trámites administrativos" (2005, p. 77).

Durante su gobierno, y a raíz del escándalo de Chiledeportes, la Presidenta Bachelet recurrió en 2006 al nombramiento de una nueva comisión ad hoc, el Grupo de Trabajo sobre Probidad y Transparencia, liderada por el entonces Ministro de Economía, en el que participaron miembros del Ejecutivo y dos actores externos del CEP. Se creó así una fuerte agenda en probidad y transparencia. En dos semanas presentaron 30 propuestas sobre probidad y transparencia en los asuntos públicos, varias de las cuales tocaron aspectos de la modernización del Estado y terminaron aplicándose (como la extensión del sistema de ADP y su implementación) o legislándose. Por ejemplo, se aprobó la ley que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad (Ley N° 20.205), la reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política (Ley Nº 20.414) y la ley de acceso a la información pública (Ley 20.285). También se aprobó una ley de incentivo al desempeño de los funcionarios públicos (Ley Nº 20.212).

#### e) Primer gobierno de Sebastián Piñera

En su candidatura de 2009, Sebastián Piñera estructuró las propuestas en materia de modernización del Estado en base a cinco ejes: gestión de la administración superior del Estado, mejores servidores públicos, calidad de los servicios, potenciar la Contraloría y la modernización de las empresas públicas.

Con la llegada al Gobierno, e inspirados también en las propuestas del Consorcio para la Reforma del Estado (2009), se estableció la Unidad Presidencial de Gestión de Cumplimiento, como parte de la División de Coordinación Interministerial de la SEGPRES. El objeto de dicha unidad era asegurar el cumplimiento del programa de gobierno y la orientación de las políticas públicas hacia los resultados comprometidos. Ello, junto con las Unidades de Modernización y Gobierno Electrónico y de Regiones, dieron a la SEGPRES una nueva preponderancia en la agenda de modernización del Estado. Sin embargo, y manteniendo la dualidad histórica, el Ministerio de Hacienda mantuvo su rol, con un coordinador de modernización del Estado y la creación del programa ChileGestiona.

Además de reformas a instituciones particulares, como la creación o cambios de ministerios (Deporte, Interior y Seguridad Pública, Desarrollo Social) se iniciaron avances modernizadores con el establecimiento de ChileAtiende, una red que permite la obtención de múltiples servicios estatales en un solo lugar, además de la continuación de los esfuerzos en gobierno electrónico.

#### f) Segundo gobierno de Michelle Bachelet

El programa de Michelle Bachelet para su segundo gobierno propuso una agenda de modernización con ejes en: evaluación de las políticas públicas, un nuevo trato para el empleo público, el perfeccionamiento del SADP, la agenda digital, probidad y transparencia, perfeccionamiento de las empresas públicas y de la institucionalidad estadística.

Sin embargo, los principales avances en materia de modernización del Estado se impulsaron a raíz de las propuestas de una nueva comisión ad hoc creadas a partir de escándalos por faltas a la probidad. El consejo asesor presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, conocido como Comisión Engel (2015), después de 45 días de trabajo, propuso más de 250 medidas en cinco áreas. Si bien el objetivo no fue

la modernización del Estado, varias propuestas tocaron ámbitos propios de ésta, incluyendo el SADP, compras públicas, evaluación de políticas públicas, además de probidad y transparencia.

La aprobación de la Ley N° 20.955 de 2016 que perfecciona el SADP y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil fue uno de los principales avances de la agenda modernizadora del segundo Gobierno de Bachelet. Hacia el final de su período, se hizo una pequeña reforma institucional: la Ley N° 21.050 de 2017 de reajuste de remuneraciones del sector público, estableció por ley la División de Gobierno Digital en la SEGPRES, encargándole la estrategia digital, velando por un enfoque integrado y la coordinación, el asesoramiento y el apoyo en el uso de tecnologías en la administración del Estado.

#### g) Segundo gobierno de Sebastián Piñera

El programa de gobierno de Sebastián Piñera para su segundo mandato propuso medidas en seis áreas para un Estado moderno: gestión al servicio de los ciudadanos, adaptación y coordinación del Estado, Estado transparente y abierto, personas en el Estado, presupuesto y control y modernización de la actividad empresarial del Estado. En materia institucional propuso expresamente el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la SEGPRES respecto de la modernización permanente del Estado y de probidad, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana (Construyamos Tiempos Mejores para Chile, p. 152). Si bien todavía es demasiado reciente para evaluar los avances, el actual Gobierno anunció en junio de 2018 la creación de un consejo permanente asesor para la modernización del Estado, consejo que está en pleno proceso de instalación.

#### III. Reflexión final: los desafíos para una institucionalidad permanente

Desde el regreso de la democracia, hemos sido testigos de importantes avances modernizadores en distintas áreas de la administración pública. Ahora bien, salvo excepciones, dichas reformas no han sido fruto de una estrategia sostenida en el tiempo liderada por un mismo organismo público. En muchos casos, los avances han sido saltos discretos producto de reacciones ante escándalos de faltas a la probidad. Por supuesto, la falta de una mirada sistémica en esta materia responde a diversas causas. Aquí sólo hemos ilustrado una de ellas: la institucional.

En los últimos 28 años hemos sido testigos de diversas fórmulas y propuestas institucionales para liderar la agenda de modernización. Algunas han quedado sólo en propuestas, otras han sido más efectivas pero su falta de institucionalización no les ha permitido continuar en el tiempo. También hemos visto la creación de comisiones *ad hoc*, recurso que ha logrado dar prioridad política a la aprobación de propuestas técnicas validadas por expertos, pero que ha tendido a mezclar las agendas de modernización y de probidad y transparencia.

En 1990, a pesar de la falta de prioridad en el Gobierno de Aylwin, se hizo una reforma que tuvo un gran impacto para la modernización: la creación de la SEGPRES. Desde entonces, la agenda modernizadora ha estado dividida principalmente entre ese ministerio y el Ministerio de Hacienda. En distintos momentos, uno u otro han cobrado mayor preponderancia, intentando comandar las agendas modernizadoras. El actual Gobierno, ha manifestado su intención de volver a darle a la SEGPRES un rol preponderante en la agenda modernizadora, como ministerio político y coordinador. Sin embargo, no se puede dejar de hacer referencia al rol que ha cumplido la DIPRES en este proceso. Porque es la institución que ha tenido el mayor resguardo por la continuidad de varias de las reformas transversales a la administración pública. Sin embargo, su liderazgo ha sido criticado, ya que en muchos casos se le ha visto como un freno a procesos innovadores iniciados externamente (Waissbluth, 2006, p. 58-61).

Esta dualidad institucional entre la SEGPRES y el Ministerio de Hacienda, si bien obedece a la naturaleza coordinadora de ambos, es también una fuente de problemas. En el pasado hemos sido testigos del traspaso de

unidades de modernización de uno a otro y de constantes cambios en el diseño de la agenda. Ello repercute, por ejemplo, en la memoria institucional, memoria que es particularmente relevante en reformas que son de largo aliento, como este caso. Ahora bien, aún cuando la DIPRES mantenga su liderazgo en ciertas áreas de la agenda modernizadora, lo seguirá haciendo bajo un rol técnico enfocado hacia el interior de la administración pública, sin ser la cara visible del proceso. Por lo mismo, la pregunta es quién es el responsable permanente pero también político de la agenda.

¿Cómo transformar la modernización del Estado entonces en una estrategia que supere la lógica reactiva y parcial del pasado? A diferencia de otros casos, la modernización constituye una agenda respecto de la cual existe bastante consenso sobre los temas a abordar. Las áreas no han variado demasiado de lo que se planteó en los noventa: gestión de personas, gestión interna, tecnología y gobierno electrónico, y la interacción entre los ciudadanos y el Estado. Desde entonces, todos los gobiernos se han movido más o menos dentro de ese mismo marco, dando mayor o menor preponderancia según la coyuntura o las preferencias personales.

Un aspecto pendiente, entonces, es la institucionalidad que acompaña la agenda. El continuo cambio del ente responsable no parece seguir siendo sostenible. Ahora bien, repensar la institucionalidad permanente de la modernización del Estado requiere tratar varios aspectos. En primer lugar, es difícil pensar que la dualidad entre la SEGPRES y el Ministerio de Hacienda (y la DIPRES) pueda eliminarse. Revivir el modelo de coordinación interministerial de alto nivel parece entonces ser más conveniente. En segundo lugar, es necesario darle un domicilio político claro y conocido, de manera que exista un responsable de liderar y responder por los compromisos de la agenda. La propuesta de la Comisión de Modernización del CEP para ello era la nominación de un Ministro Coordinador (2017, p. 20). Y, en tercer lugar, debe lograr promover compromisos que trasciendan los distintos gobiernos, evitando los continuos cambios de estrategia observados en el pasado. Justamente, la propuesta del Consejo Asesor Permanente (CEP, 2017, p. 21), que fue recogida por el actual Gobierno, apunta en dicha dirección.

Pensar una arquitectura institucional apropiada que se mantenga y prevalezca en el tiempo es clave para lograr llevar a cabo las reformas necesarias pero también para convertir a la modernización del Estado en lo que debe ser: una política de Estado.

#### IV. Bibliografía

Aylwin, Patricio. 1993. "Mensaje presidencial". Legislatura 326, Ordinaria. Sesión del Congreso Pleno, viernes 21 de mayo 1993. Centro de Estudios Públicos. 2017. Un Estado para la Ciudadanía. Informe de la Comisión de Modernización del Estado CEP. Santiago, Centro de Estudios Públicos.

Consorcio para la Reforma del Estado. 2009. Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma. Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado.

Dirección Nacional de Servicio Civil. 2017. "Alta Dirección Pública: Camino a la profesionalización del Estado." Santiago, Servicio Civil.

Ramírez A., Álvaro. 2001. "Reforma del Estado, modernización de la gestión pública y construcción de capital social. El caso chileno 1994-2001." Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Tello, Felipe Hernán. 2011. "La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos". Universum N° 26, Vol. 2. Universidad de Talca 245-255.

Waissbluth, Mario. 2005. "La reforma del Estado en Chile 1990-

2005: diagnóstico y propuestas de futuro". Santiago, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

--- 2006. "La reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso". Santiago, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

#### Programas de Gobierno:

Michelle Bachelet. 2005. "Estoy contigo. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2006-2010". - 2013. "Chile de todos". Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018.

Eduardo Frei. 1993. "Un gobierno para los nuevos tiempos. Bases programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia".

Ricardo Lagos. 1999. "Primer Gobierno del Siglo XXI. Programa de gobierno: para crecer con igualdad 2000-2006".

Sebastián Piñera. 2009. "Programa de Gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza, Chile 2010-2014." -- 2017. "Construyamos tiempos mejores para Chile. Programa de Gobierno Sebastián Piñera 2018-2022".

# Modernización de los partidos políticos: *Algunos desafíos*

Claudio Pérez Lillo

#### **RESUMEN**

Los partidos políticos como instituciones políticas se encuentran en un permanente escrutinio público. La crisis de los partidos es también la crisis de las instituciones. La disminución de la confianza en los partidos tiene múltiples causas, casos de corrupción, individualismo, globalización, abandono de funciones clásicas, etc. La modernización de los partidos supone una re-vinculación con la sociedad, fortalecimiento de identidad y propuestas, transparencia en la toma de decisiones, adecuada implementación del nuevo marco normativo y límite a la reelección de cargos populares.

#### Introducción

Los partidos políticos son instituciones fundamentales para la democracia. Su ejercicio supone la existencia de asociaciones que unifiquen, agreguen, medien y representen los intereses de los ciudadanos ante las instituciones políticas del Estado. Los partidos recogen y articulan las preguntas y necesidades de la sociedad y trabajan para agregarlas y transformarlas en propuestas que someten al escrutinio público. Éste rol es el que deben cumplir los partidos. Diversos estudios dejan en evidencia la crisis de confianza en los partidos e instituciones políticas (Nuestra Democracia, PNUD-OEA, 2011; Auditoría a la Democracia, PNUD 2016,). En el presente trabajo analizaremos algunas de las causas de la baja confianza en los partidos y algunas propuestas para la necesaria modernización que deben enfrentar en contextos cada días más complejos.

Los partidos políticos forman parte importante del ágora, que en palabras de Bauman (2006) constituye "el espacio en el que los problemas privados se reúnen de manera significativa, es decir, no solo para provocar placeres narcisistas ni en procura de lograr alguna terapia mediante la exhibición pública, sino para buscar palancas que, colectivamente aplicadas, resulten suficientemente poderosas como para elevar a los individuos de sus desdichas individuales; el espacio donde pueden nacer y cobrar formas ideas tale como el 'bien público', la 'sociedad justa' o los 'valores comunes'". Es el espacio en el que las demandas individuales pueden ser procesadas por los actores políticos y transformadas en propuestas de política pública.

Es por lo anterior que las instituciones políticas juegan un rol fundamental en la estructura y los distintos procesos que se desarrollan en el ágora, ya que constituyen un puente entre lo público y privado. El ágora se debilita por la crisis de confianza de sus actores o porque éstos no cumplen adecuadamente sus funciones.

#### Crisis de los partidos políticos, crisis de las instituciones

La relación partidos políticos-democracia, es evidente en cuanto a la dependencia de la democracia a un sistema de partidos fuerte y un debilitamiento o ausencia de confianza en los partidos políticos repercutirá directamente en la calidad del ágora.

Chile ha sobresalido históricamente por contar con un sistema de partidos altamente institucionalizado, pero en la actualidad con bajos niveles de confianza. La baja confianza de los partidos políticos debe entenderse en un contexto de baja confianza de las instituciones, tal como señala el informe de la Auditoría a la Democracia (PNUD, 2016).

Todas las instituciones muestran una permanente baja de confianza. Carabineros, FF.AA., Iglesias, Ministerio Público, Congreso Nacional, Partidos Políticos, empresas, por mencionar algunas. Las FF.AA. y Carabineros en el estudio del año 2016 son las instituciones con mayor confianza, cuestión que sin duda, atendido los recientes casos de corrupción en ambas instituciones, debería cambiar en un próximo informe. Por el contrario, los partidos políticos y el Congreso Nacional son las instituciones con más baja confianza en los 4 informes desde el 2008 en adelante.

Así, lo que se encuentra en permanente tensión es la relación de las instituciones con la ciudadanía. Al parecer las instituciones dejan de satisfacer necesidades o expectativas y pasan a constituirse en estructuras alejadas, poco transparentes y en algunos casos con episodios de corrupción.

#### Partidos políticos y pérdida de vínculo con la sociedad

En especial la crisis de los partidos es la crisis de la política como mecanismo de resolución pacífica de conflictos. "Al desaparecer las grandes utopías en pugna del pasado o los grandes desafíos de cómo superar el autoritarismo o cómo conformar sociedades más exitosas o justas, la política pasa a ser más pedestre y menos relevante para la vida cotidiana de los ciudadanos" (Valenzuela, 2012).

En la actualidad a los partidos se les exige dar respuestas a problemas mucho más complejos que antaño y habitualmente con orígenes multicausales, adicionalmente deben satisfacer necesidades de una sociedad cada día más compleja, esto tensiona constantemente la identidad partidaria y la forma de hacer política.

En el caso chileno el desencanto con la política tiene que ver con el resquebrajamiento de los vínculos entre la ciudadanía y el poder político, lo que se traduce en una crisis del sistema de representación.

El resquebrajamiento de este vínculo que debiera ser reconstituido por los partidos puede tener distintos orígenes como:

- **a) Abandono de funciones clásicas.** Éstas son: rol de intermediación entre la sociedad y el estado; agregación y filtro de demandas; reclutamiento de cuadros; toma de decisiones en proceso político; formación de políticas públicas; representación de la sociedad en el Estado y representación de Gobierno.
- b) Individualismo. Vivimos en un permanente individualismo cultural. La población cree que su felicidad y futuro dependen cada vez menos de la acción colectiva-comunitaria y más de la acción individual. ¿Para qué necesito la comunidad o el Estado si mis necesidades las puedo resolver solo, con colegio privado, universidad privada, salud y seguridad privada?. Quienes no pueden resolver sus necesidades por esta vía, desconfían de lo público.
- c) Globalización. Hoy se exige respuestas locales para problemas globales. Así, por ejemplo, el capital financiero fluye con facilidad entre los distintos estados. Los efectos de una decisión financiera se pueden percibir en un estado distinto al que se tomó la decisión. La política sigue siendo local y territorial. Las crisis financieras son problemas globales, no locales. Así, señala Bauman (2006), que "el espacio físico y geográfico sigue siendo el hogar de la política, mientras que el capital y la información habitan el ciberespacio, donde se neutraliza o se cancela el espacio físico". La globalización que disminuye distancias y nos permite acceder a una mayor información y bienes también genera desigualdades y excluidos que buscan soluciones en las instituciones locales tensionando su funcionamiento.
- d) Corrupción, transparencia y probidad. El financiamiento de la política ha sido objeto de corrupción que, aun cuando se trata de hechos aislados, han tenido una gran repercusión pública. Han contribuido al desprestigio de la acción política, estableciendo una estela de duda y desprestigio sobre todos quienes participan de la actividad pública. Nuestra legislación no ha estado a la altura al sancionar penalmente prácticas del todo reprochables. Adicionalmente los partidos, no han sido activos en establecer normas internas en materia de transparencia de sus actuaciones y decisiones, solo a raíz de la nueva regulación de los partidos políticos¹ se han visto obligados a adoptar estándares de transparencia en su actuar diario.

Lo anterior produce una creciente despolitización. Los partidos políticos ya no son vistos como canales institucionales a través de los cuales los ciudadanos pueden realizar sus demandas de manera efectiva. Al debilitarse las vías de canalización permanentes, el deseo de asociación de las personas se tiende a liberar en acciones ais-

Véase las leyes Nº 20.915 que fortalece el carácter público y democrático de los partidos y facilita su modernización y Nº 20.900 sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia.

ladas y de breve duración.

El debilitamiento de los partidos políticos puede producir que otros actores colectivos, como son los grupos de interés y los movimientos sociales intenten reemplazarlos.

Los grupos de interés son "asociaciones voluntarias que tienen como objetivo principal influir sobre el proceso político, defendiendo propuestas que afectan a los intereses de un sector determinado de la comunidad (...) buscan participar en la elaboración de las decisiones políticas relacionadas con los intereses del sector, pero sin asumir responsabilidades institucionales" (Vallès, 2011).

Estos grupos usan diversas formas de acción, las cuales pueden ser actividades de persuasión, actividades económicas con el mecenazgo de actividades sociales y culturales, etc. en ocasiones constituyéndose en lobby en favor de intereses acotados. Estos grupos no pueden reemplazar a los partidos atendido lo específico de sus demandas, pero principalmente porque buscan defender intereses gremiales que no necesariamente miran el interés general.

En la sociedad también se desarrollan otros grupos de acción colectiva como son los movimientos sociales. "Estos pueden ser menos integrados y de fronteras más difusas en comparación con los grupos de interés, además, tienden a incorporar una pluralidad de núcleos conectados entre sí mediante una articulación más bien débil" (Vallès, 2011).

Los movimientos sociales han sido importantes en el logro de importantes reformas o cambios sociales a lo largo de la historia. "En cuanto a las formas de actuación nacen generalmente de la desconfianza o rechazo hacia las vías políticas institucionales y hacia las formas tradicionales de acción política" (Vallès, 2011). Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que debe existir una adecuada relación entre partidos y movimientos sociales para que las democracias funcionen bien y los procesos de reforma social puedan realizarse adecuadamente, pues "el pueblo puede expresarse sin partidos políticos; pero no puede transformar la protesta social particular en propuesta nacional y en políticas públicas" (Saffirio y Micco, 2011), por lo que son un complemento y no un sustituto de los partidos.

Adicionalmente, han comenzado a surgir diversos "movimientos políticos" como alternativas a los partidos políticos. Estos muestran un alto grado de desinstitucionalización y surgen como una forma menos "compleja" de organización para "intermediar" entre la sociedad y el Estado. Lo anterior plantea una serie de interrogantes. ¿Constituyen un paso previo para la constitución de un partido?, ¿pueden ser considerados en la esfera pública como un partido?, ¿se puede conocer su fuente de financiamiento?. Lo cierto es que si desean acceder al poder institucionalizado necesariamente deberán entrar al "juego de la política", constituyéndose en partidos políticos.

# Reflexiones para la modernización de los partidos

En la actualidad la sociedad es cada día más compleja, por lo que para los partidos políticos es cada día más difícil desempeñarse, interpretar y canalizar las demandas de la sociedad. No actualizan rápidamente sus programas, propuestas y prácticas políticas. Por lo anterior, la relación partidos políticos y sociedad es cada día más distante y esporádica. Sin perjuicio de lo anterior, los partidos no son reemplazables en los sistemas democráticos, por lo que debe ser una prioridad de todos los actores políticos su fortalecimiento y modernización.

A pesar de la baja confianza "los partidos persisten como estructuras y como vehículos fundamentales e insustituibles en la política contemporánea, tanto de la no democrática, como –de manera especial- de la democrática" (Pasquino, 2011), garantizan la coordinación entre Congreso, Ejecutivo, municipios y gobiernos regionales (a contar de 2021 en el caso de Chile). Adicionalmente los partidos políticos "reducen la complejidad de la sociedad moderna y ayudan a simplificar, canalizando demandas y apoyos, la tarea del gobierno y la administración pública. Le dan continuidad en el largo tiempo a las políticas públicas y profundidad geográfica a los gobiernos centrales" (Saffirio y Micco, 2009). En este contexto algunos desafíos para la modernización de los partidos políticos en Chile dicen relación con:

- a) Re-vinculación con la sociedad civil: Los partidos políticos deben comprender que la acción de la sociedad civil es cada día más compleja y diversa. Deben buscar los mecanismos y puentes que permitan volver a relacionarse adecuadamente en el proceso político con la sociedad civil y con sus distintas formas de expresión.
- b) Fortalecimiento identidad y propuestas. Los que distingue entre uno y otro partido es su doctrina o principios, es su concepción de la sociedad, sus propuestas. Hoy pareciera que es más atractivo una mayor flexibilidad, no afirmar mucho las ideas, los partidos tienden a diluir sus identidades con la intención de poder abarcar el mayor espacio electoral posible. Cualquier propuesta que pueda quitar votos es mejor no decirla, aun cuando forme parte de la identidad. Una de las causas que produce una baja confianza en los partidos es la ausencia de propuestas claras y que permitan diferenciar un partido de otro, lo que se traduce en una falta de identidad. Más allá de la búsqueda de puntos de convergencia, que es relevante, también lo son las diferencias entre los partidos, solo desde la identidad se pueden construir puntos de convergencia.
- c) Transparencia en toma de decisiones: La nueva ley de partidos, producto del trabajo de la comisión Engel, establece una serie de requisitos en cuanto transparencia de los procesos internos de los partidos y de su estructura interna. Aún es pronto para evaluar la nueva ley. Todos sabemos que hay decisiones que no se pueden tomar en una asamblea partidaria, pero también sabemos que la "cocina" no es el mejor lugar para tomarlas. Lo que antes no se debía explicar o justificar, hoy la ciudadanía exige conocer.
- d) Mecanismos de designación de candidatos. Probablemente en esto se juega parte importante de la imagen y credibilidad de los partidos políticos, y principalmente el sistema político. Un partido oscuro, con procedimientos poco claros para la designación de sus candidatos, con pocos canales de participación, no es una imagen atractiva a proyectar y es algo a lo que pocos quieren ser invitados. El establecimiento de primarias como norma general para la designación de candidatos pareciera ser una buena medida para transparentar adecuadamente este proceso.
- e) Formación de cuadros: Como ya dijimos, esta es una de las tareas clásicas de los partidos políticos. La pregunta es en qué se forman y para qué. La formación no solo se refiere a la identidad y principios partidarios (cuestión que debería ser obvia), se refiere más bien a la formación de cuadros profesionales y técnicos que tengan la capacidad de elaborar buenos diagnósticos de las distintas necesidades de la sociedad, transformarlas en adecuadas propuestas de políticas públicas y también, por cierto, la formación para buscar y llegar al poder para implementar las propuestas que forman parte del programa.
- f) Adecuada implementación del nuevo marco normativo. El informe de la comisión Engel propuso una serie de reformas al marco normativo de los partidos políticos y el financiamiento público a su actividad regular. Lo anterior se tradujo en importantes reformas a las leyes N° 18.603 Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos y N° 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control de Gasto Electoral. Así los partidos se vieron en la obligación de modificar sus estatutos democratizando la toma de decisiones, refichar a sus militantes (dejando en evidencia la existencia de padrones inflados), establecer una cuota de género en la estructura partidaria y una cuota en la presentación de candidaturas a parlamentarios(as). Adicionalmente se estableció el financiamiento público a la actividad regular de los partidos y la aplicación de normas de probidad y transparencia. La adecuada implementación del nuevo marco normativo es imprescindible para que los partidos vuelvan a recuperar la confianza perdida, no hacerlo sería no comprender la magnitud de la crisis por la que atraviesan.
- g) Limite a la reelección de cargos populares. La Ley N° 18.603 establece que los integrantes de los órganos de los partidos no podrán ser electos más de dos veces consecutivas. Esta norma fue introducida en el año 2016, constituyendo un avance significativo en cuanto a la renovación de liderazgos al interior de las estructuras partidarias. Una norma de iguales características no se establece para los cargos de elección popular. Los

partidos deben fomentar la circulación de elites por lo que la renovación de los representantes populares deber ser una prioridad. Para esto no necesariamente se requiere una ley, sería suficiente la voluntad política de los partidos para establecer un límite a la reelección de los representantes populares del partido.

#### **Conclusiones**

Los partidos políticos son fundamentales para la democracia y la mantención del consenso social. Una democracia sólida y una buena esfera pública requieren de partidos fuertes e institucionalizados. La crisis de los partidos es también la crisis de las instituciones, por lo que las constantes reformas que se apliquen también deben hacerse cargo del sistema institucional.

Los partidos deben re-encantar a la ciudadanía. Esto requiere que elaboren programas con identidad partidaria; modernicen del instrumento partido político; desarrollen cada una de sus tareas; establezcan mecanismos, más allá del marco legal, de democracia interna y probidad y transparencia, se vuelvan a vincular con la ciudadanía e implementen adecuadamente el nuevo marco normativo que los regula.

La forma en que se implemente el nuevo marco normativo y financiamiento público a la actividad regular de los partidos constituye una oportunidad para reestablecer el vínculo con la sociedad, que como tal, puede ser mal o bien aprovechada.

# Referencias Bibliográficas

Bauman, Zygmunt; En busca de la política; 2006; Buenos Aíres; Fondo de Cultura Económica.

Micco, Sergio y Saffirio, Eduardo; "La crisis terminal de los partidos: un tópico errado"; 2009; Informe nº 775; en www. asuntospublicos.cl

Micco, Sergio y Saffirio, Eduardo; ¿El pueblo unido avanza sin partidos?: una reflexión a partir del movimiento pingüino de 2006; 2011; Informe n° 890; en www.asuntospublicos.cl

Pasquino, Gianfranco; Nuevo curso de ciencia política; 2011; México; Fondo de Cultura Económica.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2016) Auditoría a la Democracia: Más y mejor democracia para un Chile inclusivo; Santiago.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Organización de los Estados Americanos, OEA, (2010); Nuestra Democracia; México D.F.; Fondo de Cultura Económica.

Valenzuela Arturo; Crisis de representación y reforma política en Chile; 2012; En Democracia con partidos, informe para la reforma de los partidos políticos en Chile; Díaz, Francisco Javier y Sierra, Lucas (editores); Santiago; Centro de Estudios Públicos, CEP y Corporación de Estudios para Latinoamérica, CIEPLAN.

Vallès, Joseph; Ciencia Política, una introducción; 2011; Barcelona; Ariel

#### LEYES UTILIZADAS

Ley Nº 18.603 Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos

Ley Nº 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control de Gasto Electoral

Ley N° 20.915 que Fortalece el Carácter Público y Democrático de los Partidos y Facilita su Modernización.

Ley N° 20.900 sobre Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia.

# Emociones y política: *Un desafío para la democracia*

Guillermo Marín Vargas y Adita Olivares Jabes

#### **RESUMEN**

Los discursos políticos están condicionados por la intencionalidad de su emisor. También por las formas en como internalizan el mensaje quienes son receptores de ellos. Portan ideas, voluntades e intenciones, haciendo un manejo intencional en el uso de las emociones para comunicar con mayor o menor intensidad su contenido. En contextos particulares, apelan al miedo, la rabia y las humillaciones, la empatía y la solidaridad. Se destinan a dramatizar la vida nacional, poniendo énfasis en el desorden social, o bien, generan expectativas respecto al futuro. El presente artículo intenta comprender esta dimensión, a través del uso de la alegría y el miedo en los discursos del ex Presidente Patricio Aylwin entre 1988 y 1990, con el fin de indagar en las estrategias comunicacionales que lideraron el proceso de transición democrática.

# Las emociones como un tejido social

El estudio de las emociones en política intenta analizar los vínculos que se establecen entre la producción de ideas y valoraciones de la sociedad, los actores que las transmiten a través de la construcción de narrativas que interaccionan en el campo de los significados (Bourdieu, 1980), para luego convertirse (o no) en interpretaciones de la realidad que generan ambientes y/o contextos donde priman ciertas emociones. En esa línea, existen diversos análisis de los roles y efectos de las emociones en política, los que intentan desentrañar lo "no dicho", develando las estrategias e iniciativas de proyectos que promueven o limitan una determinada emoción.

Al poner énfasis en las emociones e intentar definirlas nos enfrentarnos a un problema inicial: existen muchas definiciones, desde distintas disciplinas y cada una de ellas tiene una forma de aproximación metodológica específica. Por ejemplo, en ciencia política y sociología se ha analizado los efectos del malestar y sus impactos sobre la legitimidad de las instituciones políticas, mientras que en la historia, se ha estudiado la emergencia de comunidades emocionales en periodos específicos, como el miedo en la dictadura, la historia del dolor en la Edad Media, entre otras.

En términos generales, las disciplinas transitaron por un debate acerca de si las emociones son construidas social, histórica y/o culturalmente, o bien, son inmutables y están dotadas de un sustrato biológico. Finalmente, la mayoría de las disciplinas aceptaron que son una mezcla entre ambos espacios, es decir que no son estrictamente biológicas, porque integran la subjetividad y el campo en donde el sujeto se desenvuelve (Pampler, 2014, p. 22).

Una definición que nos ayuda a entender como las emociones impactan en la sociedad, es el concepto de "comunidades emocionales" de Barbara Rosenwein, que las concibe como un comunidad social (familia, instituciones académicas, etc.) relacionada al comportamiento de una persona y el contexto. Una determinada cultura emocional contiene, además de las normas emocionales, creencias acerca de las emociones (como "el amor dura para siempre" o "una persona puede morir de pena"), y nociones acerca de cómo debemos atender, codificar, apreciar, gestionar o expresar los sentimientos (Bericat, 2000).

Otro concepto es de "culturas afectivas" de David Le Breton, que indaga en el sujeto expuesto ante su comunidad y lo que realiza para integrarse a ella. Según el autor, existe un impulso primero (respuesta a un estímulo), y otro posterior que tiene relación con la valoración de ese impulso bajo un repertorio cultural y valórico. Es la comunidad, con su lengua y su historia personal, lo que le da sentido a su expresión.

Este concepto nos muestra que somos como un tejido apretado, en donde se promueven y comparten significaciones colectivas de las emociones que crecen, se refuerzan y mueren según la voluntad de las personas. En esa línea, nos interesa la línea que sigue Martha Nussbaum en Emociones Políticas, al preguntarse ¿Existen emociones que promuevan la democracia? o bien, ¿Mecanismos que puedan educarlas? ¿Existen estrategias para promover el bienestar, la prosperidad, el miedo o el terror?

# Las emociones también son un problema político

Las formas en que los fenómenos emotivos se han relacionado con la acción política y las políticas públicas, no es nueva. El malestar, la rabia, la sensación de abandono, de desprotección, el bienestar, la sensación de seguridad, son emociones que han incorporado al lenguaje de los actores políticos para intentar dotar de sentido sus proyectos y propuestas.

Así, las emociones se han vuelto una preocupación para quienes toman decisiones, pues son un botón de muestra de la evaluación de la ciudadanía sobre el impacto de las narrativas políticas y las políticas públicas en su vida cotidiana, rechazándolas o adhiriendo a ellas. El uso del miedo y/o el terror en las dictaduras y regímenes totalitarios, la sensación de inseguridad que generan los robos y las formas en cómo se comunican, la sensación de decepción respecto de los efectos del Crédito Aval del Estado, son un ejemplo de ello.

Para entender la manera en que las emociones se relacionan con la política, es necesario indagar en las prácticas (discursivas y no-discursivas) y sus manifestaciones y/o materializaciones. Para ello, es útil la noción de dispositivo de Foucault, que se refiere a la red de las relaciones que se tiende entre las cosas, sean discursivas o no, con una función estratégica, los cuales se inscriben en una relación de poder. Es el cruce entre las relaciones de poder en la sociedad y una especie de formación cuya principal función, en un punto histórico dado, es responder a una urgencia (Agamben, 2011).

Foucault muestra en su obra *Seguridad*, *Territorio*, *Población* (2004) cómo el soberano de las ciudades del siglo XVIII se convertía en un arquitecto del territorio y/o en un regulador de un medio subiendo precios, bajando impuestos, poniendo límites, restringiendo y posibilitando los espacios. En otros períodos históricos esta situación se repite, pues los Estados tienden a aislar un espacio o a determinar un segmento para producir cual o tal efecto. El objetivo, según el autor, está en circunscribir un lugar dentro del cual el poder y los mecanismos que se implementen puedan actuar sin límites, para establecer lo que es prohibido, permitido y obligatorio.

En esa línea, las referencias a las tragedias, al caos y al desabastecimiento es un recurso muy utilizado en los discursos y las prácticas para dirigir la atención hacia un determinado lugar. Los ciudadanos/as, al conocer y escuchar situaciones referidas a sangre, desaparecimientos, atropello a los DDHH, se preguntan que pudo ocurrir para que se llegará hasta ese punto. Se invita a tomar conciencia para imaginar el mejor mundo posible. Según Nussbaum "....Las tragedias cumplen dos funciones en la vida política. Por un lado dirigen la atención hacia los derechos fundamentales y, por otro, enseñan sobre los costos y pérdidas. Los ciudadanos aprenden que son inconfundiblemente malas..." (Nussbaum, 2005, p. 327).

La presencia del miedo, en todos los espacios de la vida durante la dictadura, fue un elemento fundamental para resguardar el orden y la seguridad, dos elementos fundamentales para Pinochet. En la etapa de estabilización, que comprende la primera parte de la dictadura, se instalaron ciertos dispositivos institucionales destinados a recordar la experiencia de la Unidad Popular para describirla como un periodo caótico.

Otro ejemplo de ello, según el equipo técnico que lideró la campaña del NO para el plebiscito del 5 de Octubre de 1988, es que se creía que la gente no iría a votar por miedo a las represalias de parte de los militares. Por eso, las estrategia de la oposición fue una campaña ausente de contenido político, con un mensaje que combatiera esa sensación (Huneeus, 2005), de ahí "Chile, la alegría ya viene". Del otro lado, la campaña del SI, puso énfasis en el miedo al evocar la vuelta al marxismo y el gobierno de Salvador Allende, mostrando las colas y el desabastecimiento.

Para Iván Pincheira, quien investiga la felicidad en Chile, el logro del bienestar ha sido un objeto de atención permanente frente a la pérdida de legitimidad, pues se apela al recurso de la prosperidad para prometer o promover programas de gobierno u otras prácticas. Este es un elemento fundamental. El autor menciona que desde la práctica estatal se generan acciones que intentan intervenir las conductas de las personas, cuestión que también se traduce en esfuerzos de disponer información para conocer los niveles de satisfacción, vulnerabilidad, seguridad, miedo, etc. (Pincheira, 2012).

Veremos que las emociones también tienen relación con el discurso político, porque estos no son medios de información pasiva, sino que al ser emitidos se cruzan con sujetos que intervienen como agentes y productores.

Del lado del poder, existe un tejido, que desde diversos espacios contribuyen a la configuración de las relaciones de poder en la sociedad, llevando el contenido y los saberes de los que se nutre la conciencia colectiva e individual, así como lo que moldea la realidad (Jager, 2003)

Como dijimos, el discurso político y el poder se insertan en un campo que no es neutro, porque se encuentra en constante conflicto de interacción entre las diversas posiciones que subyacen en su interior. En esa línea, el discurso político, o los dispositivos en este caso, también se encuentran sujetos a quienes son productores de conocimiento, que generan un sistema simbólico de construcción de la realidad, funcional a los intereses de la clase dominante.

# El discurso emocionante de Patricio Aylwin en la transición democrática

En el siguiente apartado realizaremos una breve revisión de los discursos realizados por el ex Presidente Patricio Aylwin en el contexto de transición democrática, para observar cómo promueven una determina interpretación sociopolítica y construyen una determinada idea acerca de la democracia, objetivos que evidentemente son parte de una estrategia política y de una decisión de la elite opositora a la dictadura.

Un elemento relevante, sino el más importante, de los gobiernos que promueven la prosperidad y / o el bienestar, es el contexto en donde se desenvuelven. Lo que interesa es mirarlos desde la perspectiva que se ha anunciado anteriormente. En esa línea, es posible observar que el gobierno de Patricio Aylwin, en términos discursivos:

- Utilizó estratégicamente referencias sobre el pasado, el futuro y el presente, generando binomios y antagonismos.
- Presentó un programa de gobierno provisto de un reformismo gradualista que generó adhesión en la amplia y diversa gama de sectores políticos que fueron parte de su gobierno.
- Es un proyecto de coalición dotada de un mapa cognitivo de largo aliento, que aspira a mantenerse en el poder e iniciar un nuevo ciclo político en democracia.

Para algunos, el punto cero de la estrategia de los acuerdos que caracterizó el gobierno de Patricio Aylwin, se dio en julio de 1984, cuando el Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, organizó el seminario sobre el sistema Jurídico- Político Constitucional para Chile, en el que expusieron diversos sectores sobre la legitimidad del régimen, y sobre una salida jurídico-política para Chile.

El planteamiento de Aylwin, que lo había conversado anteriormente con Gabriel Valdés, quien lo autorizó para comunicarlo como una opinión personal, fue el de evadir la pregunta sobre la legitimidad, es decir, aceptar las condiciones de la Constitución para ganarle a Pinochet en su propia cancha. Esta idea cambiaba el modo de operar de la Alianza Democrática, organización multisectorial que había propuesto un cambio en la Constitución para apurar la salida de Pinochet (Otano, 2006, p. 21).

En ese escenario, y tras innumerables esfuerzos de negociación a través de los años, en 1988, 13 colectividades conformaron la Concertación de partidos por el NO, que llamó a votar por la reinauguración de la democracia. Se constituyo así, una elite, entre los diversos partidos políticos, para administrar la estructura heredada de la dictadura, que avanzara con reformas graduales, y poniendo especial atención a las relaciones entre el mundo civil-militar y la elite entrante.

Luego del triunfo del No el 5 de Octubre de 1988, se propuso un programa de gobierno que abarcara las tareas de ese momento: Esclarecer la verdad en materia de DDHH, democratizar las instituciones, promover la justicia social, impulsar el crecimiento económico, desarrollar y modernizar al país y reinsertar a Chile en la comunidad internacional (Aylwin, Discurso Presidencial de 1990, p. 9).

Los distintos sectores que apoyaron esta iniciativa, comprendieron que para continuar el gobierno y mantener la gobernabilidad, era necesario mantener un equilibrio social, sin generar posiciones polarizantes. Por eso, se evitó un programa de reformas profundas. Esta forma de negociar fue la que configuró, como dijimos, las relaciones entre los partidos y la oposición.

A pesar de la amenaza constante de un nuevo quiebre institucional, la sociedad estaba interesada en su bienestar, querían mejorar su calidad de vida. Según la encuesta CEP de 1988, en la pregunta sobre las razones del voto por el "No", se mencionó una mayor preocupación a la situación económica del país/pobreza/ falta de ingresos (38%) y a la falta de empleos (27%). El programa y las iniciativas, estuvieron en esta línea, en promover un desarrollo económico sostenible, empleabilidad y acceso a bienes materiales. Fue un proyecto que trabajó en base a expectativas para promover un futuro próspero, que apuntaba, por ejemplo, a corregir las desigualdades distribuyendo los ingresos. Lo que surgió entonces, fue un proyecto fuera de lo común, extraño a las experiencias históricas, porque se acercaba más a una postura ética (Garretón, 1989).

En esa línea, se pensó en una estrategia discursiva que cumpliera con las expectativas de la gente, que fuera lo suficientemente provocativa, con alusiones a lo trágico, pero que empoderara e interpelara, en algún sentido, a que la tarea por la recuperación de la democracia se encontraba en el ejercicio del voto y la participación ciudadana. Por ello, los discursos de Aylwin, utilizaron referencias positivas y negativas, en un esfuerzo por superar las categorías que se había construido Augusto Pinochet durante la dictadura.

Mientras que el discurso de Pinochet se legitimó a través de las restricciones a la libertad como la preparación del futuro para la llegada del orden permanente, los discursos de Aylwin, en primera instancia, se enfocaron en mostrar la polarización que enfrentó el país, pero de cara al futuro : una dictadura violenta versus la apertura hacia el nuevo ciclo, lleno de esperanza y paz. Los discursos del ex Presidente hicieron referencias al miedo para caracterizar los años de dictadura, mostrando un antagonismo entre el futuro y el pasado, bajo el binomio de amigos/enemigos, es decir, quienes se empeñaron en dejar atrás el miedo y la violencia, y aquello que fueron funcionales al odio y el dolor.

En los discursos de Pinochet, quienes eran parte de este proyecto, cumplían un rol de servir y cuidar a la patria. Eran actores funcionales a ella, más que sujetos que decidían activamente su futuro, en política. La libertad que promovió Pinochet era una relacionada a las categorías tecno-económicas que se habían insertado con el modelo económico neoliberal y el espíritu del consumo, que le decía a cada ciudadano / a que podía elegir el destino de su vida, adquiriendo bienes materiales. De ahí, que los sujetos comenzarán a representarse a partir de los bienes que adquirían (Munizaga, 1983).

Aquí hay una estrategia, cargada de elementos emocionales, para crear una utopía respecto a esta "nueva patria", la cual define al 11 de septiembre como un estado permanente, en donde todos los elementos adquieren un carácter absoluto, de un desarrollo perfecto, de soberanía, orden y total felicidad. En el discurso de Pinochet, el tiempo se detiene, porque la historia se construye mirando hacia el futuro, sin posibilidad de que los sujetos que participan de ella puedan interactuar, porque están desprovistos de derechos (Munizaga,1983).

En primera instancia, Patricio Aylwin construye sus discursos a partir de expresiones negativas como el odio, la violencia y las humillaciones que se vivieron en dictadura, para destacar la emergencia de un nuevo ciclo

político. En los Balcones de La Moneda en 1990, decía "Chile vuelve a la democracia y vuelve sin violencia, sin sangre, sin odio. Vuelve por los caminos de la paz". De la misma manera, en el discurso del Estadio Nacional en el '90 decía: "Un nuevo espíritu impera en la convivencia nacional. Al clima de confrontación, descalificaciones, odios y violencia que prevaleció por tanto tiempo, ha sucedido un ambiente de paz, respeto a las personas, debate civilizado y búsqueda de acuerdos"; "Desde este recinto, que en tristes días de ciego odio, de predominio de la fuerza sobre la razón, fue para muchos compatriotas lugar de presidio y tortura, decimos a todos los chilenos y al mundo que nos mira: ¡Nunca más!" .

Como vimos, las referencias al dolor, al trauma y la tragedia, se entienden a través de "la pregunta por lo trágico", que pone al sujeto en cuestionamiento respecto al futuro (Nussbaum, 2005). Patricio Aylwin lo retrata muy bien, pues logra reforzar el compromiso social en lo público.

También, en la representación de la superación de ese pasado lleno de dolor, se declara el éxito del proyecto político de los acuerdos, de este nuevo tipo de democracia consociativa, es decir, de una sociedad que ha entendido el valor de esos derechos fundamentales perdidos en dictadura, y que se ha decidido -consciente y voluntariamente- por ganarle a Pinochet en su propia cancha. Aquí hay un sujeto activo-protagonista, contrario al sujeto funcional a la patria que había construido Pinochet en sus discursos.

De igual manera, en el primer momento, cuando gana la opción por el No y posteriormente en su candidatura presidencial, se asume este espíritu que había caracterizado el quehacer político, de superación y acuerdos, pero con alusiones a la alegría. Se dice "Con alegría, porque –por primera vez al cabo de veinte años- emprendemos una ruta que ha sido elegida consciente y voluntariamente por nosotros mismos; no nos ha sido impuesta, sino que corresponde a la decisión libre y soberana del pueblo de Chile".

Por último, "la conquista de la libertad", fue otro de los elementos más utilizados para destacar la alegría de recuperar los derechos fundamentales. En el ejercicio de este valor, según Aylwin, se encuentra lo que caracteriza "el alma libertaria de Chile" que representa los valores que dieron origen a la patria. La alegría de la libertad, las referencias al miedo para superar el dolor, intentan hacer una representación del escenario social y político del periodo, ofreciendo una alternativa para la salida de Pinochet. Logran su cometido, pues se instalan como el discurso hegemónico del periodo.

# **Reflexiones finales**

El análisis del proyecto político de Patricio Aylwin y la Concertación es una muestra de la relevancia que adquiere la relación entre emociones, legitimidad y política. El diseño político de la transición chilena fue construido, como vimos, en base a la noción de restituir la normalidad democrática desde la alegría por el futuro en libertad y el miedo hacia la vuelta a la dictadura y sus horrores. Esta dualidad permitió a la Concertación alcanzar el gobierno y comenzar el tránsito hacia un ciclo político de cuatro períodos gubernamentales consecutivos, en que el mapa cognitivo y diseño estratégico se basaba en la racionalidad del avanzar en la medida de posible.

Esta característica particular de la estratégica transicional chilena la hizo ser aplaudida por diversos actores políticos a nivel nacional e internacional. El proceso chileno fue visto como un modelo de transición exitosa, donde fue posible conjugar un progreso económico, con paz social y consolidación institucional. Sin embargo, despertó desconfianza de parte de los diversos sectores sociales y políticos que fueron parte de la oposición a la dictadura, por la posibilidad de realizar transformaciones profundas al legado autoritario en un marco estratégico como el señalado anteriormente.

Si bien el uso del miedo nos plantea una cuestión moral, en cuanto hace recordar el pasado doloroso con el fin

de no volver a repetirlo, el desafío posterior de un proyecto político transicional, debe ser un discurso que apele a la superación del horror vivido, pero por sobretodo a mecanismos institucionales que apunten a ello. En el sector que generó críticas hacia la política de los consensos, quizás quedó la sensación de que el miedo fue lo que finalmente superó la voluntad política para cambiar las estructuras y generar reformas constitucionales que apuntarán a ello.

El uso de la alegría también puede ser vista desde esta perspectiva. Se apeló a esta emoción y se realizó una campaña con la ausencia de contenido político, para responder a la necesidad de mostrar un futuro esperanzador. Sin embargo, podríamos interpretar que se desvío la atención hacia otros elementos, dejando de lado el reconocimiento y la superación de los agravios de la dictadura con un compromiso judicial, de pena efectiva, para quienes lo provocaron.

El contexto antes visto es una muestra de como la políticas y las políticas públicas se debaten también en torno a contextos emocionales. Patricio Aylwin y la transición democrática es un caso paradigmático en este tema, porque logra un discurso emocionante capaz de obtener la legitimidad necesaria para interpretar a la sociedad y ganar el plebiscito.

El estudio de este periodo usualmente ha sido enfocado hacia indicadores de crecimiento económico y, desde otras disciplinas, hacia la configuración del escenario político. La subjetividad, lo que atañe directamente a los discursos, muchas veces es descuidado, pero se vuelve relevante para quienes quieren indagar en estos espacios para reescribir, desde otra perspectiva, la historia de nuestro país.

En la actualidad, donde existe desconfianza hacia las instituciones y el sistema político, y frente a la emergencia de populismos y sentimientos nacionalistas, es relevante preguntarse sobre el papel que juegan las emociones y su gestión. Es más, podemos peguntarnos como estos "ambientes emocionales" plantean desafíos para la política y las políticas publicas del futuro, para transformar la democracia, con el mismo sentido que lo hizo Patricio Aylwin, en una sociedad profundamente fracturada.

Una hipótesis para otro trabajo es mirar si es que la sospecha hacia las instituciones y los partidos políticos, estarán fundados en un universo emocional específico, o mejor, cuáles serán las emociones que tendrán que trabajar quienes se empeñen en campañas políticas, y que discursos serán acordes para obtener legitimidad, en contextos como este.

El debate y el análisis de las emociones en los discursos políticos públicos, son útiles para dar cuenta de las características de un periodo y de proyectos políticos, complejos y ambiciosos como es el caso chileno. A pesar de que es un campo disciplinar que se encuentra en conflicto, porque aun no posee una metodología clara, hay un esfuerzo por desentrañar lugares simbólicos, relacionados a los ritos, las prácticas y las palabras, que apuntan a leer, de una manera distinta, la intencionalidad y las estrategias que subyacen en su interior.

# **Bibliografía**

Azócar, O. (2000). La politica del PC: desde la Rebelión Popular a la actualidad.

Aylwin, P. (1998). El reencuentro de los demócratas: del golpe al triunfo del no. Chile: BA

Llamado para el No. (1998). Política y espíritu.

Bericat, E. (2000). La sociología de la emoción, la emoción en sociología. Papers Revista de Sociología, 145-176.

Breton, D. L. (2009). Las pasiones ordinarias. Antropología de las emociones. Buenos Aires: Nueva Visión

Charaudeau, Patrick, "Las emociones como efecto de discurso", Revista Versión, n°26, junio 2011, La experiencia emocional y sus razones, UAM, México, 2011 pp.97-118

Correa, E. (1990). De la Concertación a la coalición. Los desafíos políticos de la democracia. En O. Muñoz, Transición a la Democracia. Marco Político y Económico (pág. 19). Santiago: CIEPLAN Agamben, G. (2011). "¿Qué es un dispositivo?". Sociológica, 249-264.

Garretón, M. A. (1989). La Redemocratización política en Chile. En III Congreso Chileno de Sociología.

Foucault, M. (2006). Seguridad, territorio, población.

Hidalgo, P. (2011). El ciclo político de la concertación: 1990-2010. Santiago: Uqbar.

Huneeus, C. (2005). ¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile? Factores institucionales y el liderazgo de Patricio Aylwin. Revista Persona y Sociedad.

Jäger, Sigfried. (2003) "Discurso y conocimiento: aspectos teóricos y metodológicos de la crítica del discurso y del análisis de dispositivos", en Wodak, Ruth. Métodos de Análisis Crítico del Discurso. Barcelona: Gedisa.

Nussbaum, M. (2015). Emociones Políticas. Paidós.

Munizaga, G. El discurso público de Pinochet (1983-1986), Barcelona, Clacso, 1983.

Pampler, J. (2014). Historia de las emociones: caminos y retos. Cuadernos de historia.

Pincheira, I. (2012). La gestión gubernamental de las emociones en el Chile Neoliberal. LIMINALES. Escritos sobre psicología y sociedad, 49-68

Rosenwein, B. (2002). Woorying about emotions in History. The American Historical Review, 821-845.

Rodríguez, C. B. (2008). Los discursos públicos sobre la gobernabilidad en Chile como relatos de acción pública: un enfoque cognitivista sobre la importación de las ideas. Nuevo Mundo Mundos Nuevos.

Verón, E. (1980). Discurso, poder, poder del discurso. Anais du Primer coloquio de Semiótica, 85-98.

# El campamento como un síntoma a un problema mayor:

La exclusión en nuestras ciudades

Pablo Flores Pineda y Gonzalo Rodríguez Figueroa

#### **RESUMEN**

El presente documento de trabajo analiza el creciente aumento de familias en campamentos para reflexionar sobre un problema mayor: la exclusión habitacional de nuestras ciudades. Mediante la revisión de estudios realizados por TECHO-Chile e información estadística nacional, se plantea la necesidad de comprender el fenómeno de la exclusión habitacional de manera dinámica, multidimensional y localizada territorialmente. A modo de síntesis, se plantean orientaciones para la política habitacional actual y los desafíos para construir ciudades más justas.

### I. Introducción

Reflexionar sobre los nuevos desafíos en materia de pobreza y desigualdad, implica una pregunta también por la ciudad como hecho social. Tal como nos plantea Henri Lefebvre (2013), las relaciones sociales moldean el espacio, el territorio, nuestros barrios y ciudades. En ese sentido, lo urbano no se entendería como un escenario armónico acabado, sino como espacio de conflictos, de enfrentamientos, de desequilibrios, y donde las 'normalidades' se desarman y re-arman a cada momento. Es ahí donde se hace lugar la convergencia y divergencia de actores, relaciones de poder y distintos fenómenos en nuestra sociedad.

Transitando de lo teórico a lo técnico, en política de vivienda, uno de los indicadores sociales más relevantes para la evaluación del Estado refiere al denominado déficit habitacional. Este indicador se mide sumando aquellas viviendas que presentan materialidad irrecuperable, los hogares allegados y núcleos secundarios allegados que viven en hacinamiento. Actualmente, el déficit habitacional alcanza los 393 mil requerimientos de nuevas viviendas que se necesitan construir para familias vulnerables (INE, 2018).

Pero, ¿qué hay al interior de este indicador técnico de desempeño del Estado? ¿Debemos analizar la problemáticas habitacionales sólo desde esta cifra? El presente documento de política pública tiene como propósito aproximarnos a la dinámica de la exclusión habitacional, desde el campamento como resultado y relación de una ciudad que se conforma de manera desigual.

Para abordar estos temas, realizaremos un análisis del catastro de campamentos y encuestas de caracterización levantadas por la Fundación TECHO-Chile. Posteriormente, se identifican fenómenos relativos al aumento en campamentos desde la realidad nacional. Finalmente, se plantean propuestas de política pública para abordar estas problemáticas en la construcción de ciudades socialmente justas.

# II. El campamento como síntoma de la ciudad que excluye

Un campamento es definido como la agrupación de ocho o más familias que carecen de uno o más servicios básicos (luz eléctrica, alcantarillado o agua potable) y habitan en situación irregular en el terreno (CIS, 2007). Durante las décadas pasadas, la acción del Estado ha resultado efectiva en disminuir el número de familias en esta situación. En los últimos treinta años, se ha logrado disminuir de 120 mil a 27 mil familias entre 1997 y el año 2011 (DIPRES, 2002; MINVU, 2011). No obstante en el período 2011 - 2018 la cifra ha aumentado sostenidamente en un 57% a nivel nacional, llegando a las 43.003 familias en 741 campamentos (CIS TECHO, 2018), tal como lo ilustra la siguiente tabla.

Tabla Nº 1: Número de familias en campamentos (2011-2018)

AÑO	FAMILIAS EN CAMPAMENTOS
2011	27.378
2013	31.044
2015	36.023
2016	38.770
2017	40.541
2018	43.003

Fuente: TECHO-Chile (2018)

Este aumento de familias tiene características dinámicas y propias según regiones. Las regiones que presentan mayor aumento son Antofagasta (+544%), Tarapacá (+240%), Atacama (+201%), como también en ciudades metropolitanas. Cabe destacar que el catastro realizado por la Fundación TECHO-Chile ha sido el único actualizado en nuestro país, ya que el último realizado por MINVU data del año 2011 y deja fuera a el 60% de los campamentos que actualmente existen.

Los problemas de vivir en campamentos también se expresan al interior de los hogares. Un ejemplo de ello es que si bien en Chile existe un 47,1% de hogares que tienen jefes/as de hogar con niveles incompletos de educación, para quienes viven en campamento la cifra aumenta a un 65% para los jefes/as de hogar. Respecto a servicios básicos, un 56% de los hogares no cuentan con acceso formal a la red de agua potable, un 95% no cuentan con alcantarillado y un 48% no cuentan con acceso formal a la electricidad (CIS TECHO, 2015).

Por otra parte, habitar en campamentos no sólo refiere a la carencia de servicios básicos y tenencia irregular de la propiedad. Al identificar la ubicación de los campamentos con las zonas de riesgo presentes en los Planos Reguladores Comunales (PRC) se identifica que 18 mil familias viven emplazadas en zonas de amenaza socio-natural. Vivir en zonas de riesgo no sólo se mide por la amenaza, sino también por su nivel de ocurrencia (frecuente o no frecuente) y de manera mucho más clara desde el grado de vulnerabilidad, como lo que ocurre en campamentos. No es lo mismo vivir en la Falla De Ramón, con una ocurrencia baja y en viviendas consolidadas, que en un hogar vulnerable de una vivienda con materialidad inflamable, sin accesos para la evacuación y rodeados por plantaciones de eucaliptus con nula mantención forestal.

Pero vale hacerse la pregunta, ¿por qué en el Chile actual llegan familias a campamentos? ¿por qué si disminuye la pobreza en nuestro país, aumentan las familias que viven en este tipo de asentamientos?

Un estudio reciente realizado por TECHO-Chile en los campamentos que se han formado en el período 2011 - 2017, identifica que una de las principales razones por las cuales las familias llegan a campamentos es por el alto costo de los arriendos (60%), seguido del allegamiento de familias (30,3%) y la falta de oportunidades laborales (19,2%).

Tabla Nº 2: Razones de los jefes de hogar sobre la razón para llegar a campamentos

RAZÓN	PORCENTAJE
Alto costo en los arriendos	60
Vivía de allegado	30,3
Pocas oportunidades laborales	19,2
Tenía muchas deudas	9,7
Inseguridad en el barrio	7,6
Quería estar cerca de familiares	7,2
Lejanía de los lugares que frecuenta	3,7

Fuente: CIS TECHO (2017).

Al preguntar a las familias que han llegado a campamentos por su residencia anterior, se identifican fuertes desplazamientos de familias desde el centro a las periferias de ciudades chilenas. Tal es el caso del desplazamiento existente en la conurbación Iquique - Alto Hospicio, conformando nuevos campamentos en los límites de la comuna de Alto Hospicio (ver anexo  $N^{\circ}1$ ).

Las situaciones descritas anteriormente, reflejan que el campamento tiene un antecedente en la ciudad, y que refieren a notorios procesos de exclusión habitacional. Parte de este diagnóstico ha sido compartido por organismos internacionales, cuestión que pone en relevancia la vulneración de derechos básicos que viven miles de familias en nuestro país. La visita a nuestro país de la Relatora Especial del Derecho a la Vivienda Adecuada de Naciones Unidas lo explica textualmente.

"Las condiciones de vivienda en los asentamientos informales deben seguir abordándose con prioridad y urgencia, de modo que se ajusten a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Deben ofrecerse servicios básicos, que incluyan agua, saneamiento y electricidad, a todas las comunidades en tierras públicas, y debe hacerse todo lo posible para regularizar los asentamientos in situ. Deben reformarse las leyes para asegurar que se ofrezcan esos servicios a las comunidades ubicadas en tierras privadas hasta que se resuelva la situación" (OHCHR, 2017).

Por tanto, el campamento es el síntoma de una realidad urbana mucho mayor. En el interés de aportar a la discusión, intentaremos profundizar sobre dos problemas habitacionales que afectan a una parte importante de la población. Tomaremos para efectos del presente documento el problema del alto costo en los arriendos y el hacinamiento a la población migrante, como dos antecedentes para la discusión.

#### III. Nuevas realidades de exclusión

Tal como se analizó anteriormente, vivir en campamento es el resultado de un conjunto de vulneraciones de derechos básicos, aspecto que también refiere a una situación previa de vulnerabilidad de familias que llega a este tipo de asentamientos. Si tomamos el dato que un 60% de los hogares de campamentos llegan por los altos costos en los arriendos -y además que el 60% de los hogares vivió anteriormente en viviendas hacinadas- vale preguntarse por la dinámica del arriendo y el hacinamiento para familias en vulnerabilidad.

# a. Alto gastos en arriendo para familias vulnerables

En nuestro país, existe un millón 200 mil hogares que arriendan una vivienda (MDS, 2018). Esta cifra ha aumentado en los últimos seis años, presentando una tendencia al alza de hogares que declaran vivir en este tipo de tenencia de vivienda.

En cuanto a los gastos del arriendo en relación a los ingresos totales, el promedio para una familia en países OCDE es de un 20% (Smith, 2012). No obstante, al analizar los gastos mensuales en arriendo por los ingresos totales del hogar, se logra corroborar que una gran cantidad de hogares superan los gastos promedios de un hogar de país OCDE. Tal como se observa en la Tabla Nº1, existen más de 150 mil familias del primer quintil de ingreso autónomo que gastan en promedio un 51,7% de sus ingresos en arriendo, mientras aquellos hogares del segundo quintil en promedio gastan en promedio un 32,2% de sus ingresos en arriendo. La siguiente tabla resume los valores para cada uno de los quintiles.

Tabla Nº 3. Gastos del arriendo respecto a ingresos totales por hogar según quintil autónomo nacional en zonas urbanas

QUINTILES	Hogares que arriendan	Promedio del ingreso mensual total del hogar	Promedio de pago del arriendo	% gasto del arriendo respecto a ingresos	Ingresos mensuales restantes
l Quintil	150.291	\$271.282	\$140.217	51,7%	\$131.065
II Quintil	209.053	\$493.087	\$158.943	32,2%	\$334.144
III Quintil	235.953	\$687.596	\$186.991	27,2%	\$500.605
IV Quintil	300.657	\$910.062	\$206.812	22,7%	\$703.250
V Quintil	374.529	\$2.041.590	\$301.950	14,8%	\$1.739.640

Fuente: TECHO-Chile a partir de CASEN 2017.

A partir de estos resultados, se puede identificar que un punto crítico no sólo radica en el alto porcentaje de los ingresos totales destinados al arriendo, sino en los ingresos restantes para las familias de menores ingresos. Tal como se muestra en la tabla anterior, las familias del primer quintil que arriendan tienen ingresos restantes promedio de 131 mil pesos, que quedan para destinar a alimentación, transporte, medicamentos, entre otras necesidades básicas. Por otra parte, cabe destacar que el quinto quintil de ingresos es el único tramo de hogares que está bajo el promedio de gasto de una familia OCDE, con un 14,8% de los ingresos hacia el pago de un arriendo.

#### a) Hacinamiento

Otro aspecto relevante se relaciona con el problema del hacinamiento. El hacinamiento se mide por la cantidad de personas que comparten dormitorios, en el cual una hogar presenta hacinamiento cuando existen 2,5 o más personas por dormitorio en una vivienda (MDS, 2015). Al identificar el hacinamiento de los hogares según quintil de ingreso, los resultados indican que para los primeros dos quintiles el hacinamiento aumenta de manera importante respecto a los otros quintiles. Un 33,9% de los hogares del primer quintil se encuentran hacinados (categoría media, alta o crítica); y si ampliamos el análisis, es posible evidenciar que el 64,5% de los hogares hacinados se concentran en los dos primeros quintiles.

Tabla Nº 4. Hogares en situación de hacinamiento según quintil autónomo nacional en zonas urbanas

ÍNDICE DE NACIMIENTO	I QUINTIL	II QUINTIL	III QUINTIL	IV QUINTIL	V QUINTIL
Sin hacinamiento	16,0%	19,2%	20,3%	21,6%	23,0%
Con hacinamiento	33,9%	30,6%	18,8%	10,8%	6,0%

Fuente: TECHO-Chile a partir de CASEN 2017.

A pesar de esta realidad social, a nivel nacional el hacinamiento presenta en los últimos diez años una tendencia a la baja. Si en el año 2009 el 11,5% vivía en estas condiciones, para el año 2015 la cifra baja a un 7,1%. No obstante, al diferenciar esta cifra por nacionalidad, vemos un importante aumento del hacinamiento para la población migrante extranjera.

Según cifras de la CASEN 2015, viven en el país 465.319 migrantes, que representan al 2,9% de la población total del país. En cuanto a sus características habitacionales, un 21,4% de los hogares con jefe de hogar inmigrante vive en hacinamiento.

Para identificar la población total de inmigrantes en hacinamiento, se utilizan los datos de la CASEN 2015, para identificar al migrante hacinado cuando vive en un hogar con 2,5 o más personas por dormitorio. Los resultados se comparan a nivel de la población regional.

Tabla Nº 5: Porcentaje de población migrante hacinada

REGIÓN	% población con hacinamiento	% migrantes con hacinamiento	Población migrantes hacinados
Arica y Parinacota	12,1%	27,8%	2.219
Tarapacá	16,1%	31,8%	9.737
Antofagasta	14,7%	33,8%	10.314
Atacama	13,4%	11,5%	538
Coquimbo	9,8%	12,6%	1.375
Valparaíso	8,4%	7,6%	1.952
Metropolitana	11,7%	27,9%	89.542
O'Higgins	10,1%	10,9%	489
Maule	11,2%	6%	191
Bío bío	9%	8,1%	446
La Araucanía	11,4%	7,8%	615
Los Ríos	9,3%	14,3%	468
Los Lagos	9%	14,1%	700
Aysén	9%	3,4%	63
Magallanes	4,7%	9,3%	240
NACIONAL	10,8%	25,5%	118.889

Fuente: CIS TECHO a partir de CASEN 2015

En síntesis, un 25,5% de la población inmigrante vive en hacinamiento. La mayor frecuencia se encuentra en las regiones de Antofagasta (33,8%), Tarapacá (31,8%), Metropolitana (27,9%) y Arica (27,8%).

#### **IV. Conclusiones**

Tal como se ha expuesto en el documento, los campamentos son el síntoma de un problema mayor: los procesos de exclusión habitacional de nuestras ciudades. Por tanto, si el entendimiento del problema habitacional se trabaja de manera separada a los problemas sociales que se producen en nuestras ciudades, estamos encaminando el problema por la vía incorrecta.

Por tanto, un primer punto para la reflexión hacia las políticas habitacionales refiere a la importancia de reflexionar y generar soluciones para disminuir la entrada de familias jóvenes que llegan a vivir allegadas por problemas económicos, en hacinamiento crítico, en campamentos o piezas donde existe un alto costos en el arriendo; en contraposición de ver el problema como la disminución de un número cuando las problemáticas ya existen. Y esto necesariamente debe ir acompañado de una mirada dinámica, multidimensional y particular del territorio en las políticas públicas habitacionales.

De este modo, a fin de aportar a la discusión sobre los desafíos de la política habitacional, se plantean tres orientaciones de acción. En primer lugar, la necesaria diversificación de las soluciones habitacionales. Por ejemplo, una realidad como la de Antofagasta, con un alto flujo migratorio internacional y emigración de la propia región, reafirma la necesidad de buscar soluciones habitacionales propias del contexto regional. O también en los 99 macro campamentos en Chile (55% de las familias de campamentos) que requieren soluciones integrales de urbanización.

En segundo lugar, refiere a aprovechar capacidades de regiones para transferir autonomía y financiamiento para la toma de decisiones. En el marco de las políticas de descentralización, resulta urgente transferir mayores capacidades en gestión de la demanda, autonomía y recursos a las instituciones regionales, para dar soluciones habitacionales adecuadas al contexto local (un ejemplo de ello puede proyectarse en el desarrollo de políticas de arriendo de viviendas públicas en Antofagasta, o la urbanización de campamentos en Valparaíso), ejecutadas mediante un modelo participativo con las comunidades y representantes de campamentos y comités que conforman la demanda habitacional de la región. Una medida actualmente podría vincularse en el fortalecimiento de la implementación de convenios MINVU-GORE, que aseguran inversión para la dotación de infraestructura pública coordinada con otros ministerios y servicios, con el fin de asegurar un hábitat residencial digno para las familias.

Por último, la posibilidad de generar mecanismos que aprovechen las plusvalías que generan las ciudades. Una de las dificultades para generar proyectos de vivienda integrados a las ciudades chilenas es la dificultad de acceder a suelos urbanos bien localizados, dado su alto valor comercial y que define los estándares de las viviendas sociales. Se necesita una mayor inversión en terrenos para viviendas sociales, a partir de un banco de suelos de interés social en zonas con buen acceso a servicios públicos. Ciudades que se expanden y densifican deben incorporar una cuota de viviendas sociales por comuna en pos de una mayor integración y cohesión social, donde personas de distintas realidades se encuentren y juntos puedan construir territorios más justos e inclusivos.

Una ciudad socialmente justa e integrada resulta un desafío en el Chile actual. Y el trabajo público no es una fuente que se deposita únicamente en el Estado. Es una tarea que tenemos como sociedad, en la cual se transforma con todos y todas.

# V. Bibliografía

MDS (2018) Resultados CASEN 2017 Vivienda y Entorno. Ministerio de Desarrollo Social: Santiago.

INE (2018). Resultados CENSO 2017. Instituto Nacional de Estadísticas: Santiago.

CIS TECHO (2007). Catastro Nacional de Campamentos. Centro de Investigación Social, TECHO-Chile.

CIS TECHO (2015). Encuesta Nacional de Campamentos 2015. Centro de Investigación Social, TECHO-Chile. Santillana: Santiago.

CIS TECHO (2017). A un paso del campamento: Informe Encuesta de Antecedentes Previos al Campamento. Centro de Investigación Social, TECHO-Chile: Santiago.

CIS TECHO (2018). Actualización Catastro Nacional de Campamentos

2018. Centro de Investigación Social, TECHO-Chile: Santiago.

Lefebvre, Henri (2013). La producción social del espacio.

MDS (2015). Observatorio Social. Ministerio de Desarrollo Social: Gobierno de Chile [Extraído en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen\_def\_vivienda.php]

OHCHR, (2018). Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto relativo a su misión a Chile. Asamblea General de Naciones Unidas.

Smith, JT (2012). Access and Affordability: Developed Countries. 2012 Elsevier Ltd. All rights reserved.

#### VI. Anexos

**Anexo Nº 1:** Mapa de desplazamiento de familias hacia campamentos



# Hacia una real trasformación solidaria del sistema de pensiones chileno

Mauricio González Pereira y Andrea Heredia Nova

#### **RESUMEN**

En la actualidad ha proliferado un conjunto de debate para reformar los sistemas de pensiones en diferentes países. Y Chile no es la excepción, su sistema basado en la capitalización individual impuesto en dictadura, posee un diagnóstico consensuado: bajos resultados y problemas de legitimidad. Pero el conflicto se inicia en qué tipo de reforma se escoge, tres opciones se han debatido últimamente: reformar para el fortalecimiento del ahorro individual; introducir elementos solidaridad de forma complementaria o bien se aboga por un reemplazo absoluto del sistema de capitalización por uno de reparto. De este modo, indagaremos del porqué se requiere realizar una reforma profunda. Para ello, justificaremos la falta de seguridad social en nuestro sistema; las lecciones que nos dejaron los procesos de privatización de las pensiones en diferentes países y hacia donde están avanzando las nuevas reformas en el mundo. Finalmente, justificaremos la necesidad de cambio y qué este debe ser eminentemente solidaria.

#### Introducción

En el año 1980 durante la Dictadura Cívico-Militar en nuestro país, se transitó de un sistema de pensiones basado en el reparto a un sistema de ahorro individual gestionado por entidades privadas que fueron plasmadas en la Ley N° 3.500. Imponiendo un financiamiento de carácter individual, a partir de los ahorros de cada trabajador durante toda su vida laboral, con el objeto de costear sus prestaciones previsionales, diferenciándose del antiguo esquema, que los recursos iban a un fondo común suministrados por los aportes del empleador, trabajador y el Estado en la cual era gestionados por cajas previsionales. Se justificó este cambio prometiendo mejorías en el monto de las pensiones, alcanzando un 70% de la tasa de sustitución con respecto a los últimos sueldos de la vida laboral de un trabajador.

Tras dos décadas de funcionamiento, la promesa seguía incumplida. Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, se realizó una revisión al sistema con el fin de perfeccionar lo construido durante las últimas décadas, a través de la Comisión Marcel, complementándose a través de la creación del Pilar Solidario con el fin de entregar pensiones básicas para las personas más vulnerables del país y a la vez se introdujeron mejoras al pilar de ahorro individual fomentándose así medidas de equidad de género y el aumento de la competencia entre las administradoras, entre otras (Ley N° 20.255 de 2008).

Posteriormente, tras una década de los cambios alcanzados, nuevamente resurgió el debate sobre el panorama de las pensiones, acompañados esta vez, de fuertes movilizaciones sociales, siendo incluso un tema central dentro de la última elección presidencial del año 2017. Es así como durante este último periodo se destaca la creación de la Comisión del Sistema de Pensiones a cargo de economista David Bravo, cuyo resultado fue un diagnóstico consensuado y la entrega de un conjunto de propuestas de reformas. Posteriormente a sus conclusiones, se ingresó tres proyectos de reforma que no prosperaron en el Congreso por parte del Gobierno de Michel Bachelet y actualmente se está desarrollando un nuevo proyecto por parte del gobierno de Sebastián Piñera con el fin de reformar el sistema de pensiones.

El debate está lejos de acabar a nivel nacional como también a nivel global ya que los sistemas de pensiones enfrenta un conjunto de desafíos, tales como, el acelerado envejecimiento de la población; el equilibrio fiscal y su financiamiento; la vulnerabilidad de los sistemas frente a las crisis financieras; y el decrecimiento de las tasas de interés (OCDE, 2016).

Asimismo, hoy los debates se centran según las necesidades de los países, por ejemplo, en aquellos países de ingresos bajos el debate se centra en la cobertura, en cambio, en los países de ingresos medios y altos, la discusión se basa en la suficiencia de las pensiones, la sostenibilidad financiera y forma de mantener el sistema. En cambio, en países desarrollados es mantener el equilibrio entre suficiencia de las pensiones y sostenibilidad. Es por ello, que diferentes países han iniciado un proceso de revisión de sus respectivas políticas y Chile no es la excepción.

# La necesidad y tipos de reformas en el sistema de pensiones

La Comisión Asesora Presidencial del Sistema de Pensiones (en adelante la Comisión), creada en el año 2014 por la gestión de la Ex Presidenta Bachelet, tenía por objeto evaluar el sistema y sus respectivas modificaciones a través de un diagnóstico y proponer soluciones. Participaron 24 integrantes ligadas a diferentes instituciones y disciplinas, tanto nacionales como extranjeros. De este modo, su diagnóstico fue punzante y consensuado -de ahí radica su importancia- "(...) considerando la evaluación realizada al actual sistema de pensiones (...) requiere de reformas" (CAPSP, 2014). Si bien la evaluación fue extensa y minuciosa, pero solo tres elementos enfatizaremos. En primer lugar, se hace mención a la suficiencia de las pensiones y las diferencias en los resultados entre hombres y mujeres. La Comisión señaló que existen pensiones de bajo monto, ejemplificando que la mitad de los pensionados, entre los años 2007 y 2017, recibieron pensiones iguales o inferiores a alrededor de US\$120, monto que es aumentado de forma considerable debido al Pilar Solidario. Asimismo, se difiere el monto de las pensiones entre hombres y mujeres en desmedro de estas últimas, es decir, las mujeres obtienen pensiones igual e inferior alrededor de US\$60 a diferencia de los hombres, con un monto de alrededor de US\$160 (CAPSP, 2017).

En segundo lugar, las tasas de remplazo (en adelante tasa) en comparación al ingreso percibido durante la vida laboral de un trabajador, son catalogadas bajas. Explican que la mitad de los pensionados reciben como máximo un 34% de su salario promedios durante sus últimos años de vida laboral. Al desagregar por sexo, se evidencia que la mitad de los hombres obtiene tasas iguales e inferiores al 60%, en cambio, las mujeres poseen una tasa hasta un 31%. Asimismo, al simular las tasas para una generación de pensionados entre los años 2025 y 2035, ésta llegaría a un promedio de 39%, y para la mitad de estos pensionados no superaría el 37% (CAPSP, p.14). Se agrega, que las tasas actuales y proyectadas de nuestro país, a nivel comparado, se encuentra bajo el promedio de los países de la OCDE. Agrega, que el promedio de tasa neta para hombres es de 66% y mujeres 65%, en cambio Chile, posee un 47% para hombres y 37% mujeres (OCDE, 2013).

En tercer lugar, señala que el sistema de pensiones carece de confianza, credibilidad y legitimidad. La Comisión evidenció que un 70% de la población consideraba que las actuales pensiones no son suficiente para financiar el nivel de vida adecuada; un 72% considera un cambio total al "sistema de AFP" contribuiría a mejorar las pensiones; y un 66% atribuye la responsabilidad de "malas pensiones" a las administradoras privadas (CAPSP, 2014). Asimismo, en los Diálogos Ciudadanos, realizando por la Comisión como elementos de participación ciudadana, se manifestó una crítica al funcionamiento del sistema de capitalización individual y un cuestionamiento por los orígenes en dictadura militar; y además se argumentó que dicho sistema no adhería a los principios de solidaridad, suficiencia y universalidad descrito en el convenio de 102 de la OIT (CAPSP, 2014).

La Comisión señala que el desafío de nuestro sistema es "la necesidad de incrementar las pensiones de las actuales jubilados, y crear las condiciones para que los futuros pensionados accedan mejores jubilaciones" (CAPSP, p.18). De esta manera, se elaboró dos tipos de propuestas, una de carácter estructural, denominadas "naturaleza de las modificaciones que requiere del Sistema" y otras de cambios paramétricos, denominadas "propuestas y recomendaciones específicas para mejoras del actual sistema", más de 50 propuestas específicas. Estas últimas hacen referencia a la edad de jubilación, cambios en los instrumentos de inversión, mayor competitividad entre actores del sistema, entre otros, es decir un conjunto de cambios paramétricos.

La propuesta A fue de carácter paramétrica mientras que la propuesta B y C de cambio estructural. Brevemente: la propuesta A, tiene como fin mantener los incentivos en el ahorro, la inversión de los fondos y el crecimiento económico para las futuras pensiones. Proponiendo a la vez el fortalecer el pilar no contributivo, introducir mejoras al sistema de ahorro individual y fomentando las medidas para equidad de género; en cambio la propuesta B, tiene como fin aumentar la legitimidad del sistema de pensiones dando respuesta a los principios de seguridad social a través de la creación de un seguro social basado en la solidaridad entre afiliados y generaciones, introduciendo cambios al modelo y a su institucionalidad, que lleve a constituir un sistema contributivo mixto, carácter que no tiene el actual de capitalización individual; finalmente, la propuesta C, propone eliminar el actual sistema de pensiones basado en el individual y sustituirlo por un sistema basado en la solidaridad a través de un fondo de reparto.

Frente a ello, la Comisión es un ejemplo que existe un consenso que el cambio es urgente y necesario. Pero, al parecer no existe un consenso político y técnico sobre el tipo de reforma, de ahí la diversidad de propuestas.

Evidenciándose, que la diferencia entre Comisión Marcel y Bravo, que esta última propuso dentro de las alternativas, cambios estructurales, abriéndose a la posibilidad a cambios sustantivos donde se compromete el fortaleciendo del rol del Estado.

Por ende, se cuestiona si es viable intensificar la capitalización individual o bien hay que extender mecanismo de solidaridad para enfrentar la actual crisis de las pensiones. Dos argumentos a favor de que no sirve cualquier cambio, sino que es necesario un cambio sustancial: Primero, la ausencia de la seguridad social en el actual sistema de pensiones basado en la capitalización individual; y segundo, los sistemas de pensiones privados han evidenciado que no han cumplidos los objetivos por la cual fueron implementados, iniciando así procesos de contra-reforma hacia el fortalecimiento de los sistemas públicos de pensiones.

# La ausencia de la Seguridad Social en el actual sistema de pensiones basado en la capitalización individual

La Seguridad Social es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que ocasionará una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte, entre otras. Se afirma que es una herramienta importante para fomentar la solidaridad, la redistribución y el alivio de la pobreza (OIT, 2001). Este concepto conlleva a ciertos principios fundamentales, que actúan de forma dinámica y son eje de las políticas tales como la universalidad, integralidad, suficiencia, unidad, uniformidad, internacionalidad y solidaridad (Cifuentes, Arellano y Walker, 2013).

Nos interesa profundizar en este último principio, la solidaridad, ya que es un principio indispensable para repartir los riesgos de la sociedad, toda vez que trasciende la importante esfera de la fraternidad individual y contribuye a liberar de las inseguridades que genera la presencia de una contingencia. Es decir, tiene un doble alcance, por un lado, una dimensión social como la integración de grupos etarios, es decir de carácter intergeneracional. Y, por otro lado, una dimensión económica orientada al financiamiento del sistema, bajo el principio de que trabajador, empleador y/o Estado aportan de acuerdo a sus posibilidades.

Bajo este esquema, se cuenta con dos instrumentos internacionales que orientan la laboral de los Estados miembros, el Convenio 102 (año 1952) y el 202 (año 2012). El primero hace referencia a unir a los integrantes de una sociedad para enfrentar el riesgo en que se está asumiendo, donde el Estado asuma la responsabilidad general en los servicios de las prestaciones, administración institucional y lo servicios asociados y de la cofinanciación (impuesto y/o cotización) para repartir los riesgos de la sociedad. El segundo, afirma que independiente del régimen de pensiones que adopte cada Estado, los principios deben seguir siendo fundamentales en su estructura para preservar lo establecido en el convenio 102. Es importante señalar que Chile no ha ratificado el convenio 102.

Dicho lo anterior, en los sistemas de pensiones con prestaciones definidas basadas en el reparto, el riesgo se asume colectivamente, en cambios en los sistemas de capitalización individual, son las propias personas las que asumen dicho riesgo. Si bien esta alternativa existe, ello no debería debilitar los sistemas de solidaridad, en los que el riesgo está repartido entre todos los afiliados al régimen (OIT, 2002). Frente a ello, la capitalización cuestiona la concepción de derecho y le atribuye los resultados del sistema a la responsabilidad individual. Así lo afirma la OIT (2017): "Los sistemas privados de cotización definida no pueden garantizar el carácter periódico de las prestaciones monetarias o la obligación de garantizar su cuantía y de mantener su valor real (...) existen determinados límites a las reformas, en especial a las que conllevan la privatización de la seguridad social y los principios fundamentales

*representan una garantía contra el retroceso social*". Asimismo, explican que los sistemas basado en lo público están más preparados para dar cumplimiento a los principios de gobernanza, es decir en la administración, la gestión y la supervisión de los sistemas de pensiones.

Ahora bien, los sistemas de capitalización individual carecen de solidaridad porque las cuentas individuales pertenecen al contribuyente o trabajador lo cual no hay reciprocidad entre generaciones, género y grupo de ingreso. En el caso de Chile, se afirma que el sistema contributivo de capitalización individual carece de solidaridad a pesar del Pilar Solidario, ya que este atiende de forma focalizada a las personas más vulnerables, es decir, el régimen contributivo no llena las lagunas que quedan en cobertura, equidad de género y solidaridad intergeneracional (Mesa-Lagos & Bertranou, 2015).

# Los sistemas de pensiones privados han evidenciado que no han cumplidos los objetivos por la cual fueron implementados

A finales del siglo XX el Banco Mundial impulsó cambios estructurales en los sistemas de pensiones en un conjunto de países. Dicha transformación se justificó por el apresurado envejecimiento de la población y por el impacto en la sostenibilidad fiscal de los sistemas. De este modo, se desenvolvió una ola de reformas que conllevo a pasar de un "de un modelo público de prestación definidas a uno de cotización definida, con cuenta individual y administración privada" (OIT, p.18, 2017). Activando un conjunto de acciones para reducir la responsabilidad del Estado en las pensiones, y por ende incrementando la responsabilidad de los privados en los sistemas de pensiones.

Entre el periodo 1981 y 2002, alrededor de 24 países emprendieron dichas reformas siendo estas de carácter sustitutiva, mixta o paralela basado en la capitalización individual. El objetivo era aumentar la cobertura y las prestaciones; mejorar la gestión de las pensiones o gobernanza; disminuir las desigualdades dentro de los sistemas y mejorar los mercados de capitales para nuevas inversiones contribuyendo al crecimiento económico (OIT, 2017). Aplicándose estas reformas en América Latina, Europa Oriental y Asia Central.

Según Mesa-Lago (2014) dichos procesos de reforma redujeron la responsabilidad y carga financiera del Estado y a la vez, trasformaron la forma como se atiende a la renta sustitutiva en la vejez, es decir, al pensionarse. Asimismo, ya en el año 1995, la Organización Mundial del Trabajo (OIT) y la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) publicaron que dicho proceso originaría altos riesgos para los actuales trabajadores, pensionados y la protección para las personas de avanzada edad (OIT, 2017). De este modo, cinco son las enseñanzas sobre la privatización de los sistemas en tres décadas, según la OIT.

Primero, la introducción de cuentas individuales privadas no contribuyó en aumentar las tasas de cobertura y los niveles de las prestaciones. Incluso, se estancaron y/o disminuyeron como fue el caso de Argentina, Bolivia, Hungría, Kazajstán y Polonia. En Argentina la tasa de cobertura disminuyó dos puntos entre 1992 y 2004; en Bolivia se estancó, el resto de los países mencionados la tasa de cobertura no alcanzó las expectativas y tuvieron sutiles caídas en comparación a sus sistemas antiguos. Asimismo, en nueve países que optaron por privatizar sus sistemas, la cobertura promedio cayó del 38 al 27% en comparación a los sistemas antiguos (Mesa-Lago, 2004).

Segundo, los costos administrativos aumentaron en comparación a los antiguos sistemas de predominio público. Dichos costos fueron el resultado de los altos comisiones de gestión y costosas primas para financiar los seguros de invalidez y sobrevivencia de una persona. Conllevando a un impacto en la reducción de la tasa del

rendimiento del cotizante y por ende afectando la rentabilidad de las inversiones, de forma paralela y contradictoria las ganancias fueron muy elevadas en los administradores privados, repercutiendo significativamente en el nivel de las prestaciones y su impopularidad. Esto fue reflejado en países como El Salvador, México, Argentina y Chile.

Tercero, se evidenció una disminución de las pensiones y de las tasas de sustitución durante la transición. Repercutiendo en la tasa de sustitución y en el monto de las pensiones producto de la fluctuación del mercado financiero. Afirmando, que las pensiones tienden a bajar a niveles mínimo; e incluso, la mayoría de la población no cumplía con los criterios para obtener la pensión mínima; los fondos sufrieron bajas e inestabilidad en comparación a los sistemas de reparto desarrollados en Europa Oriental; y la capitalización individual se precariza en periodos de crianzas de hijos e hijas, cuidados por largos periodos, empleos no tradicionales y periodos de cesantía. Por ende, concluye la OIT (2017): "Las privatizaciones de los regúnenes de pensiones que tuvo lugar en Europa Oriental y América Latina produjo un deterioro de las tasas de sustitución de las pensiones y una erosión de la idea fundamental de un pacto social basado en la solidaridad, la redistribución y la suficiencia".

Cuarto, el proceso de privatización no mejoró las condiciones fiscales y financieros de los sistemas. Una de las razones que promulgaba el Banco Mundial para introducir políticas privatizadoras tenía relación con disminuir el déficit financiero del Estado a largo plazo. Cuya expectativa no fue cumplida, sino que, al contrario, en la mayoría de los países aumentaron las presiones, los costos al sistema público y un empeoramiento del endeudamiento. Los costos de transición fueron subestimados por dos razones, no se ha realizado un análisis profundo en momento de su aplicación o porque los cálculos se habían basado en hipótesis falsas. Perjudicando el nivel de endeudamiento en Chile, Bolivia, Argentina, Hungría y Polonia.

Quinto, las reformas privatizadoras fueron implementadas con un limitado diálogo social conllevando a problemas de legitimidad del sistema. Durante el periodo anterior a las reformas privatizadoras, en la mayoría de los países se contaban con participación social en al menos un nivel con respecto a los trabajadores, empleadores y el Estado. La privatización durante sus ciclos de desarrollo eliminó dichas instancias dentro del sistema a pesar de la primicia sobre la propiedad de los fondos por parte de los trabajadores. En Chile, al inicio del sistema de capitalización individual, incluía la participación de los trabajadores, pero fue suprimido al igual que Hungría, que en su inicio que contaba participación tripartita. Por otro lado, Bolivia sostuvo fuerte presión social e institucional frente a la privatización del sistema, no siendo estas involucradas durante el proceso.

Debido a las dificultades desarrolladas por los sistemas privados de pensiones para cumplir sus expectativas, un conjunto de países comenzó a reformar sus sistemas tras el proceso descrito en apartado anterior coincidiendo con la crisis financiera del 2008. De esta forma, durante este último periodo, se evidencia el aumento de regímenes no contributivos de pensiones, pero estos, con un campo limitado o focalizado; otros países lograron ampliar los regímenes de pensiones contributivos, extendiendo sus regímenes financiados a través de impuesto y otros que decidieron marcadamente extender el régimen contributivo preexistente.

Frente a ello, se evidenció tres tipos de reformas: revertir, reducir y revisar los pilares privados de pensión en función a los resultados. Seis países retornaron a un régimen de pensiones público y solidario, como fue el caso de Argentina, 2008; Bolivia y Hungría, 2011; Kazajstán, 2013; Polonia y República Checa, 2014. Cuatro países redujeron drásticamente el tamaño de sus regímenes privados, disminuyendo la cotización hacia ellos y reorientando la financiación hacia los pilares públicos de prestación definida, siendo Letonia, Lituana, Estonia en el año 2009 y Eslovaquia el año 2012. Finalmente, Chile en el año 2008, reformó –como se dijo- con el fin de mejorar el equilibrio entre riesgo social y el esfuerzo individual a través de la creación del Pilar no contributivo público, denominado Pilar Solidario.

# **Apreciaciones finales**

Nuestro sistema de pensiones impuesto en dictadura y parcialmente modificado necesita una reforma urgente. La baja suficiencia de las pensiones y las brechas entre hombres y mujeres en los montos; las tasas de sustitución que no llegan a la mitad de los salarios promedios y la crisis de confianza, credibilidad y legitimidad del sistema, son resultantes que afectan el cumplimiento del objetivo de un sistema de pensiones basado en los principios de la seguridad social. Es decir, un sistema basado un nivel adecuado que asegure diferentes dimensiones de la vida individual y colectiva, es decir, la protección de la sociedad hacia los individuos frente a diferentes acontecimientos provocados por circunstancias independientes de su voluntad junto a un rol preponderante por parte del Estado ante sus ciudadanos.

Pero qué tipo de reforma necesitamos, según lo observado desde la seguridad social y los cambios registrados en un conjunto de países, esta debe ser eminentemente solidaria para enfrentar los desafíos locales y globales. Defendiendo tres ideas bases: primero, que los cambios paramétricos no son suficiente, ya que esto significa profundizar el sistema de capitalización individual, como bien se demostró tras el fracaso del proceso de privatización obtenido en América Latina, Europa Oriental y Asia Central. Segundo, se evidenció que al disminuir la responsabilidad del Estado y fortalecer el sector privado, significó una contradicción con la seguridad social, vulnerando la concepción de derecho a la seguridad, la protección de una persona por parte de los integrantes de una de la comunidad y la contribución solidaria para las prestaciones. Tercero, se ha evidenciado que existe la posibilidad de cambio sustancial al pensar los desafíos demográficos, financieros y sociales como fue el ejemplo de diferentes países de América Latina y Europa Oriental.

En suma, el camino a considerar es abrir otras alternativas que incluyan repartir los riesgos entre los miembros de la sociedad y que dichos riesgos no recaigan únicamente sobre el individuo, ya que esto vulnera el derecho de la persona a la protección social y al interés general de la comunidad en función de su seguridad frente a la perdida de los medios de subsistencia por circunstancias independiente a su voluntad. Finalmente, sobre el espíritu de los eventuales cambios es preciso decir no es del todo fructífero el fortalecer lógicas individuales, sino que requiere esfuerzos de toda una sociedad. Por ende, es necesario incorporar el debido equilibrio entre esfuerzo social y personal. Porque el esfuerzo por sí solo no dio, ni dará resultados para el último ciclo de una persona.

# **Bibliografía**

Arellano Ortiz, Pablo y Cifuentes Lillo, Hugo. (2011). Derecho a la seguridad social y la protección por pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia en Chile, cincuenta años de la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. (pp. 177-288). Santiago de Chile: Legal Publishing.

Cifuentes, H., Arellano, P. y Walker, F. (2013). Seguridad Social. Parte General y Pensiones. Santiago de Chile: Librotecnia.

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2015). "Informe Final". Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (2014), Panorama Social de América Latina 2014, Santiago, diciembre.

Instituto Latinoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social – ILTRAS & Organización Iberoamericana de Seguridad Social - OISS. (2016). Nuevos principios de la Seguridad Social para el Siglo XXI. (Bogotá, Colombia).

Mesa-Lago, Carmelo. (2004). Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la Seguridad Social. Santiago de Chile.

Mesa-Lago, Carmelo. (2008). Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Healthcare Reforms in Latin America, Oxford: Oxford University Press, 2<sup>a</sup> edition.

Mesa-Lago, Carmelo y Bertranou, Fabio. (2015). Principios de seguridad social y re-reforma de pensiones en Chile". (pp 1-9). San-

OCDE. (2013). Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing. Paris.

Oficina Internacional del Trabajo - OIT. (2006) Seguridad social y reforma del sistema de pensiones en Chile. Santiago.

Oficina Internacional del Trabajo - OIT. (2017). "Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.

# Reforma docente y participación ciudadana: Desafíos en la política docente en educación parvularia

Alionka Miranda Uribe, Vanessa Orrego Tapia y Joaquín Walker Martínez

#### **RESUMEN**

Los docentes son uno de los actores más importantes en la educación. En un sistema educacional que reconoce el protagonismo de la primera infancia, los educadores son los mediadores del aprendizaje y el desarrollo infantil. Sin embargo, las condiciones de ejercicio de sus funciones representan un reto constante, especialmente en torno a los debates sobre la reforma educacional que apunta a mejorar la calidad de la educación. En este escenario, Elige Educar desarrolló un plan de participación ciudadana para consensuar un diagnóstico y propuestas de política pública en materia de calidad, acceso e institucionalidad de la educación parvularia. El proceso priorizó 12 desafíos, tres de los cuales atañen específicamente la labor docente: coeficientes técnicos, formación inicial y continua y valoración social. El objetivo del presente artículo es visibilizar en el debate la compleja labor pedagógica que realizan los educadores de párvulos y los principales desafíos en materia de política pública que enfrenta la construcción de un sistema de educación parvularia de calidad. ue enfrenta la construcción de un sistema de educación parvularia de calidad.

# La importancia de los educadores

La evidencia internacional ha sido clara en señalar a los docentes como el factor intra-escuela que más incide en los aprendizajes de los estudiantes (Barber y Mourshed, 2007). Consecuentemente, los educadores han adquirido protagonismo en los debates sobre la calidad de la educación parvularia (Murnae y Ganimian, 2014). De esa manera, además de las condiciones de infraestructura, salud y seguridad de los establecimientos educacionales, las discusiones sobre la calidad de la educación parvularia han girado en torno a las características y condiciones que debiesen poseer los educadores de párvulos para, como señalan las Bases Curriculares de la Educación Parvularia, desarrollar aprendizajes significativos en todos los niños y niñas, reconociendo los ritmos individuales de desarrollo y las diferencias culturales, sociales, étnicas y de género.

Aunque no existe una definición unívoca sobre lo que significa la educación parvularia de calidad, dos conceptos han dominado las discusiones y en ambos casos la presencia de los educadores es central. El primer concepto refiere a la calidad estructural, dimensión que agrupa los factores observables que pueden ser fácilmente evaluados a partir de listas de verificación e incluyen, como características del educador, sus calificaciones y salarios (López, Araujo y Tomé, 2016). Sobre estos elementos, la literatura internacional ha tendido a la profesionalización y se ha señalado la urgencia de contar con educadores que posean títulos universitarios y capacitaciones en desarrollo infantil (Barnett, 2003; Rolla y Rivadeneira, 2006), liderazgo y trabajo colaborativo (Agencia de Calidad de la Educación, 2015), por ejemplo. La formación profesional especializada brindaría una mejor comprensión de las características y necesidades del desarrollo infantil y, simultáneamente, mayores herramientas para proveer interacciones de calidad (UNESCO, 2016).

Otros elementos asociados a la calidad estructural son el tiempo no lectivo, el sistema de supervisión y las regulaciones sobre el coeficiente técnico.

Las horas no lectivas son esenciales para el buen trabajo al interior del aula, pues en ellas se planifica y prepara el material educativo y se diseñan las estrategias para motivar y monitorear el aprendizaje infantil (Cockburn, 1994); mientras el sistema de supervisión permite prestar atención a cómo los educadores enseñan y qué experimentar y aprenden los niños (Barnett, 2008).

En cambio, el coeficiente técnico corresponde al número de personal que, en relación al número de niños, permite resguardar las condiciones propicias para el desarrollo, aprendizaje y seguridad de todos los párvulos. Su regulación puede limitarse a los educadores o incluir a educadores y personal técnico; llamándose entonces coeficiente educador-niño o coeficiente adulto-niño, respectivamente. En ambos casos, la evidencia privilegia el menor coeficiente técnico (Barnett y Ackerman, 2006; CEPI, 2017; Faverio, Rivera y Cortázar, 2013; OCDE, 2017; Rivera et al., 2014) a favor del aprendizaje individualizado que permita desarrollar un clima más estimulante, atento y de apoyo a las necesidades específicas de cada niño y niña (Espinosa, 2002; Rolla y Rivadeneira, 2006).

El segundo concepto clave en la educación parvularia de calidad es la calidad de procesos, dimensión circunscrita a las interacciones entre educadores, niños y sus familias e implementación del currículo (López, Araujo y Tomé, 2016). En otras palabras, las características señaladas en la calidad estructural son traducidas a la cotidianidad de la experiencia pedagógica. Este fenómeno ha implicado que los elementos estructurales tiendan a ser vistos como el primer paso hacia la mejora de la calidad educacional (Agencia de Calidad de la Educación, 2015).

Como mediador del aprendizaje infantil, el educador es el principal ejecutor del currículo nacional dentro del aula de clases y debe convertirla en un espacio con constantes oportunidades para aprender, en un marco de respeto al lenguaje, cultura y ritmos de desarrollo. Así, la evidencia ha destacado, junto a la formación inicial y continua,

ciertas habilidades sociales esenciales para educadores y personal técnico. Junto a la vocación destacan, entre otros, habilidades para establecer vínculos socioafectivos que permitan al niño sentirse respetado, querido y protegido, disposición para aprender y creatividad para innovar dentro del aula (Agencia de Calidad de la Educación, 2018).

# Ley de Carrera Docente

La ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente (Ley N° 20.903/2016) ingresó al sistema educativo una serie de cambios para mejorar significativamente las condiciones bajo las cuales los docentes se desempeñan, reconocimiento entonces su labor, responsabilidades y necesidades para mejorar la calidad de la educación en el país. Sin embargo, presenta también vacíos y oportunidades de desarrollo, especialmente en torno a la particularidad de funcionamiento que exige la educación parvularia, en general, y los educadores, en específico.

El contenido de esta legislación se centra en cuatro dimensiones: (1) establece la acreditación obligatoria de universidades y carreras de pedagogía y una serie de requisitos, donde destaca la aplicación de una evaluación diagnóstica al comienzo de la carrera y un año antes del egreso de el y la estudiante, cumplir con la exigencia de puntajes mínimos PSU y/o ranking para el ingreso a la carrera y la obligatoriedad de establecer mecanismos de nivelación para los y las estudiantes que obtengan bajos resultados en las mediciones; (2) crea de un sistema de acompañamiento a los docentes nóveles, en un proceso denominado Inducción, definido como un derecho y pensado para apoyar el ingreso al ejercicio docente y, consecuentemente, revertir el alto porcentaje deserción docente que se produce en los 5 primeros años de desempeño profesional (Valenzuela y Sevilla, 2013). Asimismo, la ley (3) fija una nueva escala de sueldos asociada al desempeño docente, separando el desarrollo profesional en cinco tramos y definiendo el tercer tramo (avanzado) como el mínimo al cual todos los docentes deberán llegar para seguir ejerciendo en el sistema público de educación. Finalmente, se suma un (4) aumento en la proporción de horas no lectivas, las cuales pasan a representar el 35% de la jornada laboral para el año 2019 (República de Chile, Poder Legislativo, 2016).

La aplicación de la ley estuvo originalmente pensada sólo para el sector municipal, incorporándose luego los docentes de establecimientos particulares subvencionados y educadores de jardines de Integra y VTF. En el caso de JUNJI, por otro lado, se comprometió un decreto para poder adecuar los distintos componentes de la ley a su situación administrativa, el cual fue promulgado en enero de 2018.

Si bien esta legislación incorporó a educadores de salas cunas y jardines infantiles, existen aún deudas en aspectos claves. En primer lugar, el aumento de horas no lectivas no considera a quienes se desempeñan en sala cuna y nivel medio. Otro elemento corresponde a el proceso de inducción y mentoría. La ley establece que quienes acompañen a los docentes nóveles sean profesores que estén, al menos, en el tramo avanzado y que trabajen en el mismo establecimiento o en igual nivel de enseñanza y especialidad. Lamentablemente, usualmente la capacitación ofrecida por el Centro de Perfeccionamiento Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) se desarrollan, en la educación parvularia, en la lógica de trabajo de pre kinder y kinder; siendo entonces de suma relevancia poder hacerlas pertinentes a los educadores que ejercen en sala cuna y jardines infantiles y, de esa manera, ellos puedan contar con un mentor que conozca la realidad a la cual se enfrentan diariamente. En esta misma línea, si bien la inducción se reconoce como un derecho para los docentes que ingresan a su ejercicio profesional, la restricción de que deban estar contratados por un máximo de 38 horas semanales dificulta que educadores de estos niveles puedan acceder a este proceso, dado que en su mayoría están contratados jornada completa.

Finalmente, el ingreso definitivo de educadores de salas cunas y niveles medios, contrario a lo que sucede con el resto de los docentes, fue postergado para el año 2020, entrando el 100% de los profesionales el año 2026. De esa manera, accederán tardíamente a los beneficios asociados a la legislación, entendiendo que también los niños y niñas van a ser postergados en cuanto a los impactos que esta política pública puede generar en la calidad de sus aprendizajes.

# ¿Justicia educativa en educación parvularia?

La primera infancia es una etapa crítica del desarrollo cognitivo, emocional, social, físico y lingüístico de los niños y niñas (Ministerio de Educación, 2013). Sólo en los dos primeros años de vida, la madurez cerebral se incrementa en un 240% gracias al desarrollo y aprendizaje motor (Paniagua, 2016) y, en los tres primeros años, las conexiones neuronales avanzan en el orden de trillones, casi a 1.000 por segundo, gracias a una crianza, cuidado y estimulo adecuados (Pérez et al., 2017). En este escenario, la asistencia a la educación parvularia juega un rol gravitante que puede y debe complementar la educación informal del hogar (Ministerio de Educación, 2018a).

Los beneficios de la educación parvularia comprenden no sólo la mejora de los resultados académicos en el largo plazo, medidos a través del SIMCE (Contreras et al., 2007 en Ministerio de Educación, 2013; Cortázar y Vielma, 2017) y PISA (OCDE, 2017), sino también el desarrollo cognitivo, emocional, lingüístico y social. La calidad de la educación parvularia se ha asociado, por ejemplo, a amplitud de vocabulario y mejor comprensión lectora, mayor motivación por aprender, disciplina y participación en clases (Barnett, 2008; Barnett y Ackerman, 2006; Urzúa y Veramendi, 2011). Inversamente, la asistencia a una educación parvularia de baja calidad educativa se asocia a retraso en el desarrollo motriz, incremento de problemas de salud mental y propensión a enfermedades (López, Araujo y Tomé, 2016; Espinosa, 2002).

La evidencia neurobiológica ha reconocido la existencia de períodos sensibles que marcan el desarrollo cognitivo, socioemocional, físico y lingüístico del niño y niña durante la primera infancia de forma permanente, determinan los procesos de crecimiento, desarrollo y salud hasta la adultez y establecen ciertas ventanas de oportunidad gravitantes para movilizar cambios (Molina, Cordero y Silva, 2008). La pérdida de una ventana de oportunidad durante estos períodos puede ser compensada tardíamente, sin embargo, el proceso se reconoce más complejo, difícil y costoso tendiéndose, entonces, a favorecer el acceso temprano a las oportunidades de aprendizaje (Banco Mundial, 2013), especialmente entre la población de menores ingresos socioeconómicos. El análisis el Premio Nobel de Economía es gravitante en este punto. Según la revisión realizada por Heckman (2006), la educación parvularia de calidad destinada a la población más vulnerable socioeconómicamente puede llegar a manifestar ganancias de 8 dólares, considerando el salario y otros ingresos cuando los niños y niñas llegan a la adultez. De esa manera, la educación parvularia de calidad no solo impacta positivamente en el desarrollo individual del párvulo, también promueve la justicia social y aumenta la productividad económica del país (Carneiro y Heckman, 2003). Por el contrario, cuando el acceso a la educación de calidad está distribuido desigualmente, se reproduce la exclusión y vulnerabilidad social (Hogar de Cristo, 2018).

Lamentablemente, la calidad de la educación parvularia en el país es deficiente cuando se compara con los estándares internacionales (EIU, 2012; Ministerio de Educación, 2017b), considerando tanto elementos estructurales como de procesos. A los desafíos que surgen vinculados a la calidad educativa, la reforma educacional en curso suma temas pendientes en institucionalidad y cobertura que son relevantes de señalar.

En términos de cobertura, la deuda principal es su aumento entre los 0-3 años (Ministerio de Educación, 2017b; 2017c), pues sólo el 29,1% de los lactantes y párvulos de estas edades asiste (Ministerio de Desarrollo Social, 2016) y reportándose, además, menor matrícula en las zonas rurales y entre familias de menor nivel socioeconómico (Ministerio de Educación, 2017b). Así, por ejemplo, 90,9% de lactantes en condición de pobreza por ingresos y pobreza multidimensional no está asistiendo a sala cuna (Hogar de Cristo, 2018).

La brecha de cobertura de Chile respecto a la OCDE habla de 217.842 niños entre los 0-5 años, siendo en sala cuna 74.505 lactantes los que están fuera del sistema y que debiesen ser incluidos para alcanzar el promedio de 33% de los países miembros (Ministerio de Educación, 2018b).

El problema de la cobertura supone enfrentar tanto la disponibilidad, duplicidad y traslado de instalaciones y cupos (DIPRES, 2015; 2017) como la disposición de las familias para enviar a sus hijos a la educación parvularia (Ministerio de Educación, 2017a) y, en ese sentido, mejorar la valoración de la docencia y de la educación parvularia.

En relación a la institucionalidad, la coordinación intersectorial y el financiamiento basal son los principales desafíos que enfrenta Chile. Por una parte, se trata de involucrar colaborativamente a los distintos proveedores de educación parvularia (Agencia de Calidad de la Educación, 2015), asegurar un traspaso eficiente de los establecimientos dependientes de municipios y corporaciones municipales (Ministerio de Educación, 2017b) y fortalecer el diálogo entre salud y desarrollo social para optimizar los recursos disponibles para la primera infancia (Blanco, 2012; Morales, 2013). Por el otro, se ha discutido sobre el aumento de los recursos por párvulo y la creación de un sistema de financiamiento equitativo entre los proveedores públicos, sostenido en un aporte basal independiente de la subvención por asistencia (Ministerio de Educación, 2017b; Faveiro, Rivera y Cortázar, 2013; Treviño, 2014).

Finalmente, respecto a la calidad educativa de tipo estructural se han planteado desafíos que apuntan a la reducción de los coeficientes técnicos de educador y adulto (CEPI, 2017; Rivera et al., 2014), la creación de un sistema de evaluación docente específico para el nivel (UNESCO, 2016), el mejoramiento de las condiciones salariales y horas no lectivas para equiparar los beneficios y responsabilidades entre educadores y docentes de educación básica y media (Barnett, 2003; EIU, 2012, Ruffinelli, 2014) y el mejoramiento de las condiciones de infraestructura de los establecimientos educacionales (Faveiro, Rivera y Cortázar, 2013; Rivera et al., 2014). En cambio, los desafíos propuestos en torno a la calidad de procesos apuntan a la efectiva inclusión del género en la formación curricular (Ministerio de Educación, 2017a), mejorar la formación inicial y continua de los educadores (Agencia de Calidad de la Educación, 2018; UNESCO, 2016) y construir instrumentos de evaluación pertinentes al nivel y la realidad nacional y local (Agencia de Calidad de la Educación, 2015).

Transversal a ambas dimensiones está el desafío de definir consensualmente qué significa la calidad educativa en la educación parvularia y la participación ciudadana es central en este ejercicio, particularmente de los educadores, técnicos, padres, niños y tomadores de decisión (UNESCO, 2016), y supone una actividad permanente, pues el concepto de calidad educativa nunca es estático (OCDE, 2015).

#### **El Plan Inicial**

Elige Educar es una organización sin fines de lucro, nacida el año 2009 gracias a una alianza público-privada, que tiene por objetivo trabajar para que todo niño y toda niña en el país cuente con profesores de excelencia. Sus áreas de trabajo son tres: (1) atracción a jóvenes de buen desempeño a las carreras de pedagogía, (2) aumentar la valoración social de la profesión docente e (3) impulsar mejoras profundas a las condiciones de ejercicio de la docencia. La evidencia es clara: todos los países que reformaron con éxito sus sistemas educativos en los últimos 50 años lo hicieron con y desde sus maestros (Barber y 2007). Así, se busca acelerar los cambios necesarios, contribuyendo a la articulación de distintos actores, movilizando a la sociedad y posicionando en el debate público la importancia crítica que los profesores tienen a la hora de entregar posibilidades de desarrollo a todos los niños y niñas de Chile.

Bajo esta lógica, durante el 2018, Elige Educar dio inicio a un proceso de articulación y participación social llamado El Plan Inicial, el cual dedicó tres meses de trabajo a generar un diagnóstico y propuesta de política pública consensuada que impacte en la calidad de la educación parvularia en nuestro país. El trabajo realizado se organizó en modalidades de consulta y diálogo presencial y online, así como de apoyo ciudadano a las propuestas elaboradas a través de una campaña de recolección de firmas. Los distintos actores que fueron parte de la iniciativa incluyen a niños y niñas, educadores y técnicos, directores de establecimientos, estudiantes de

educación parvularia y expertos en la materia, quienes, respaldados por 20 instituciones de la sociedad civil, dialogaron para poder generar una hoja de ruta que entregara luces al país respecto a cómo abordar los desafíos de la educación parvularia.

El Plan Inicial desarrolló su trabajo en torno a tres ejes temáticos –Calidad, Acceso e Institucionalidad– y 12 desafíos priorizados sobre los cuales se desarrollaron propuestas de políticas públicas. De estos desafíos, tres tienen un foco directo en los educadores:

# 1. Mejorar la proporción adulto-niño en función de la calidad

Se propone modificar la actual normativa para alcanzar, al 2030, una proporción en sala cuna de 1 educador cada 14 niños/as y 1 técnico cada 7; en niveles medios 1 educador cada 24 niños/as y 1 técnico cada 12 niños/as; y en los niveles de transición 1 educador y 1 técnico cada 32 niños/as.

La propuesta plantea un aumento de personal gradual, existiendo una transición en el año 2022, y la urgencia de generar un plan de expansión de matrícula en las carreras acreditadas de educación de párvulos, el establecimiento de programas que permitan a técnicos de nivel superior convalidar su formación y experiencia para estudiar la carrera de educación de párvulos y generar programas de acceso (tipo PACE) para estudiantes de enseñanza media técnico-profesional para que ingresen a esta carrera universitaria.

# 2. Formación inicial y continua

Se propone, para el año 2030, establecer e institucionalizar una red permanente de instituciones formadoras de educadores y técnicos que, con el apoyo del Ministerio de Educación, garantice el desarrollo de conocimientos y habilidades necesarias para el desempeño profesional.

Su articulación implica generar estándares para la formación inicial en la carrera de técnico en educación parvularia; la aprobación y difusión de los Estándares Orientadores para Carreras de Educación Parvularia; la promoción los temas centrales -como es el liderazgo pedagógico, participación familiar y trabajo con equipos multidisciplinarios- y asegurar una oferta de formación continua que permita a educadores y técnicos actualizar sus conocimientos en función de instrumentos que regulan el sistema - como es la actualización de las Bases Curriculares de Educación Parvularia y el Marco para la Buena Enseñanza.

# 3. Potenciar la valoración de la educación parvularia como un primer nivel educativo

A partir de la elaboración de indicadores y de una línea base respecto a la valoración de este nivel educativo por parte de la ciudadanía, se propone al 2030 elevar en 30 puntos porcentuales respecto a los resultados que se obtengan en el año 2022.

La propuesta supone la generación de evidencia nacional respecto al impacto de la educación parvularia en el desarrollo y aprendizaje integral de los niños y niñas, así como articular un trabajo interministerial que permita relevar la importancia de la educación parvularia desde las distintas políticas públicas que se elaboren.

La puesta en práctica de esta última propuesta impactará directamente en el aumento de la matrícula de la educación parvularia y, por ende, permitiría el avance en políticas públicas que demandarán una mayor oferta de estos profesionales como son la mejora de los coeficientes técnicos y el otorgamiento de horas no lectivas para quienes trabajan en este nivel educativo. Asimismo, permitirá responder eficientemente al aumento de la cobertura propuesta por el gobierno.

#### **Conclusiones**

En los últimos años, Chile ha avanzado sustancialmente en la mejora de la educación parvularia, particularmente en relación con el aumento de la cobertura y el establecimiento de una institucionalidad sólida que, a través de la promulgación de diversas leyes y decretos, ha erigido un sistema coherente de regulaciones, derechos y deberes para proveedores, sostenedores y profesionales de la educación. El siguiente paso es la construcción y consolidación de la calidad educativa.

Aunque se han dado significativos avances en esa dirección, persisten importantes desafíos. Actualmente, el país cuando con un Sistema de Desarrollo Profesional Docente y el Ministerio de Educación ha actualizado las Bases Curriculares de Educación Parvularia y están en discusión la actualización de los Estándares de Formación Inicial Docente para la Educación Parvularia y la creación del Marco para la Buena Enseñanza de la Educación Parvularia. Sin embargo, persisten desafíos relativos al coeficiente técnico, formación inicial y continua y valoración del nivel y sus profesionales, por citar algunos de los ejemplos aquí referidos y retratados claramente por los participantes de El Plan Inicial.

Aunque la ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente ha comenzado a enfrentar los problemas transversales de la profesión y ha mejorado significativamente las condiciones de ejercicio de la docencia, al menos dos problemas claros pueden observarse respecto a la educación parvularia. Primero, el ingreso pleno de los educadores que trabajan en sala cuna y niveles medios de los establecimientos financiados con recursos públicos se producirá recién al año 2026, fijándose un desfase que perjudica el desarrollo y aprendizaje infantil de los niños y niñas que actualmente asisten al nivel. Segundo, las regulaciones existentes no son capaces de responder eficientemente a algunas de las condiciones de enseñanza que requiere la educación parvularia para asegurar su calidad.

Si la calidad de un sistema educacional depende de la calidad de sus docentes (Barber y Mourshed, 2007), la mejora de las condiciones laborales y de enseñanza de los educadores sólo puede propender al aseguramiento de la calidad y equidad de la educación parvularia. Considerando los múltiples beneficios que posee la educación parvularia en el aprendizaje y desarrollo infantil, especialmente entre los niños más vulnerables socioeconómicamente, este nivel no puede quedar fuera del debate más amplio en torno al futuro de la reforma educacional. En ese sentido, la construcción de un Sistema de Aseguramiento de Calidad de la Educación Parvularia representa una oportunidad para el nivel y sus profesionales que no puede ser desaprovechada.

A través de El Plan Inicial esperamos contribuir a los cambios efectivos, consensuados y concretos que necesitamos para fortalecer la educación parvularia en Chile. Como bien señala la OCDE (2015), la participación ciudadana es una herramienta transcendental para converger hacia dónde queremos ir como sociedad cuando se trata del futuro de los niños y del país y debe ayudarnos a pensar en el tipo de educación parvularia que queremos y necesitamos. Cualquier discusión en este punto no puede realizarse a puertas cerradas y obviando la experiencia y necesidades de los niños y niñas, educadores y técnicos, directores de establecimientos, estudiantes de educación parvularia y expertos en la materia de todos de los rincones del país.

# Referencias Bibliográficas

Agencia de Calidad de la Educación (2015). Representaciones sociales sobre la calidad y los sistemas de evaluación de la calidad en educación primaria. Gobierno de Chile: Santiago. Agencia de Calidad de la Educación (2018). *Tarea de todos. Hacia una visión compartida de la calidad de la educación*. Gobierno de Chile: Santiago.

Banco Mundial (2013). What matters most for Early Childhood Development? A framework paper. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Barber, M. y Mourshed, M. (2007). How the world's best-performing school systems come out on top. McKinsey Report.

Barnett, W. (2003). Better teachers, better preschools: Student achievement linked to teacher qualifications. Preschool Policy Matters. Nueva York: National Institute for Early Education Research.

Barnett, W. (2008). Preschool education and its lasting effects: Research and policy implications. Nueva Jersey: National Institute for Early **Education Research** 

Barnett, W. y Ackerman, D. (2006). Cost, benefits and long-term effects of early care and education programs: Recommendations and cautions for community developers. Journal of Community Development Society, 37(2), pp. 86-100.

Blanco, R. (2012). Una atención y educación de calidad en la primera infancia puede hacer la diferencia. Docencia, 48, pp. 4-17.

Carneiro, P. y Heckman, J. (2003). Human capital policy. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Centro de Estudios Primera Infancia (CEPI) (2017). Recomendaciones para un sistema de educación parvularia de calidad 2018-2021. Santiago de Chile: CEPI.

Cockburn, A. (1994). Teachers' experience of time: Some implications for future research. British Journal of Educational Studies, 42(4), pp. 375-387.

Cortázar, A. y Vielma, C. (2017). Educación parvularia chilena: Efectos por género y años de participación. Calidad en la Educación, 47, pp. 19-42.

Dirección de presupuestos (DIPRES) (2015). Resumen ejecutivo. Evaluación programas gubernamentales (EPG). Programa Jardín Infantil JUNJI. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.

Dirección de presupuestos (DIPRES) (2017). Informe final de evaluación. Evaluación de programas gubernamentales (EPG). Programa educativo alternativo de atención de párvulo. Santiago de Chile: Gobierno de Chile

Economist Intelligence Unit (EIU). (2012). Starting well. Benchmarking early education across the world. Lien Foundation.

Espinosa, L. (2002). High-quality preschool: Why we need it and what it looks like. New Brunswick, N.J.: National Institute for Early Education Research, Rutgers University.

Faverio, F., Rivera, L. y Cortázar, A. (2013). ¿Cuánto cuesta proveer educación parvularia de calidad en Chile? Clave de Políticas Públicas. Santiago de Chile: Instituto Políticas Públicas UDP.

Heckman, J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. Science, 312, pp. 1900-1902.

Hogar de Cristo (2018). Matriz de inclusión 2017. Santiago de Chile: Dirección Social Nacional, Hogar de Cristo.

López, F., Araujo, M.C. y Tomé, R. (2016). ¿Cómo se mide la calidad de los servicios de cuidado infantil? Guía de herramientas. Washington,

Ministerio de Educación (2013). Estado del arte de la educación parvularia en Chile. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.

Ministerio de Educación (2017a). Educación para la igualdad de género. Plan 2015-2018. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.

Ministerio de Educación (2017b). Hoja de ruta: Definiciones de política para una Educación Parvularia de calidad. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.

Ministerio de Educación (2017c). Revisión de las políticas educativas en Chile. Informe nacional: Desde 2004 a 2016. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.

Ministerio de Educación (2018a). Bases Curriculares de la Educación Parvularia. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.

Ministerio de Educación (2018b). Ministro de Educación en Cámara de Diputados - 3 de abril de 2018. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.

Molina, H., Cordero, M. y Silva, V. (2008). De la sobrevida al desarrollo integral de la infancia: Pasos en el desarrollo del sistema de protección integral a la infancia. Revista Chilena de Pediatría, 79 supl (1), pp. 11-17.

Morales, F. (2013). Radiografía de la institucionalidad para la primera infancia en Chile. Clave de Políticas Públicas. Santiago de Chile: Instituto Políticas Públicas UDP.

Murnane, R. y Ganimian, A. (2014). Improving educational outcomes in developing countries: lessons from rigorous evaluations. Working Paper 20284. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

OCDE (2015). Starting strong IV. Monitoring quality in early childhood education and care. Paris: OCDE.

OCDE (2017). Staring strong 2017. Key OECD indicators on early childhood education and care. Paris: OCDE.

Paniagua, M. (2016). Marcadores del desarrollo infantil, enfoque neuro psicopedagógico. Fides Et Ratio, 12(12), pp. 81-99.

Pérez, R., Rizzoli, A., Alonso, A. y Reyes, H. (2017). Avances en el desarrollo infantil temprano: desde neuronas hasta programas a gran escala. Boletín Médico del Hospital Infantil de México, 74(2),

República de Chile, Poder Legislativo (2016). Ley Nº 20.903, ley crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y modifica otras normas (01.04.2016).

Rivera, L., Faverio, F., Cortázar, A. y Vielma, C. (2014). Hacia una educación parvularia de calidad: ¿Qué costos tendría para Chile? Santiago de Chile: Centro de Políticas Públicas Comparadas de Educación, UDP.

Rolla, A. y Rivadeneira, M. (2006). ¿Por qué es importante y cómo es una educación de calidad? En Foco, 76. Santiago de Chile: Expansiva.

Ruffinelli A. (2014). Los imprescindibles para una nueva profesión docente en Chile. Cuaderno de Educación Nº 61. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado, Facultad de Educación.

Treviño, E. (2014). Estructura del financiamiento de la educación parvularia en Chile. Ministerio de Educación: Santiago de Chile.

UNESCO (2016). Estado del arte y criterios orientadores para la elaboración de políticas de formación y desarrollo profesional de docentes de primera infancia en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: UNESCO.

Urzúa, S. y Veramendi, G. (2011). The Impact of out of-home child care centers on early childhood development. Washington, D.C.: BID.

Valenzuela, J. P. y Sevilla, A. (2013). La movilidad de los nuevos profesores chilenos en la década del 2000: un sistema escolar viviendo en peligro. Fondecyt N° 1120740. Santiago, Chile: CONICYT.

# Selección y género en liceos de excelencia: ¿Igualdad de qué y entre quiénes?¹

Angélica Bonilla Castro

#### **RESUMEN**

Los Liceos de Excelencia tienen muy larga data en Chile y gozan de alta reputación por sus buenos resultados educacionales. Sin embargo, en los últimos años han sido cuestionados tanto por sus métodos de admisión -que seleccionan en base a rendimiento académico- como por sus prácticas de segregación de género. A pesar de la numerosa evidencia puesta en juego en estos debates, ésta no parece ser suficiente para dirimir el problema.

En este capítulo se propone incorporar un análisis contextualizado de justicia educacional al debate. Aplicando principios de justicia distributiva y de reconocimiento, se argumenta que, en su forma actual, los Liceos de Excelencia no benefician a los más desventajados y potencian desigualdades ilegítimas, contraviniendo su promesa de movilidad social. Por otro lado, se analiza el impacto simbólico que tendría su paso a una educación mixta. Se propone reconstruir la identidad de los Liceos de Excelencia en línea con las nuevas transformaciones y exigencias democráticas.

<sup>1</sup> Se agradecen los comentarios de Paulina Valenzuela y Camila Moyano al primer borrador de este capítulo.

#### Introducción

Los Liceos de Excelencia tienen larga data en Chile, y su reputación por sus altos resultados académicos los precede. Tanto es así, que en la última década se ha propuesto replicar y aumentar su número, a través de los Liceos Bicentenario, y tentativamente, expandir esta modalidad al sector técnico profesional. Paralelamente, sin embargo, estos mismos establecimientos han debido enfrentar cuestionamientos, tanto en el debate más amplio sobre la Ley de Inclusión y la prohibición de seleccionar estudiantes, como a raíz de los emplazamientos recientes de particulares y de los movimientos feministas, que reclaman contra la segregación de género de los Liceos de Excelencia.

A raíz de lo anterior, el mundo académico ha intentado aportar la mayor cantidad de evidencia posible sobre estos temas, principalmente para tratar de prever las consecuencias que tendría sobre el rendimiento académico. Sin embargo, esto omite un debate que es anterior, ya que la larga tradición de los Liceos de Excelencia los hace aparecer como algo incuestionable. ¿Por qué debiese la política pública promover -o incluso mantener- una educación pública selectiva? Independiente de sus resultados, o incluso a pesar de ellos, ¿son legítimos los medios a través de los cuales los alcanzan? Este capítulo intenta responder a estas preguntas a través de un análisis contextualizado de justicia (Gewirtz, 2006). Este aplica principios de justicia para la evaluación de evidencia empírica en políticas públicas. De este modo, se inserta en un debate más amplio sobre la necesidad de conectar y complementar la evidencia científica con el debate normativo-político.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. En la primera sección, se presentan las principales cuestiones "polémicas" respecto a los Liceos de Excelencia, y que surgen en gran parte del cambio de contexto social y cultural en que se insertan hoy. En la sección siguiente, se presentan algunos principios que permiten combinar la discusión sobre justicia educacional con la evidencia empírica, para luego evaluar la evidencia acerca de la misión, admisión y rendimiento de los Liceos de Excelencia a la luz de criterios de justicia distributivos y de reconocimiento. Por último, se concluye con una reflexión respecto a los aportes de este enfoque particular a la evaluación de las políticas educativas, así como su potencial para fomentar una deliberación democrática necesaria en torno a los Liceos de Excelencia y el sistema educativo chileno.

#### Los Liceos de Excelencia ante un nuevo contexto social

Los Liceos de Excelencia en Chile tienen larga data en Chile, aunque el rol que juegan en el sistema educativo ha cambiado radicalmente. En primer lugar, están los Liceos Emblemáticos, establecimientos públicos creados en el siglo XIX y XX que se caracterizaron por su educación elitista, enfocada a formar a las futuras generaciones dirigentes del país. En efecto, debido a la baja cobertura del sistema educacional en los primeros años -sólo alcanzaba un 4.2% para educación secundaria en la década de 1930 (Allende y Valenzuela, 2016)-, toda educación era, por defecto, selectiva. Este patrón es común en países que recién comienzan a desarrollarse, debido a los recursos económicos y humanos limitados al momento de su creación (Ware, 2017).

Como es evidente, ese panorama al momento de su creación ha cambiado drásticamente. Por un lado, se masificó la educación en Chile, alcanzando tasas de escolarización en educación básica y media cercanas al 90%². Por otro lado, las políticas de privatización implementadas en el país desde los años '80 han influido fuertemente en la merma de la matrícula y resultados de la educación pública (Bellei, 2015). Las élites socioeconómicas del país se concentran ahora mayoritariamente en la educación particular pagada. Por su parte, los sectores medios han migrado a la educación particular subvencionada, cuyos resultados se mantienen más altos que los de la educación municipal, en parte por los efectos de la selección y el copago, que contribuyen a la segregación socioeconómica del sistema (Mizala y Torche, 2012; Hsieh y Urquiola, 2006).

A raíz de lo anterior, los Liceos de Excelencia son vistos por muchos como "el último bastión" de la educación pública. A pesar de que sus resultados son difíciles de separar de los efectos del prestigio y la selección -mecanismo con el cual no cuentan los demás colegios públicos-, varias voces políticas y académicas han abogado por la expansión del modelo. En base a esto, por ejemplo, es que en el año 2010 se anunció la creación de 60 Liceos Bicentenario, iniciativa que buscó expandir el modelo selectivo de los Liceos Emblemáticos reconvirtiendo o construyendo nuevos establecimientos. En específico, el objetivo del programa fue:

"Entregar una alternativa de educación de calidad para los alumnos vulnerables que, aunque siendo destacados en sus contextos escolares, no tienen opciones de ingresar a la educación superior debido a sus bajos puntajes PSU que, en parte, se deben a la baja calidad de los establecimientos a los que asisten" (Carrasco, Gutiérrez, Bogolasky, Rivero y Zahri, 2014).

En su implementación temprana, los Liceos Bicentenario cumplieron con su objetivo de obtener mayores puntajes SIMCE y PSU, así como de permitir el ingreso de sus estudiantes a la educación superior (Carrasco et al., 2014). Como es evidente, esto ha sido bien recibido por sus comunidades educativas y la opinión pública, transformándose en una propuesta políticamente atractiva. En base también al bajo costo comparativo que representa ampliar este tipo de instituciones (en lugar de elevar la calidad del sector público en su conjunto), ha tomado más fuerza la idea de seguir multiplicando estos establecimientos, e incluso aplicar el modelo en los liceos técnico-profesionales<sup>3</sup>,

Por eso, la entrada en vigencia de la Ley de Inclusión (Ley N° 20.845) -uno de cuyos pilares prohíbe la selección de alumnos por parte de los establecimientos que reciben subvención del Estado (MINEDUC, 2017)- causó polémica en los Liceos Públicos de Excelencia (LPE). Varias voces políticas y académicas, así como los propios padres y apoderados<sup>4</sup>, expresaron su preocupación por el futuro de los Liceos Emblemáticos y los Liceos Bicentenario (Eyzaguirre, 2016; Fontaine y Urzúa, 2018). En específico, se argumentó que la prohibición de seleccionar podría dañar irreparablemente los proyectos educativos y la calidad de estos colegios, basados en una alta exigencia académica. La consecuencia sería que de este modo se vería afectada "la principal oportunidad de movilidad social para estudiantes vulnerables basada en el mérito" (Fontaine y Urzúa, 2018). Aunque la ley contempla la eliminación gradual de la selección por puntajes en la prueba de admisión, hasta permitir la selección de un máximo de 30% de estudiantes en base a su rendimiento, algunos piden aumentar este porcentaje<sup>5</sup>, y otros, diseñar un mecanismo

<sup>2</sup> Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL). Indicadores: Tasas de escolarización. Disponible en: http://www.siteal.iipe.unesco.org/

<sup>3</sup> La Tercera. (2018, 1 de junio). Críticas, balances y anuncios: Lo que marcó la cuenta pública de Piñera. Recuperado de: https://www.latercera.com/politica/noticia/criticas-balances-anuncios-lo-marco-la-cuenta-publica-pinera/188807/

<sup>4</sup> Gómez Padrón, U. (2016, 11 de diciembre). Ex alumnos de liceos emblemáticos salen a criticar nueva "ley de inclusión": "la tómbola virtual ha colocado estudiantes de Punta Arenas en colegios de Porvenir". El Líbero. Recuperado de http://ellibero.cl/actualidad/ex-alumnos-de-liceos-emblematicos-salen-acriticar-nueva-ley-de-inclusion-la-tombola-virtual-ha-colocado-a-alumnos-de-punta-arenas-en-colegios-de-porvenir/

<sup>5</sup> Cordella, F. y Cádiz, P. (2015, 3 de noviembre). Mineduc fija fórmula que aumenta selección en liceos emblemáticos. Teletrece. Recuperado de http://www.t13.cl/noticia/politica/mineduc-fija-formula-aumenta-seleccion-liceos-emblematicos

que asegure la diversidad socioeconómica al interior de estas escuelas, seleccionando académicamente al interior de cada quintil de ingresos<sup>6</sup> (Eyzaguirre, 2016).

En un debate relacionado, pero distinto en su naturaleza, durante los últimos años también se ha sumado el cuestionamiento a la segregación de género en los Liceos de Excelencia. En el año 2016, una niña escribió a la Presidenta de la República solicitando el acceso al Instituto Nacional, argumentando que "es injusto" que la mitad de la población esté excluida de la posibilidad de participar del proyecto educativo de un establecimiento emblemático para el país<sup>7</sup>. El cuestionamiento volvió a tomar fuerza este año 2018, con los emplazamientos del movimiento feminista estudiantil, que critican tanto la falta de acceso a los Liceos de Excelencia masculinos en términos de su derecho a la educación, como de las consecuencias potencialmente negativas que genera una educación de un solo género, tanto en hombres como en mujeres. Así, algunos municipios ya se plantean volver mixtos sus Liceos de Excelencia8.

Para ambos debates, se han aportado antecedentes empíricos, tanto nacionales como internacionales, de los potenciales efectos sobre el rendimiento académico que podrían tener los procesos de inclusión y de desegregación de género, respectivamente. Sin embargo, en muchos casos la evidencia es mixta (pues hay resultados que apoyan ambos lados del argumento), o la inclusión y el rendimiento académico son vistos como dos fines contrapuestos, donde para obtener uno es necesario sacrificar el otro.

¿Qué debería hacer la política pública cuando se encuentra ante estas situaciones, donde hay múltiples valores a resguardar? Retomando un debate clásico sobre la relación entre ciencia y filosofía, aquí se propone incorporar la noción de justicia a la evaluación de este dilema de política. En particular, se trata de volver a revisar, clasificar y reordenar la evidencia en base a criterios operativos de justicia, que más que dar una respuesta de antemano, permiten ajustar el foco en las preguntas relevantes. Más en claro, la evidencia puede, por ejemplo, responder si la selección y la segregación producen resultados educativos más altos o no. En cambio, el análisis contextualizado de justicia interpela con preguntas previas: ¿son la selección y/o la segregación por género medios legítimos para aumentar el rendimiento escolar? ¿A quiénes beneficia y perjudica la política de Liceos Públicos de Excelencia (LPE)? ¿Tiene algo que decir la justicia respecto a la segregación por género en los LPE?

Antes de revisar la evidencia, en la sección siguiente se presentan algunos de los criterios operativos de justicia que permitirán evaluar la evidencia disponible para el caso de los Liceos de Excelencia.

# ¿Cómo evaluar la justicia de una política educativa?

¿Puede "medirse" la justicia? Recientemente, son varios los autores que han intentado arrancar a la filosofía educacional de la pura reflexión "ideal" para poder aplicarla al contexto de las políticas públicas -en lo que Bischoff

- Said, C., Vargas, C., y Vergara, C. (2017, 13 de enero). Senadores proponen fórmula para reponer la selección en liceos emblemáticos y destacados. El Mercurio. Recuperado de http://www.elmercurio.com/blogs/2017/01/13/48051/Senadores-proponen-formula-para-reponer-la-seleccion-en-liceos-emblematicos-y-
- Sepúlveda, P., y Rivas, S. (8 de septiembre de 2016). La carta en que niña de 11 años pide a Bachelet y Tohá ingresar al Instituto Nacional. La Tercera. Recuperado de http://www.alatercera.com/noticia/la-carta-en-que-nina-de-11-anos-pide-a-bachelet-v-toha-ingresar-al-instituto-nacional/
- Muñoz, D. (15 de mayo de 2018). Santiago abre proceso para que colegios emblemáticos sean mixtos. La Tercera. Recuperado de https://www.latercera.com/ nacional/noticia/santiago-abre-proceso-colegios-emblematicos-sean-mixtos/165171/

y Shores (2014) llaman "action-guiding philosophy"—. El nombre es potente, porque explicita la voluntad de guiar la acción, en lugar de sólo analizarla. Este ejercicio requiere una mayor flexibilidad respecto de la filosofía tradicional, donde la aplicación de un principio suele proponerse como absoluto e imperativo. Aquí, en cambio, es necesario reconocer que hay ciertas limitaciones -valores contrapuestos, intereses y dificultades prácticas- para la concreción de la justicia en el mundo real.

Por eso, el primer paso es considerar la **multidimensionalidad de la justicia** (Gewirtz, 2006; Brighouse, Ladd, Loeb y Swift, 2018). Esto quiere decir que no existe un sólo principio de justicia educacional que predomine "a todo evento", sino que existen varios, y muchas veces pueden traslaparse o entrar en conflicto entre sí. En este caso, sería atingente considerar algunos principios de justicia distributiva, del reconocimiento y participativa (Ferrada, 2018; Gale, 2000). Además, conviene definir claramente algunos los valores en juego en el caso de la inclusión socioeconómica y de género en los LPE: específicamente, conceptos como la igualdad de oportunidades, la meritocracia o la igualdad de género.

Hay quienes sostienen que los Liceos de Excelencia son la vía más efectiva de movilidad social, y que por este motivo promueven la igualdad de oportunidades. Sin embargo, pocas veces se explicita qué se entiende por "igualdad de oportunidades" (Ferrada, 2018). Esto da pie a una paradoja: parafraseando a Jencks (1988), casi nadie se opone a este fin, pero el consenso es más bien escaso al discutir cómo alcanzarlo. La cuestión del acceso a estos Liceos se trata de un problema de distribución de oportunidades. En sociedades democráticas la educación es "el" principal mecanismo para desarrollarse, participar de la sociedad y acceder a mejores posiciones sociales (Brighouse, Ladd, Loeb y Swift, 2018). Sin embargo, la educación no sólo es un bienº absoluto, sino relativo; esto quiere decir que el beneficio que genera también depende de cuánta -y qué tan buena- educación tienen los demás. Por eso, una educación que se define de élite ya tiene un componente problemático: su valor radica en la capacidad de acaparar oportunidades que quedan fuera de alcance para otros. Así mismo, tener un "piso mínimo" de educación se asocia a una vida más precaria conforme los demás van obteniendo mayores o mejores oportunidades educacionales.

Luego, ¿qué entendemos por meritocracia? Usando una definición liberal bastante extendida, aunque ciertamente no la más exigente<sup>10</sup>, para que las diferencias de resultados sean justas éstas debiesen responder sólo a diferencias naturales en talento y esfuerzo de los y las estudiantes, y no de características arbitrarias como su nivel socioeconómico, la raza o el género. En base a esta definición, Brighouse y Swift (2014) plantean un Principio de Igualdad de Oportunidad Educacional, según el cual la justicia demanda corregir las desigualdades ilegítimas entre grupos de estudiantes. Esto incluye la posibilidad de "nivelar hacia abajo", si la posición ventajosa fue obtenida como resultados de características arbitrarias.

Adicionalmente, hay quienes sostienen que la prioridad, para la política, deben ser los más desventajados del sistema educativo, ya que sus perspectivas futuras de desarrollarse y acceder a una vida digna son las que están más severamente perjudicadas. Por ello, el Principio Prioritario de Justicia Educacional (Schouten, 2012) sostiene que las políticas educativas sólo son legítimas si mejoran o no dañan las oportunidades de este grupo, al

Bien entendido no como un "bien económico", sino como beneficio (Brighouse, Ladd, Loeb y Swift, 2018).

<sup>10</sup> Este principio está basado en el Principio de Igualdad de la teoría de la justicia de John Rawls (1999). Ver Brighouse y Swift (2014) para la crítica que argumenta que la propensión a ejercer es esfuerzo puede considerarse una variable endógena del nivel socioeconómico y las perspectivas educacionales asociadas. Ver Schouten (2012) para una crítica que argumenta que no hay una diferencia moral entre diferencias arbitrarias sociales y biológicas, y que por tanto excluye el talento como una fuente de desigualdad aceptable.

tiempo que exige que se les compense en la medida de su desventaja. La idea que está detrás de este principio es que tiene más fuerza moral evitar un daño a los más desventajados -que reciben una educación deficiente o no la reciben-, que mejorar las condiciones de otros estudiantes que ya están en una posición más ventajosa.

Por otra parte, y a diferencia de esta primera discusión, la demanda por derechos e igualdad del feminismo se enmarca mejor dentro de las teorías del reconocimiento y la participación (Fraser, 1996; Ferrada, 2018). Se trata de identificar y reconocer una desigualdad económica, de estatus y de derechos histórica, para la cual la justicia exige una reparación no sólo material, sino también simbólica. En palabras de Ferrada (2018), la pregunta relevante es ¿igualdad entre quiénes?, más que ¿igualdad de qué? En este sentido, el rendimiento académico es sólo una arista del problema. Lo relevante para este enfoque es si la formación segregada de los Liceos de Excelencia permite o promueve que las mujeres sean consideradas pares en la vida social, en términos culturales y de participación política, y qué acciones concretas se pueden realizar en esta línea.

Como se mencionó antes, los principios expuestos no son exhaustivos, pero dan un buen marco para evaluar la justicia de los Liceos de Excelencia. ¿Qué pasa entonces cuando revisamos la evidencia teniendo como foco del análisis estas consideraciones?

# ¿Qué sentido tiene una educación pública selectiva y segregada?

En esta sección se presentan evidencias relacionadas con los principios de justicia revisados. Lo que permitirá afirmar algo sobre la justificación de los LPE, entonces, no es la cantidad de evidencia a favor o en contra, sino los principios de justicia contra los cuales se contrastan los datos.

# ¿Los Liceos de Excelencia benefician a los estudiantes más desventajados?

De acuerdo a la investigación de Allende y Valenzuela (2016), los estudiantes de los LPE poseen alto rendimiento académico durante toda su trayectoria educativa previa al ingreso, y sus padres tienen altas expectativas educativas para ellos, con un porcentaje mayoritario que cree que accederán a la educación superior. En términos de nivel socioeconómico, la mayoría de los estudiantes proviene de familias de clase media-alta: el estudiante promedio pertenece al percentil 75 de la distribución de ingreso en Chile. Adicionalmente, la mayoría de los estudiantes de los Liceos de Excelencia proviene de colegios particulares subvencionados (incluso un grupo pequeño de particulares pagados), y sólo alrededor de un 30% de su matrícula proviene de colegios públicos.

Por otro lado, según la evaluación para la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) sobre los primeros años de implementación de los Liceos Bicentenario, éstos hacen un uso intensivo de mecanismos de selección, tanto académicos como personales: un 90% aplica pruebas de conocimiento, un 84% exige informes de notas, un 68% demanda informes de disciplina, un 45% entrevista a los alumnos y un 20% entrevista a los padres (Carrasco et al., 2014). Con este nivel de selección, la composición del alumnado en términos académicos no debe sorprender: los cursos son altamente homogéneos, con un 67% de los seleccionados que provienen del 30% de mejor rendimiento en sus cursos de origen (Carrasco, Gutiérrez y Bogolasky, 2016).

Existe mucha investigación que intenta determinar si, aun controlando por el nivel socioeconómico de los estudiantes, los Liceos de Excelencia agregan valor en términos de resultados académicos, con resultados afirmativos (Bucarey, Jorquera, Muñoz y Urzúa, 2016) y negativos (Allende y Valenzuela, 2016; Manríquez, 2016), tal y como sucede con la evidencia internacional. Lo relevante aquí es que, analizado desde el punto de vista del principio prioritario, lo que no está en discusión es que los estudiantes de los LPE no son los más vulnerables del país, y en ese sentido esta no es una política que ponga como prioridad a los más desventajados. Sin embargo, aún quedaría por resolver si generan oportunidades educacionales que de otro modo serían inaccesibles a sus estudiantes.

# ¿Aumentan o disminuyen brechas educacionales arbitrarias?

El principal argumento a favor de los LPE es que éstos generan movilidad social y, por tanto, acortarían brechas. En primer lugar, es necesario recalcar que, en el campo educativo, la expansión educacional ha beneficiado a las clases más bajas en términos absolutos -aumentó el acceso y los años de escolaridad-, pero en términos relativos las mejores oportunidades siguen siendo acaparadas por la clase media y alta (Glaesser y Cooper, 2012). Esto se debe tanto a la extrema desigualdad económica en nuestro país, como a las diferentes normativas que regían a cada tipo de colegios en Chile.

El sector particular pagado, que es muy minoritario -cerca de un 8% de la matrícula- (Centro de Estudios MI-NEDUC, 2017), opera bajo una normativa paralela e inversa a la reforma: selección arbitraria e hipersegregación (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2014) junto con matrículas y mensualidades fuera del alcance de la mayoría de la población. Esto hace que las posiciones universitarias de élite estén acaparadas por este sector. Es más, un estudiante de un colegio particular pagado tiene 7 veces más probabilidades de entrar a una carrera de élite en la Universidad Católica o la Universidad de Chile que los estudiantes de Liceos Bicentenario, y 3 veces más que los de Liceos Emblemáticos (Rivera y Guevara, 2017). En este sentido, Ware (2017) argumenta que los establecimientos públicos selectivos dan la "apariencia de movilidad social ascendente, sin generar al mismo tiempo mucha movilidad descendente" (p. 286). Establecimientos como los LPE generan una oportunidad muy limitada de acceso para grupos medios, que sin embargo no llegan nunca a representar una amenaza para la élite. Adicionalmente, vale la pena cuestionar que la opción de la política pública sea transformar algunos de sus establecimientos en espacios selectivos y segregados para poder entrar a competir con los particulares pagados, en lugar de problematizar la hipersegregación de aquellos.

Eso respecto a las brechas en el nivel más alto de desempeño. ¿Pero qué pasa con la brecha respecto a los demás colegios que ya no seleccionan? Según Gorard y Siddiqui (2016), un error típico de los defensores de los establecimientos públicos selectivos y de los responsables de la política es centrarse exclusivamente en lo que ocurre dentro de ellas. Sin embargo, quizás lo pensarían dos veces si analizaran que decir "queremos más Liceos Públicos Selectivos" equivale a decir "queremos más escuelas que pierdan el 15%-20% de sus estudiantes de mejor rendimiento" (p.12). Si bien modesto, el impacto de este 'efecto descreme' sobre puntajes en pruebas estandarizados sería negativo (Altonji, Huang y Taber, 2015; tal como se cita en Allende y Valenzuela, 2016), al tiempo que diferentes estudios reportan menores expectativas educacionales de parte de los profesores, impacto en la autoestima académica y aspiraciones de los estudiantes, y menores recursos asignados a estas escuelas (Gorard y Siddiqui, 2016).

En suma, la educación selectiva hace que las experiencias educacionales estén inequitativamente distribuidas, y que también se vuelvan incomparables entre sí. La existencia de normativas paralelas abre brechas sociales entre las distintas dependencias educacionales, que ya determinan un ordenamiento general de resultados. En estas condiciones, y en palabras de Lampert (2013), identificar "mérito puro" es una ilusión.

# ¿La segregación de género en los LPE permite o promueve el reconocimiento de las mujeres como pares en la esfera educativa?

Si la discusión se limita al ámbito de la distribución, el debate sobre la segregación de género es en cierto sentido similar a la de la segregación socioeconómica y académica. Primeramente, habría que preguntarse por las diferencias en acceso, y luego por las brechas en rendimiento académico dependiendo de la composición de género de las escuelas. A este respecto, y si bien la evidencia general también es mixta, investigaciones recientes sugieren que la educación diferenciada por género no genera ventajas significativas en el aprendizaje (Lavy y Schlosser, 2011; Pahlke, Hyde y Allison, 2014; Villalobos, Wyman, Schiele y Godoy, 2016 -éste último, para el caso chileno-). Por eso, estrictamente en términos académicos, la segregación de género no cumpliría una función en términos de oportunidades educacionales.

Pero la desigualdad de género es más que un problema de distribución: toca las relaciones sociales, el status cultural y la participación política. Por eso, Nancy Fraser (1996) propuso tratarla como una categoría ambivalente, que incluye tanto problemáticas distributivas como de reconocimiento. Para ello define la justicia bajo el concepto de paridad participativa, y que exige acciones tanto de redistribución material -en este caso, oportunidades educacionales- como de reconocimiento.

Volviendo a los liceos de excelencia, el Instituto Nacional y el Liceo 1 Javiera Carrera, por poner un ejemplo, representan algo distinto en términos simbólicos. El primero se creó con el afán de formar a los dirigentes del país, y esto se entendió originalmente como una posibilidad exclusivamente masculina. En cambio, en el segundo caso se trataba de ampliar el acceso a educación de las mujeres. Por eso, si bien uno puede argumentar que en términos de acceso actualmente son equivalentes para cada sexo, simbólicamente no lo son. La justicia del reconocimiento no admite como reparación sólo frases declarativas, sino un cambio concreto en las condiciones del grupo que la reclama. Entonces, la pregunta es: ¿tendría un efecto simbólico que un establecimiento como el Instituto Nacional se volviera mixto? O, ¿hay algo esencial de su proyecto educativo que se pierde con el acceso de las mujeres? Estas mismas preguntas habría que repetirlas, entonces, para el resto de los LPE.

La transformación de estos liceos -o algunos de estos- en establecimientos mixtos sería una señal potente, un modo de comprender y actualizar las relaciones entre hombres y mujeres en el sistema escolar. No es que esta medida sea suficiente por sí sola (muchas medidas pedagógicas y organizacionales deben tomarse para resguardar la igualdad al interior de estos establecimientos), pero sí un primer paso que empuje discusiones sobre la igualdad de representación en su cuerpo docente, en sus métodos de enseñanza, y en el desarrollo social de los y las estudiantes.

#### **Conclusiones**

El sistema educativo chileno enfrenta hoy nuevas realidades y desafíos, que reflejan los cambios de una sociedad cada vez más compleja. Mientras que ésta es crecientemente diversa y altamente desigual, al sistema se le exige en mayor medida generar igualdad de oportunidades y cohesión social. Por lo mismo, la justicia como concepto multidimensional permite analizar problemas públicos de manera integral y con un sentido de urgencia moral.

Es urgente recuperar esta discusión político-normativa que debiese anteceder al diseño técnico de las políticas. No se trata de desechar la evidencia empírica; es más, urge. Pero el desafío consiste en hacerse las preguntas relevantes al evaluar una política pública, y medir aquello que como sociedad valoramos. En otras palabras, se necesita evidencia "para tomar decisiones empíricamente informadas, y moralmente responsables" (Brighouse, Ladd, Loeb y Swift, 2018). Utilizando sólo tres principios justicia distributiva y de reconocimiento, el análisis hecho aquí sugiere que los Liceos de Excelencia no benefician a los más desventajados, potencian desigualdades ilegítimas, y se quedan cortos en el reconocimiento público de la igualdad de género en educación. Además, el enfoque multidimensional de justicia permite observar los LPE en contexto, no como instituciones aisladas sino como un mecanismo paliativo a injusticias más amplias. De este modo, problematiza otros aspectos sobre la selección escolar, y plantea nuevas discusiones sobre aspectos hasta ahora inabordados por la política pública, como el elitismo del sector particular pagado y la necesidad de una educación no sexista. Así, el modelo de los Liceos Públicos de Excelencia es evidentemente problemático, y amerita cuestionamiento.

Es importante recalcar aquí que el análisis hecho en este capítulo no tiene como objetivo hacer un juicio moral a las familias ni a los estudiantes que asisten a los LPE. Cada familia intenta aprovechar las mejores oportunidades disponibles, de acuerdo a sus recursos y capacidades: el problema de fondo es que esto ocurre en un sistema que, como muestra el análisis, opera bajo parámetros dispares.

Finalmente, algunos podrán preguntarse cuál será la identidad de los Liceos de Excelencia si son despojados de la selección o de su composición de género. Tal vez lo que hace falta es una redefinición democrática de "excelencia educativa", que vaya más allá del desempeño académico y que se caracterice por su vanguardismo, por ir a la par con las discusiones de una sociedad chilena que ha cambiado. La evaluación de justicia, entonces, debe estar dirigida a nuestro sistema educativo y sus políticas, en base a una discusión democrática sobre lo que entendemos por una sociedad justa y con oportunidades igualitarias.

# Bibliografía

Allende, C. y Valenzuela, J.P. (Septiembre de 2016). Efectividad de los Liceos Públicos de Excelencia en Chile. Documento de Trabajo  $N^{\circ}20$ , CIAE.

Bellei, C. (2015) El gran experimento: Mercado y privatización de la educación chilena. Santiago: LOM Ediciones.

Bischoff, K. y Shores, K. (2014). The role for social science in action-guiding philosophy: The case of educational equity. *Theory and Research in Education*, 12(2), 131-150.

Brighouse, H. y Swift, A. (2014). The Place of Educational Equality in Educational Justice. En: K. Meyer (Ed.). *Education, Justice and the Human Good: Fairness and Equality in the Education System.* Nueva York: Routledge, pp. 20-55.

Brighouse, H., Ladd, H. Loeb, S. y Swift, A. (2018). *Educational Goods: Values, Evidence and Decision Making*. Chicago: The University of Chicago University Press.

Bucarey, A., Jorquera, M., Muñoz, P. y Urzúa, S. (2014). El efecto del Instituto Nacional: Evidencia a partir de un diseño de regresión discontinua. Estudios Públicos, 133, 37-68.

Carrasco, A., Gutiérrez, G., Bogolasky, F., Rivero, R. y Zahri, M. (24 de julio de 2014). "Análisis del Estado de Implementación del Programa 'Liceos Bicentenario de Excelencia'. Informe Final para la Dirección de Presupuestos (DIPRES), Ministerio de Hacienda". Centro UC de Políticas Públicas y Centro UC de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE UC).

Carrasco, A., Gutiérrez, G. y Bogolasky, F. (2016). Liceos Bicentenario de Excelencia: Dilemas de equidad educativa y movilidad social. (CEPPE Policy Briefs, N°8). Santiago: Centro UC de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación. Disponible en: http:// ceppe.uc.cl/images/contenido/policy-briefs/CEPPE\_N8-Liceos Bicentenario de excelencia-Dilemas de equidad educativa\_y\_movilidad\_social.pdf

Centro de Estudios MINEDUC. (2017). "Informe Nacional: Revisión de políticas educativas en Chile desde el 2004 al 2016." Santiago, Chile: Ministerio de Educación. Disponible en: https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/06/CBR\_Mineduc-WEB.pdf

Eyzaguirre, S. (2016). ¿Por qué Liceos de Excelencia? (Puntos de Referencia, N°448). Santiago: Centro de Estudios Públicos. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20161219/ asocfile/20161219124144/pder448\_seyzaguirre.pdf

Ferrada, D. (2018). La igualdad de oportunidades en Chile: Opciones y consecuencia para la educación. En: Ferrada, D. (Ed.) Políticas educativas y su impacto en las comunidades. Investigación en educación para la justicia social (pp. 19-40). Talca, Chile: Ediciones UCM.

Fontaine, A. y Urzúa, S. (2018). Educación con patines. Santiago: El Mercurio Ediciones.

Fraser, N. (1996). Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género. Revista Internacional de Filosofía Política, 8, 13-40.

Gale, T. (2000). Rethinking social justice in schools: how will we recognize it when we see it? International Journal of Inclusive Education, 4(3), 253-269.

Gewirtz, S. (2006). Towards a Contextualized Analysis of Social Justice in Education. Educational Philosophy and Theory, 38(1), 69-

Glaesser, J. v Cooper, B. (2012). Educational achievement in selective and comprehensive local education authorities: A configurational analysis. British Journal of Sociology of Education, 33(2), 223-244. DOI: 10.1080/01425692.2011.649833.

Gorard, S., v Siddiqui, N. (2016). "Grammar schools in England: a new approach to analysing their intakes and outcomes", Reporte de Proyecto. Durham University, Durham.

Hsieh, C-T. y Urquiola, M. (2006). The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program. Journal of Public Economics, 90, 1477-

Jencks, C. (1988). Whom must we treat equally for educational opportunity to be equal? Ethics, 98(3), 518-533.

Lampert, K. (2013). Meritocratic Education and Social Worthlessness. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Lavy, V. y Schlosser, A. (2011). Mechanisms and Impacts of Gender Peer Effects at School. American Economic Journal: Applied Economics, 3(2), 1-33.

Manríquez, B. (2016). Efectos de los liceos públicos emblemáticos sobre el desempeño escolar: El caso del Liceo N°1 de Niñas de Santiago "Javiera Carrera". (Tesis para optar al grado académico de Magíster en Análisis Económico). Universidad de Chile. Recuperada de: http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/138585/ Efectos de los liceos públicos emblemáticos sobre el desempeño escolar el caso del Liceo N.1 de Niñas Javi.pdf?sequence=1&isAllowed=v

MINEDUC. (2017). El primer gran debate de la Reforma Educacional: Ley de Inclusión Escolar. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Biblioteca Nacional del Congreso.

Mizala, A. y Torche, F. (2012). Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system. International Journal of Education Development, 32(1), 132-

Pahlke, E., Hyde, J. S., y Allison, C. M. (2014). The effects of single-sex compared with coeducational schooling on students' performance and attitudes: A meta-analysis. Psychological bulletin, 140(4), 1042.

Rawls, J. (1999). A Theory of Justice (Revised Edition). Oxford: Oxford University Press.

Rivera, M. y Guevara, J. (Noviembre de 2017). Selección en la educación secundaria y acceso a universidades de élite por tipos de establecimiento en Chile. Análisis de la cohorte 2016. (Documento de Trabajo N°8, Centro de Estudios MINEDUC, División de Planificación y Presupuesto, Subsecretaría de Educación). Recuperado https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/ sites/100/2017/06/DctoTrabajo8-MRivera.pdf

Schouten, G. (2012). Fair Educational Opportunity and the Distribution of Natural Ability: Toward a Prioritarian Principle of Educational Justice. Journal of Philosophy of Education, 46(3), 472-491.

Valenzuela, J. P., Bellei, C., y De los Ríos, D. (2014). Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system: The case of Chile. Journal of Education Policy, 29(2), 217-241.

Villalobos, C., Wyman, I., Schiele, B., y Godoy, F. (2016). Composición de género en establecimientos escolares chilenos: ¿Afecta el rendimiento académico y el ambiente escolar? Estudios Pedagógicos (Valdivia), 42(2), 379-394.

Ware, A. (2017). Grammar Schools, a Policy of Social Mobility and Selection - Why? The Political Quarterly, 88(2), 280-290.

# Aproximaciones al desistimiento delictual: Una alternativa para la (re)inserción social

Benjamín Ulloa Gamboa y Norma Villanueva Fernández

#### **RESUMEN**

El desistimiento es una corriente teórica de data relativamente reciente que busca favorecer procesos de cambio pro-sociales en personas con trayectorias vitales delictivas, cuyo componente central radica en la participación protagónica del "sujeto", considerando sus recursos personales y potencialidades de cambio. En este informe se realiza una revisión bibliográfica de los principales investigadores en la materia, reconociendo sus potenciales beneficios y alcances en procesos individuales y comunitarios, favoreciendo integrar una perspectiva más integral en materia de seguridad ciudadana. Proponemos un cambio de mirada orientada desde la promoción social que pueda revertir las altas tasas de reincidencia observadas durante los últimos años en Chile, que evidencian la falta de enfoques sostenidos y eficaces para el tratamiento de la delincuencia.

#### Introducción

El 8 de diciembre de 2010, en la cárcel de San Miguel, murieron 81 personas privadas de libertad en un dramático incendio que dejó en evidencia las precarias e indignas condiciones en las que se encontraban cumpliendo sus condenas. Entre ellos estaba Bastián Arriagada, de 22 años, quien había sido condenado a una pena privativa de libertad de 61 días por vender películas piratas. Bastián no era un peligro para la sociedad, ni mucho menos un "delincuente" del cual había que protegerse. Así como Bastián, hay muchos casos de hombres y mujeres que han sido condenados a privación de libertad que nunca debieron estar tras las rejas, sino cumpliendo en el peor de los casos, una pena en libertad que promoviera su (re)inserción.

Casos como este nos interpelan a preguntarnos sobre los fines de la pena y qué medidas, en atención a estos fines, son las más adecuadas para enfrentar el delito. Considerando lo anterior, si reconocemos que una de las finalidades de la pena es propiciar la (re)inserción, claramente la cárcel como la hemos comprendido hasta hoy y la masificación de la misma como respuesta al delito ha devenido en iatrogénica, al verse evidenciado el aumento del nivel criminógeno y el daño físico y psíquico de los reclusos, así como también, las nefastas consecuencias para sus familias propiciando una mayor vulnerabilidad y marginalización de los suyos, factores que están en la raíz del problema de la delincuencia. Esta es una de las variables a la base de un círculo delictivo, que ha sido potenciado con medidas punitivas y meramente sancionadoras, olvidando una panorámica restaurativa que pudiera realmente incidir en materia de victimización y delincuencia.

A mayor abundamiento, las cifras de reincidencia en Chile reflejan la poca efectividad del sistema penitenciario, toda vez que cerca del 71,2% vuelve a tener un contacto con el sistema penal dentro de los tres años siguientes a su egreso, y un 50,5% regresa a la cárcel en el mismo lapso de tiempo, cuestión que acontece mayoritariamente dentro del primer año en libertad (Paz Ciudadana, 2012). También causa alarma evidenciar la precariedad de los penales y las cifras de hacinamiento (Fiscalía Judicial Corte Suprema, 2018), así como los niveles de inseguridad al interior de los mismos, cuestión que se ve brutalmente graficada al estimarse, a partir de cifras oficiales de Gendarmería de Chile, que dentro de nuestras cárceles hay 50 veces más posibilidades de morir asesinado en comparación al medio libre, todo ello sin considerar a quienes murieron por concepto de "riñas" (El Mercurio, 2018) y/o a los internos que fallecieron en algún centro hospitalario, como consecuencia de un suceso violento ocurrido dentro de un recinto penal.

La dictación de leyes tendientes a endurecer las penas han sido más bien reacciones "cómodas" y muchas veces populistas que han tendido a agravar el problema de la delincuencia. Más aún considerando que no hay evidencia robusta que indique que el aumento de penas sirva como disuasivo para la comisión de delitos (Centro de Políticas Públicas UC, 2016). A modo de ejemplo, llaman la atención las diversas modificaciones propiciadas con las denominadas "agendas cortas antidelincuencia", con las cuales se ha tendido a incrementar el tiempo de cumplimiento efectivo de determinadas penas para poder acceder a libertad condicional; cuestión contraproducente, toda vez que a mayor tiempo encarcelado aumentan las posibilidades de reincidencia, considerando los efectos perniciosos de la prisión en la vida de los internos. Interesante en este respecto, es evidenciar que la reincidencia de libertos condicionales es considerablemente menor en comparación a quienes cumplen, de manera efectiva, el total de su pena a interior de recintos penitenciarios (Faúndez y Lavanderos, 2017).

En este contexto de precariedad penitenciaria y aumento progresivo del endurecimiento de penas puramente sancionadoras, es que presentamos el paradigma del desistimiento como modelo y herramienta para impulsar y favorecer la (re)inserción. Paradigma que tiene como centro y protagonista de su propio proceso al infractor de ley y a la comunidad, evitando con ello tratamientos verticalistas e intervencionistas que no consideran la trayectoria vital y motivación del mismo, así como también identificando las causas sociales del delito y el rol de la comunidad en los procesos de (re)inserción (McNeill, 2012).

# ¿Qué es el desistimiento?

El desistimiento, entendido como un proceso mediante el cual una persona con pasado criminógeno cesa su actividad delictiva de forma definitiva o incluso por lapsos cada vez más extensos de tiempo (Cid y Marti, 2011), es clave a ser estudiado y analizado para comprender cuales son los factores que están a la base de su surgimiento y mantención. Es de especial relevancia con la población carcelaria que está próxima a cumplir sus condenas, o se encuentra en condiciones de optar a beneficios que impliquen contacto con el medio libre, para continuar cumpliendo una pena en libertad.

El desistimiento como teoría o corriente, es de data relativamente reciente. Esta se ocupa de estudiar el fin de las carreras delictivas y los factores asociados a este cese (Farrigton, 2006). Es primordial considerar, que el mismo corresponde a un proceso de naturaleza compleja y que en primera instancia requiere de la decisión y voluntad de la persona en cuestión, es decir, debe existir una motivación personal al cambio. Este proceso de transformación, implica modificar hábitos y conductas asociadas a la comisión de delitos, lo cual conlleva adoptar modelos convencionales para relacionarse con la estructura social (Maruna, 2009). Es por tanto el desistimiento un esfuerzo tanto cognitivo como psicológico, pero con soporte comunitario que ha sido mayoritariamente significado como un cambio de identidad (McNeill 2012) en el cual se deben desaprender y abandonar ciertos patrones de comportamiento delictivo, así como de validación y justificación que se le da internamente al delito como forma de subsistencia y parte de la cotidianidad natural y normalizada en la vida de un individuo. En este sentido, y siendo contrastado con las Teorías del Aprendizaje Social (Redondo, Stangeland y Garrido, 2006), el contexto social próximo así como las figuras significativas cobran especial relevancia, en atención a que la persona debe desacreditar y refutar pautas de comportamiento adquiridas y aprendidas en su medio social primario, lo cual será clave para poner a prueba las intenciones y motivaciones de cambio transitando desde una conversión simbólica a una material. En este cambio de identidad cobran especial relevancia las personas significativas del sujeto en cuestión y el tipo de apoyo o refuerzo que estos entreguen ante estos cambios de conducta.

En la génesis del desistimiento como corriente teórica, se encuentra la preocupación de investigadores y profesionales del ámbito penal - penitenciario, sobre las formas de tratamiento y abordaje de la "rehabilitación" predominante en la sociedad occidental durante fines de la década de los setentas (McNeill, 2012). El desistimiento surge como una respuesta teórica integral, que contiene una orientación de promoción social y humana, a formas verticalistas y coercitivas de "tratamiento" que no consideran las particularidades ni las intenciones de las personas de las cuales son objeto. El desistimiento pone un especial énfasis en la voluntariedad del individuo a ejercer un cambio de vida, tanto por su condición de "sujeto" como por la relevancia de que sean ellos mismos los protagonistas de sus propios procesos, como personas válidas y con poder decisional. Esto no sólo contiene una dimensión ética y de respeto a los derechos y la dignidad humana, sino que además es mucho más eficaz y sostenible si se piensa desde la gestación de políticas públicas o programas de acompañamiento con recursos limitados. De este modo, la primera intención de generar un cambio de vida así como de sostener un compromiso sistemático con el proceso, si bien no garantizan el logro definitivo del desistimiento ni facilitan la complejidad de esta transición, son su primera condición necesaria y elemental.

Esta aseveración de cambio es relacionada por Maruna (citado por Luna, 2017) con la construcción de narrativas subjetivas, en las cuales las personas en proceso o vías de desistimiento configuran construcciones explicativas del pasado, resignificando hechos dañinos y negativos para sí mismos y/o para la sociedad, internalizando la aseveración de que el presente y el futuro no se encuentran determinados por este. No se trata de negar o invisibilizar el pasado criminal, sino más bien de dar una explicación lógica y causal a los cambios en sus estilos de vida (Farral, 2002; Maruna, 2003, citado por McNeill, 2012). Estas explicaciones internas le dan un nuevo sentido a estos hechos, otorgándole argumentaciones simbólicas que moralmente los sitúan como necesarios para el

logro de un presente "esperanzador" y sobre el cual esta persona tiene un mayor control y manejo de su vida. Un clásico ejemplo de esto sería utilizar este cúmulo de experiencias para ayudar a otros sujetos a desistir de conductas criminales. Estos aportes a la comunidad son relevantes en cuanto se ha demostrado que la validación y el refuerzo del medio es un gran motivador para la autoestima, la determinación personal y el aumento de la seguridad en sí mismo, factores esenciales para transitar por el desistimiento (McNeill, 2012; CESC, 2012). Es así como la identidad se reforma y se pone al servicio de la comunidad de la cual alguna vez fue transgresor, proceso en el cual los apoyos institucionales o de terceros, si bien no aseguran el desistimiento, son relevantes y significativos para configurar la validación social de los cambios.

El desistimiento es un proceso gradual y sistemático que probablemente tenga retrocesos y recaídas, siendo los mismos normales en un proceso de esta envergadura. Para comprender y empatizar con la naturaleza de esta ambigüedad, se pueden nominar dos elementos esenciales. En primer lugar, la persona en proceso de cambio debe realizar una evaluación interna de costo-beneficio con la nueva vida que se propone, aprendiendo a administrar la ambigüedad e incertidumbre (CESC, 2013), sobre todo en cuanto a quienes aún están en prisión. Si bien hay ciertos investigadores (Maruna citado por Cid y Marti, 2011) que indican que al producirse este cuestionamiento el cambio de identidad ya se produjo; comprender la complejidad de esta vulnerabilidad al cambio es esencial para destacar el rol del medio próximo y los apoyos brindados. Por otro lado, y como segundo elemento, se puede comprender el desistimiento como un proceso interno similar a la rehabilitación de consumo problemático de drogas, o de cualquier otra adicción, al comprometer un cambio en las pautas de vida y de reorientación de actitudes y costumbres que están internalizadas a nivel inconsciente y asociadas a una serie de factores emocionales y cognitivos (Cid y Marti, 2011). Nos podemos referir por tanto, a un proceso de "rehabilitación delictual", que supondrá cambios en las narrativas internas, evaluación permanente de la conducta y evitación de situaciones u oportunidades criminógenas, con la permanente posibilidad de tener recaídas y reincidencias, siendo estas naturales en un proceso de cambio.

Una de las teorías que se encuentra estrechamente ligadas con el desistimiento es la referida a las Trayectorias Vitales de Farrignton (2006). Este aborda las trayectorias delictuales a partir del ciclo etario de los individuos, aseverando que gran parte de los actos criminales ocurren en la adolescencia, lo cual sería propio de desajustes adaptativos y emocionales relativamente normales en esta etapa. A partir de estudios longitudinales, esta corriente demuestra que la curva del delito decrece con los años, es decir, que a medida que las personas envejecen cometen menos delitos. Esto se relacionaría tanto con factores biológicos y cognitivos de cada etapa del ciclo vital, así como del costo asociado al delito a la luz de acontecimientos vitales en la vida y la prioridad que estas guardan para el individuo. De este modo, habría una serie de factores externos que podrían precipitar el cese de la trayectoria delictiva adelantando el desistimiento natural por edad. Esto podría ser: casarse, tener hijos, obtener un trabajo, entre otros. Es importante comprender, que no son los hitos en sí los que precipitan un cambio de vida, sino la significación que la persona les otorga y la evaluación de riesgo a perder los mismos. Nuevamente, y como refuerzo al cambio individual, los vínculos sociales toman especial relevancia en el proceso del desistimiento.

La dimensión social del desistimiento como soporte y apoyo que facilita este proceso, es una de las más relevantes a indagar y profundizar. Sin este ámbito articulado, es probable que aún habiendo personas que desistan del delito, estas sean sólo las más resilientes y proclives al cambio. Experiencias nacionales de acompañamiento en (re)inserción (CESC, 2013) han manifestado y sistematizado la relevancia que tienen en estos procesos, la calidad de los vínculos de las personas, así como las características de sus contextos, y las oportunidades que estos les puedan brindar para generar alternativas de subsistencia. También los apoyos profesionales y técnicos que hagan de soporte a las dudas, incertidumbres y ambivalencias del proceso, han sido relevadas como claves, considerando que no sólo se pretende incidir en la vida de una persona, sino que más bien se está aportando a la calidad de vida de una comunidad completa. Es acá donde radica la importancia pública y social de promover y conocer el desistimiento como probable eje temático u orientador de políticas, programas e iniciativas particulares de (re)inserción, que tengan impacto sostenibles y sustentables en el tiempo.

# Pertinencia del desistimiento en materia de seguridad pública y ciudadana

Pensar en el desistimiento como dispositivo aplicable a políticas de prevención en materia de (re)inserción, requiere identificar los factores y/o variables que, según la literatura e investigaciones científicas, facilitan o permiten su desarrollo. La relación entre desistimiento y (re)inserción es estrecha y dinámica, entendiendo la última como la resocialización de personas con pasado criminógeno. Resulta igualmente discutible y materia de una reflexión más amplia, determinar el buen uso de este concepto, considerando que probablemente estos sujetos nunca estuvieron realmente insertos en la estructura social. Esto ya fue planteado por la criminología crítica (Redondo et al, 2006), y podría ser corroborado al revisar las caracterizaciones generales de la población carcelaria y sus núcleos familiares (bajos niveles educativos, escasas redes de apoyo, comunas de origen con altos niveles de pobreza, entre otros) (Centro de Políticas Públicas UC, 2016). Es relevante, por cuanto la sociedad tiene un rol fundamental en la operacionalización del desistimiento. En este sentido, si bien sus planteamientos indican como condición necesaria la decisión, orientación al cambio, y determinación de los propios sujetos para modificar conductas- facilitar o favorecer su sustentabilidad conlleva necesariamente el apoyo de la estructura social. Es decir, no sólo el sujeto en cuestión debe creer en sí mismo y saberse capaz de cambiar, sino que la sociedad deberá apoyar este cambio, generando las condiciones para que este se produzca y sea sostenible en el tiempo.

Para comprender la importancia de los apoyos y validaciones del medio, se puede recurrir a la Teoría del Aprendizaje Social de Akers (Redondo et al, 2006) y sus planteamientos sobre la adquisición de conductas antisociales. Este indica que la delincuencia responde a una conducta aprendida por asociación diferencial e imitación de modelos, sobre todo de personas significativas y en un contexto en el cual el delito es validado y de cierto modo recompensado. La importancia de esta teoría en materia del desistimiento, se relaciona con la comprensión del delito como un proceso de aprendizaje, que de igual modo puede ser desaprendido por los sujetos. Claramente que, a más temprana edad existen mayores posibilidades de lograr cambios significativos, pero se ha comprobado científicamente que las intervenciones de cambio de conductas criminógenas en adultos y basadas en el aprendizaje social tienen un éxito elevado (Akers, 2016), esto debido a su naturaleza conductual que opera a nivel cognitivo y emocional, desde la creación de nuevos hábitos validados por el medio y reforzados de forma sistemática y gradual. Es probable que estas redefiniciones de vida impliquen cambiar parte importante de la red de pares o vínculos, decisión que debe tomar cada persona en base al riesgo o la oportunidad que éstas le ofrezcan. En este punto, y por la naturaleza compleja de los vínculos y las relaciones humanas, el apoyo de una persona significativa, prosocial, involucrada y con conocimiento de estas consideraciones, será un facilitador para el éxito del proceso.

De este modo se podría proponer un modelo de intervención intracarcelario que replique los elementos centrales de esta teoría, orientada a la formación, sensibilización y entrenamiento cognitivo en personas que tienen intenciones de realizar un cambio de vida. En esta línea y según Maruna (citado por Cid y Marti, 2011), la persistencia delictual se encuentra relacionada con características cognitivas como el escaso control de impulsos, bajos niveles de autodeterminación y precaria conciencia sobre las consecuencias de los actos. Bajo estas consideraciones, intencionar procesos de reeducación de estas variables cognitivas, así como de otras facetas del desarrollo personal que favorezcan proyectos de vida prosociales, es una alternativa posible para intencionar cambios de conducta. Esto es esencial al comprender los cambios de identidad como una lucha interna, que compromete el transformar hábitos y desprogramar conductas que probablemente han sido fundadas en la niñez, y que han

regido gran parte de las formas relacionales de estos individuos con sus variados sistemas de interacción. Se refuerza nuevamente la especial relevancia del apoyo de técnicos y/o profesionales que puedan acompañar estos cambios de forma individual, así como hacer de nexo con la comunidad en la cual se (re)insertarán los sujetos.

Favorecer procesos de desarrollo formativo y educativo dirigidos al ámbito personal de las personas en proceso de desistimiento (autoestima, determinación, autoimagen, entre otros), es un apoyo fundamental que se puede relacionar con la criminología crítica, específicamente a la Teoría del Etiquetado (Redondo et al, 2006). Según esta, las personas con conductas clasificadas como "desviadas" son estigmatizadas como delincuentes, ante lo cual terminan adoptando la etiqueta otorgada por la sociedad y actuando de forma congruente con esta. Desde sus postulados, la estructura social tiene cierto grado de responsabilidad en la generación de la delincuencia, reforzando la persistencia de las acciones delictivas al reducir la identidad de una persona a una calificación con naturaleza de estigma, fragmentando su condición humana con consecuencias nefastas y perdurables a nivel cognitivo y emocional. Es por ello relevante el estudio del etiquetamiento comprendiendo los cambios de identidad como una alteración a una autopercepción sostenida por muchos años y corroborada, en gran parte de los casos, por la sociedad y la comunidad más próxima.

Se deben también considerar los efectos nocivos de la prisionización en los individuos, lo cual por un lado puede truncar el desistimiento natural, especialmente en los adolescentes, y por otro, favorecer el desarrollo de conductas delictivas (Redondo et al, 2006). Tomando nuevamente como referencia la Teoría del Aprendizaje Social, la cárcel puede ser un espacio de adquisición y entrenamiento de nuevos delitos y formas relacionales de violencia, tanto por imitación como por asociación diferencial. Es probable que una vez terminadas las condenas, y potenciado por la falta de oportunidades, estos aprendizajes delictivos sean replicados en el espacio social. Así mismo, la despersonalización y los efectos devastadores a nivel emocional, psicológico e incluso físico, que implican la convivencia en un espacio carcelario, caracterizado por: violencia sostenida y cotidiana; estrategias antisociales de subsistencia; incertidumbre permanente, en muchos casos debido al desconocimiento de aspectos legales de la condena, así como en lo referente a sus familias de origen, entre otros, podrían dañar esferas cognitivas y emocionales necesarias para generar cambios de identidad y potenciar habilidades sociales (Maruna citado por Cid y Marti, 2011). Si esto lo relacionamos con la Teoría del Desarrollo Vital, estas experiencias podrían incluso ser nocivas para un adecuado proceso de (re)inserción, potenciando patologías mentales, aumentando o incitando el consumo de drogas, entre otras. En este sentido Laub y Sampson (citado por Cid y Marti, 2011), indican que el paso por la cárcel podría aumentar los niveles de reincidencia, principalmente debido al debilitamiento producido en los vínculos sociales del individuo, así como a la reducción de oportunidades prosociales de trabajo o empleo. A nivel nacional, y según el Centro de Políticas Públicas de la UC, no existe evidencia suficientemente válida que asegure que las alzas de prisionización tengan efectos de disminución en la comisión de delitos, sino que más bien se produciría el efecto contrario (2016).

Otra variante a considerar, y explicitada en el documental sobre desistimiento The Road From Crime (Weber y McNeill, 2012), es la relevancia que tiene para las personas en proceso de cambio, el sostener contactos con otros sujetos que hayan efectivamente logrado realizar estas transiciones. Estos serían vistos como ejemplos a seguir, fortaleciendo la percepción de que una transformación de esta naturaleza es posible. Esta estrategia aportaría tres cuestiones relevantes: en primer lugar, fortalece la convicción de quienes se han planteado realizar un cambio de vida; en segundo lugar puede ser altamente motivador para personas que desistieron y están en búsqueda de fortalecer sus narrativas de cambio de identidad; y por último, responde a una esfera de promoción de derechos, basado en el principio de la participación protagónica. Pensar en estrategias articuladas de desistimiento, con la participación y aporte de quienes han sido sus protagonistas, puede ser altamente eficiente y eficaz, a la vez que aporta en la integración social de estos individuos.

# ¿Puede el desistimiento, ser materia de políticas e intervenciones en (re)inserción a nivel nacional?

La relevancia de avanzar en el diseño, planificación y ejecución de modelos efectivos de (re)inserción social es una preocupación obligada a nivel nacional. Esto considerando los altos niveles de prisionización que han prevalecido durante los últimos veinte años, como resultado de la estrategia nacional para abordar el fenómeno de la delincuencia. En relación a esto, y de acuerdo a datos entregados por Gendarmería de Chile, desde el año 2010 a la fecha, las tasas de privación de libertad han aumentado en un 42,57%. Esto se encuentra principalmente ligado con las transformaciones que ha sufrido la legislación penal con las respectivas "agendas cortas antidelincuencia" como respuesta política a la demanda ciudadana para bajar los niveles de victimización nacional, pero, a nuestro parecer, con un grave error de procedimiento pues parecen dirigidas a apaciguar altas tasas de inseguridad no correlacionando estas acciones con los datos reales de comisión de delitos.

Chile ha suscrito una serie de Tratados y Convenios Internacionales de Derechos Humanos en materia carcelaria, que a la fecha no han sido plenamente respetados y/o promovidos. Cuestión que ha sido denunciada de forma permanente por diversos informes e investigaciones, de reciente data, sobre la realidad carcelaria, y que corroboran que no ha habido cambios significativos en esta materia (UDP, 2015; Gobierno de Chile, 2017; INDH, 2018). Tampoco esto se ha traducido en un aumento de recursos destinados a procesos de (re)inserción por parte del Estado. Como referencia, aproximadamente un 10% del presupuesto total de Gendarmería se invierte directamente en estrategias o tratamientos orientados a (re)inserción social, siendo el 90% restante destinado a vigilancia y custodia (Centro de Políticas Públicas UC, 2016). Algo parecido ocurre con estrategias educativas o formativas dentro de los recintos penitenciarios, en los cuales sólo un 50% de las personas encarceladas participa de algún espacio educativo o de desarrollo laboral (Gendarmería, 2017), existiendo por tanto, una cantidad importante de internos/as que no tienen alternativas provechosas de uso del tiempo libre, lo cual como se ha indicado previamente, puede favorecer el aprendizaje delictivo así como potenciar patologías mentales y/o de consumo problemático de drogas y alcohol.

A lo anterior ha de considerarse las largas horas diarias de encierro en las cuales se encuentran los privados de libertad, que bordean las 15 horas en promedio, cuestión que se vuelve aún más degradante al considerar las indignas condiciones en las que se encuentran los mismos, según lo ha ilustrado el último informe de la fiscalía de la Corte Suprema de Justicia (2018). Es por tanto lógico sostener, que para ejecutar adecuadamente un modelo de intervención en (re)inserción basado en el desistimiento, se requiere de una alianza directa con Gendarmería de Chile, quien según la Ley Orgánica Constitucional que los regula, establece que uno de sus fines, junto con el de brindar seguridad al interior de los penales, es propiciar la (re)inserción social de los internos. Siendo por tanto uno de los intervinientes fundamentales a la hora de propiciar y ejecutar procesos de (re)inserción.

Atendiendo lo anterior, investigaciones y experiencias previas indican que el momento propicio para iniciar un proceso de desistimiento, es dentro de la prisión durante los meses previos a la salida al medio libre (McNeill, 2012; CESC 2013). Ante esto, un estudio realizado por Cid y Marti (2011), evalúo las expectativas de desistimiento en la población penal en España, ratificando que las personas que están en una fase de finalización de sus condenas, se encuentran mucho más dispuestas a realizar cambios de identidad, favorecido por la configuración de un control social tendiente a evitar un retorno a la cárcel. Es por tanto este el momento relevante para fomentar la reeducación en materias esenciales, como lo serían: el empleo y / o las proyecciones laborales, la (re)inserción familiar, el desarrollo de herramientas de resiliencia, así como otras temáticas relevantes y particulares a cada caso.

Considerando la multiplicidad de factores asociados a la prevalencia del ejercicio de la delincuencia en estas personas, es necesario acompañarlos con orientaciones terapéuticas y sistémicas para que estos puedan empren-

der procesos de resignificación en cuanto a la validación del delito, la sensación de control interno, así como la configuración de un proyecto de vida que sea sostenible. Para que avanzar en esta materia, y siendo fieles a la dimensión comunitaria del desistimiento, se requiere de la colaboración directa de los municipios o gobiernos locales. En Chile, y de acuerdo a los aún vigentes planes de seguridad pública, cada municipio debe crear consejos de trabajo y estrategias de actuación en torno a las necesidades locales en temas de seguridad. Es deseable, que al menos aquellas comunas que presentan altas tasas de encarcelamiento tengan como prioridad generar dispositivos locales de (re)inserción. A la base de esta necesidad, y comprendiendo que los cambios sociales en materia de derechos y garantías son mucho más sostenibles con la adhesión de la ciudadanía, se requiere de avanzar de forma paralela en mejorar los niveles de concientización en torno a la conveniencia social del desistimiento. En este sentido, es sabido que la reacción social ante delitos de alta connotación pública, sumado a los elevados índices de sensación de inseguridad (ENUSC, 2017), han logrado influir de forma significativa en el endurecimiento de penas aplicado por el aparato penal. Esta reacción punitiva parece más bien responder a necesidades políticas de validación ciudadana que a medidas orientadas a favorecer la seguridad pública, toda vez que las investigaciones han demostrado que condenar todo delito con cárcel es altamente contraproducente, no sólo para las personas condenadas sino también para la sociedad, que aún con todas estas medidas no ha visto mejoras sostenibles en la percepción de seguridad (Fundación Paz Ciudadana, 2016). Es por lo mismo que este proceso de sensibilización ciudadana sobre el desistimiento debe ser estratégico, reconociendo que al (re) insertarse un interno en la sociedad ganamos todos en mayor seguridad y humanidad.

A la base de estas aseveraciones, creemos que el desistimiento es una alternativa posible y eficaz para lograr la (re)inserción, pero requiere de un esfuerzo colectivo de la sociedad en su conjunto, y sobre todo, de un acompañamiento individual que traspase las aproximaciones teóricas y logre identificar factores particulares de cada individuo, relacionados con sus historias de vida y necesidades personales. Si se toma una decisión política de separar a los delincuentes de la sociedad, se debe pensar también en alternativas eficaces de cambio e integración de estas personas cuando finalicen sus condenas. Esto asumiendo que el fenómeno del delito no responde hegemónicamente a variables individuales de cada sujeto, sino que es gestada en base a problemas sociales como la pobreza, la desigualdad, la violencia contextual, entre otros. Por tanto, analizar las causas de la delincuencia en el contexto nacional, conlleva necesariamente visibilizar la responsabilidad del Estado no sólo en su génesis, sino también en su abordaje y solución.

# **Bibliografía**

Akers, R (2006). Aplicaciones de los principios del aprendizaje social. Algunos programas de tratamiento y prevención de la delincuencia. Derecho penal y criminología como fundamento de la política criminal, pág. 1117-1138: Madrid

Centro de Derechos Humanos UDP, (2015), Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile: Santiago.

Centros de Estudios en Seguridad Ciudadana-CESC, Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile (2013). Volver a Confiar, Caminos para la Integración Post Carcelaria: Santiago.

Centro de Políticas Públicas UC (2016), Sistema Carcelario en Chile: propuestas para avanzar hacia una mayor efectividad y reinserción: Santiago.

Cid, J y Marti, J (2011), El proceso de desistimiento de las personas encarceladas. Obstáculos y apoyos. Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada: Barcelona

El Mercurio (2018), editorial viernes 23 de marzo de 2018. Chile. Disponible en: http://www.elmercurio.com/blogs/2018/03/23/58931/ Muertes-en-carceles.aspx, septiembre 2018.

Farrigton, D (2006), Criminología del Desarrollo y curso de la Vida. Derecho Penal y Criminología como Fundamento de la Política Criminal, pág. 239-266.

Faúndez, Sergio y Lavanderos, Constanza (2017). La Libertad Condicional: Análisis actual y Jurisprudencial. Periodo 2010-2016. Santiago, Chile. Disponible en: http://repositorio.uchile. cl/bitstream/handle/2250/146839/La-libertad-condicional-an%-C3%A1lisis-actual-y-jurisprudencial-per%C3%ADodo-2010-2016. pdf?sequence=1, septiembre 2018.

Fiscalía Judicial Corte Suprema de Justicia (2018). Santiago, Chile. Disponible en: https://www.cooperativa.cl/noticias/site/ar $tic/20180219/asocfile/20180219123321/informe\_fiscalia\_carceles.$ pdf, septiembre 2018.

Fundación Paz Ciudadana (2016), índice Paz Ciudadana GfK Adimark: Santiago.

Fundación Paz Ciudadana y Universidad Adolfo Ibañez (2012), la Reincidencia en el Sistema Penitenciario Chileno: Santiago.

Gendarmería de Chile (2017), Boletín Estadístico, Reinserción Social en Cifras

Gobierno de Chile, (2017), Política Pública de Reinserción Social. Instituto Nacional de Derechos Humanos, (2018), Estudio de las Condiciones Carcelarias en Chile 2014- 2015.

Instituto Nacional de Estadísticas, (2017), IIV Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC 2017).

Luna, T (2017), Desistimiento Delictual y Prevención del Delito. Presentación y Apuntes de una Corriente en Criminología para Favorecer la Seguridad. Disponible en https://www.researchgate.

net/publication/316688740\_Desistimiento\_delincuencial\_y\_prevencion\_el\_delito\_Presentacion\_y\_apuntes\_de\_una\_corriente\_en\_criminologia\_para\_favorecer\_la\_segur, junio 2018.

MacNeill, F (2012), Paradigma del Desistimiento para la Gestión de Delincuentes. Documento de Trabajo n°27, Unidad de Defensa Penal Juvenil, Defensoría Penal Pública.

Maruna, S (2009), Desistimiento y Rehabilitación. Seminario y Reinserción de Infractores de Ley: Un desafío Pendiente. Santiago, Chile. Disponible en http://blog.pucp.edu.pe/blog/wp-content/uploads/sites/470/2013/09/shadd\_maruna\_desistimiento\_-1-.pdf, junio 2018.

Redondo, S, et al. Principios de Criminología. 3º<br/>edición (2006) o 4º edición (2013), Valencia.

Weaber, A y MacNeill, F. (2012). The Road from Crime. Institute for Research Innovation in Social Service: Reino Unido.

# Antecedentes de autores y editores

#### Isabel Aninat Sahli

Abogada. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Law (LL.M.), Universidad de Columbia. Fue asesora de la Presidencia de la República entre los año 2010 – 2012. En 2014 se incorporó al Centro de Estudios Públicos (CEP) como investigadora en el área de sociedad y política, cargo que ocupa actualmente. Ha trabajado en temas de institucionalidad política, modernización del Estado y pueblos indígenas. Es coeditora de los libros "Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización", "Informe de la Comisión de Modernización del Estado CEP" y "El pueblo mapuche en el siglo XXI. Propuestas para un nuevo entendimiento entre culturas en Chile", además de diversas publicaciones. Es directora de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas.

## Angélica Bonilla Castro

Socióloga y Magíster en Sociología, ambos por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es investigadora adjunta del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE UC), y asistente de investigación en el nuevo Centro Justicia Educacional. Sus intereses de investigación abarcan las temáticas de privatización educacional, elección de escuela y justicia educacional aplicada.

# **Javier Cifuentes Ovalle**

Sociólogo, Universidad Alberto Hurtado. Magíster en Comunicación Política, Universidad de Chile. Investigador del área de Políticas Públicas y Diálogo Social del Centro de Estudios del Desarrollo. Coeditor del libro CED "¿Qué Políticas Públicas para Chile? Propuestas y desafíos para mejorar nuestra democracia". Presidente del Consejo Ejecutivo Nacional de la Comunidad de Vida Cristiana CVX-Chile.

#### **Pablo Flores Pineda**

Sociólogo de la Universidad Alberto Hurtado. Diplomado en Planificación Urbana Integrada de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad Alberto Hurtado. Actualmente es Director del Centro de Investigación Social (CIS) de la Fundación TECHO-Chile. Dentro de sus funciones al interior de TECHO-Chile, se ha desempeñado en liderar proyectos de investigación social con el fin de generar evidencia hacia las políticas públicas habitacionales y las comunidades de campamentos a lo largo de Chile.

#### Mauricio González Pereira

Cientista Político con mención en Gobierno de la Universidad Alberto Hurtado. Fue parte del equipo de investigación del Centro de Estudio del Desarrollo (CED) en el área de Políticas Públicas y Diálogo Social. En año 2014, ingresa a la Dirección de Estudios Previsionales de la Subsecretaría de Previsión Social del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Ahí se desempeñó como Secretario Técnico de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones por dos periodos. Paralelamente, desarrollo funciones para Comisión Asesora Presidencial del Sistema de Pensiones; colaboró en proyectos de leyes previsionales y participo como responsable de género en la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

## Yury Andrea Heredia Nova

Abogada, candidata a Magíster Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad de Chile. Especialista en Instituciones Jurídicas de la Seguridad Social de la Universidad Nacional de Colombia. Becaria en la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS). Ha desarrollado proyectos, estudios e investigaciones en temas sobre Seguridad Social comparada y sistemas previsionales. Es miembro del Grupo de Investigación El Alba de los Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Colombia encargándose sobre temáticas referente a Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Crímenes Internacionales.

# Guillermo Marín Vargas

Cientista Político de la Universidad Alberto Hurtado y Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos de la misma casa de estudios. Ha sido profesor en el Departamento de Política y Gobierno de la Universidad Alberto Hurtado y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Maule en temas relacionados con Políticas Públicas, Integridad Pública y Transparencia.

#### Alionka Miranda Uribe

Cientista Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, minor en Antropología Social. Se ha desempeñado en el área del desarrollo e impulso de propuestas de políticas públicas, en la coordinación de Ciudadanía y Política de Elige Educar, y la iniciativa de participación ciudadana de "El Plan Inicial".

#### Adita Olivares Jabes

Profesora de Filosofía y Licenciada en Filosofía por la Universidad Alberto Hurtado, Magíster (c) en Gobierno y Sociedad por la misma casa de estudios. Actualmente es coordinadora académica de Bachillerato en Humanidades en la Universidad Alberto Hurtado. Investigadora de proyectos Fondecyt en Filosofía e Historia de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Alberto Hurtado.

# Vanessa Orrego Tapia

Psicóloga de la Universidad Diego Portales. Magíster en Métodos de Investigación Social de la misma universidad y Magíster en Estudios Latinoamericanos, mención política pública, en la Universidad de Leiden. Actualmente es investigadora en Elige Educar.

#### Claudio Pérez Lillo

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). Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Mayor y en la Universidad de La Frontera. En el Centro de Estudios del Desarrollo se ha desempeñado como investigador y Director Ejecutivo, periodo 2011-2014 y 2016 hasta la fecha. Coeditor del libro CED "¿Qué Políticas Públicas para Chile? Propuestas y desafíos para mejorar nuestra democracia".

## Gonzalo Rodríguez Figueroa

Ingeniero Civil Industrial con diploma en Ingeniería Hidráulica de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente se desempeña como Director Social de la Fundación TECHO-Chile, liderando el trabajo de intervención en campamentos a lo largo del país, además de representar a TECHO-Chile en distintos espacios de cooperación público-privada y ante organismos internacionales.

#### Claudia Sarmiento Ramírez

Licenciada en Derecho por la Universidad de Chile, Abogada, y Máster en Teoría Legal por la New York University. Actualmente es socia en el estudio de abogados Sarmiento y Walker, y profesora invitada del departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado. Fue jefa del Departamento de Reformas Legales del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y asesora del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Fue investigadora del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile y editora del Anuario de Derechos Humanos de la misma casa de estudios. Cuenta con publicaciones en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Género y Derecho, y Derecho Público.

#### Esteban Szmulewicz Ramírez

Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad Austral de Chile). Magíster en Ciencia Política (Universidad Autónoma de Barcelona) y Magíster en Política Comparada (London School of Economics and Political Science). 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 académico de la Escuela de Derecho de la Universidad Católica del Norte, sede Coquimbo. Además, es investigador asociado del Centro de Estudios del Desarrollo (CED).

#### Benjamín Ulloa Gamboa

Abogado (2017). Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad de los Andes (2016). Diplomado en Sistema Procesal Penal Pontificia Universidad Católica (2018). Ha cursado Bienio Filosófico y un año de estudios teológicos en Facultad de Teología Pontificia Universidad Católica (2010-2012). Miembro de ONG Abracemos la Cárcel (2018). Se ha desempeñado como Abogado en Estudio Jurídico Corral y García (2017) y como Abogado de Reemplazo en Defensoría Penal Pública (2018). Actualmente es Asesor en Gabinete de la Dirección Nacional del Servicio Nacional de Menores, en temas relativos a (Re)inserción Social Juvenil (2018).

#### Norma Villanueva Fernández

Trabajadora Social con mención en Planificación Social de la Universidad Central y diplomado en Convivencia Escolar en la Universidad de Chile. Cursando Magíster en Prevención, Seguridad Urbana y Política Criminal de la Universidad Alberto Hurtado. Parte del Directorio de ONG Abracemos la cárcel, dedicada a aportar a la reinserción social y la sensibilización sobre las condiciones carcelarias. Ha realizado asesorías sobre la realidad carcelaria y las consecuencias de la separación forzosa como efectos de la prisionización en esferas privadas y estatales. Actualmente se desempeña como Coordinadora Arquidiocesana de los Programas de Cárcel de la Vicaría de la Pastoral Social Caritas.

# Joaquín Walker Martínez

Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile con Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Oxford. Fue Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica (FEUC) y trabajó en el Centro Democracia y Comunidad como Coordinador del Programa de Asesoría y Seguimiento Legislativo. Desde octubre de 2017 es Director Ejecutivo de Elige Educar.