

A close-up portrait of Marco Enríquez-Ominami, a man with dark hair, smiling and wearing a grey suit jacket over a light blue shirt. He is looking directly at the camera.

MARCO  
ENRÍQUEZ-OMINAMI

SITÚ  
QUIERES  
CHILE  
CAMBIA

NUEVAS  
IDEAS PARA  
UN NUEVO  
CHILE

**SITÚ  
QUIERES  
CHILE  
CAMBIA**

**NUEVAS  
IDEAS PARA  
UN NUEVO  
CHILE**

**SI TÚ QUIERES CHILE CAMBIA**  
Nuevas Ideas para Un Nuevo Chile  
2013

## **COLABORADORES**

María Pía Matta  
Patricia Peña  
Patricia Morales  
Manuela Gumucio  
Beatriz Stager  
Manuel Baquedano  
Juan Casassus  
Ciro Colombara  
Felipe Fuenzalida  
Camilo Lagos  
Miguel Márquez  
Carlos Ominami  
Marcos Ortiz  
Jaime Parada  
Raúl Requena  
Rodrigo Chauriye  
Andrés Solimano  
Rafael Urriola  
Rodrigo Urzúa  
Raúl Vergara

Publicado en 2013 por Fundación Progres, Salvador 1029, Providencia.

© **PROGRESA 2013**  
Todos los derechos reservados.

Título original:  
Si Tú Quieres Chile Cambia: Nuevas Ideas para Un Nuevo Chile

Publicado en Santiago de Chile por Fundación Progres.

Las ideas y las opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores.



# TABLA DE CONTENIDOS

# TABLA DE CONTENIDOS

	PRÓLOGO	11
	PRESENTACIÓN	15
<b>1</b>	<b>CAMBIO DE REGLAS Y NUEVA CONSTITUCIÓN</b>	<b>21</b>
	1. REFORMAS POLÍTICAS Y NUEVA CONSTITUCIÓN	23
	2. INSTALACIÓN DEL PROCESO CONSTITUYENTE	31
<b>2</b>	<b>DESARROLLO INTEGRAL: IGUALDAD, JUSTICIA Y LIBERTAD</b>	<b>33</b>
	1. ESTADO AL SERVICIO DE LA CIUDADANÍA	35
	2. DEMOCRACIA ECONÓMICA PARA SUPERAR EL NEOLIBERALISMO. DIAGNÓSTICO, ORIENTACIONES Y PROPUESTAS	37
	3. POLÍTICA ENERGÉTICA SUSTENTABLE	59
	4. TRABAJO Y DERECHOS LABORALES	66
	5. PREVISIÓN SOCIAL: UN DERECHO, NO UN PRIVILEGIO	72
	6. UN SISTEMA EDUCATIVO CENTRADO EN LAS PERSONAS	78
	7. SALUD PÚBLICA DE CALIDAD	90
	8. POLÍTICA DE DEPORTES	97
<b>3</b>	<b>DEMOCRACIA SOCIAL Y LIBERTADES PÚBLICAS</b>	<b>103</b>
	1. DEMOCRATIZACIÓN DE LAS COMUNICACIONES	105
	2. IGUALDAD DE GÉNERO	120
	3. DIVERSIDAD SEXUAL: UN NUEVO TRATO DESDE EL PROGRESISMO	132
	4. PUEBLOS ORIGINARIOS: RECONOCIMIENTO Y RESPETO	143
	5. SEGURIDAD CIUDADANA	147
	6. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DROGAS	150
<b>4</b>	<b>NUEVO PACTO CON LAS REGIONES</b>	<b>157</b>
<b>5</b>	<b>DEFENSA E INTEGRACIÓN</b>	<b>161</b>
	1. RELACIONES CIVILES-MILITARES	163
	2. CHILE EN LA REGIÓN Y EL MUNDO: UN NUEVO ENFOQUE	168
	3. TERRITORIO, CIUDAD Y VIVIENDA	176



# PRÓLOGO



## PRÓLOGO

### LA SOCIEDAD DECENTE QUE CHILE MERECE

Es demasiado larga la lista de situaciones anormales e indecentes en que viven las chilenas y chilenos: es anormal e indecente que las mujeres ganen menos que los hombres por hacer un mismo trabajo; es anormal e indecente que los horarios de trabajo y los tacos en las calles no permitan a los padres estar con sus hijos y de esta forma participar de su educación y crecimiento; es anormal e indecente vivir con tanta contaminación por años, sin que exista realmente un plan descontaminación estructural; es anormal e indecente que la canasta básica de alimentos y los libros sean tan caros y que tengan el mismo IVA que bienes de lujo; es anormal e indecente vivir para trabajar y no trabajar para vivir; es anormal que las personas no confíen en su Estado y que finalmente Chile no haya sido capaz en estos últimos 25 años de transitar hacia una sociedad solidaria, no benevolente, sino solidaria. Son muchos los aspectos que en Chile parecen inalcanzables, pero que son la normalidad en las sociedades desarrolladas.

**Y está claro que las chilenas y chilenos quieren que esto cambie.**

Para los habitantes de los países más desarrollados del mundo –sobre todo los que cuentan con los más altos índices de desarrollo humano– es impensable no tener asegurada una pensión justa y digna a la hora de jubilar. Lo normal en las sociedades desarrolladas es que la jubilación sea precisamente un momento de júbilo, de tiempo libre, de viajes, de estar con los nietos. En Chile vivimos una situación totalmente anormal e indecente porque, al revés de los países desarrollados, jubilar en Chile es triste y envejecer es hacerse pobre. Esto porque tenemos un sistema de pensiones que se basa en el individualismo y no –como en todos los países de alto desarrollo humano– en la solidaridad intergeneracional.

**Y es evidente que la ciudadanía desea que esto cambie.**

De manera gráfica, se podría señalar que la apuesta chilena de crecer sin equidad nos ha vuelto un país gordo, pero no un país sano y donde resulte ameno vivir. Somos un país al revés. Otro ejemplo: las personas no tienen derecho a enfermarse, lo que es casi inevitable, sobre todo en la vejez. En las sociedades desarrolladas lo normal es que las personas sientan la seguridad de que se pueden enfermar. En esas sociedades el Estado se hace cargo y con altos estándares de calidad, de un derecho considerado universal. Pero en Chile, cuando una persona se enferma empobrece y se siente sola, porque en efecto lo está. Es ella frente al mercado –su isapre–, en condiciones disminuidas. Dejar solos a los enfermos es indecente y anormal en todas las sociedades del mundo, menos en Chile.

**Y la conciencia mayoritaria aspira a que esto cambie.**

Si los empresarios viven de lo que pagan sus clientes, ¿es normal y decente que algunos de ellos los engañen y que la legislación permita abusos en los cobros? ¿Es normal y decente que algunos rectores dueños de universidades sean también sus propios rentistas y se vuelvan millonarios? La famosa frase “es legal pero ilegítimo e inmorale” se ha vuelto pan de cada día en este Chile actual lleno de situaciones indecentes. Si hasta el mercado funciona al revés en Chile. No es la oferta la que fija la demanda. En Chile hay dueños de grandes empresas que se coluden para fijar los precios de los pollos que usted come, de los medicamentos que a usted le recetan y del aceite con que usted fríe.

**Y Chile espera que esto cambie.**

Los chilenos y chilenas deben entender que las sociedades desarrolladas primero definieron valores comunes sustentados en la solidaridad y decencia, y sólo después construyeron un modelo económico y social que les permitió ser naciones desarrolladas. Primero aprendieron a respetar a sus vecinos, a los del asiento en la micro, al del auto de al lado, al del banco del colegio. Decidieron privilegiar el bien común por sobre el bien particular, armonizándolos. Optaron por la solidaridad ante el individualismo y, a través de ello, se propusieron construir un Estado y un Mercado que dignificaran a las personas, no que abusaran de ellas: una sociedad decente.

Esa es mi visión de lo que debiese ser un Chile Progresista y el horizonte que guiará el actuar de mi futuro Gobierno. No son medidas revolucionarias. Son cambios necesarios, impostergables y, simplemente, humanos.

**Ahora es el momento: si tú quieres, Chile cambia.**

Marco Enríquez-Ominami



## PRESENTACIÓN



## PRESENTACIÓN

Los países sin memoria pierden su historia. Las sociedades que no sueñan pierden su futuro. Nuestro sueño es un Nuevo Chile, más libre, justo e igualitario, a la vez integrado y arraigado en su historia. Un país que construye su futuro colectivamente.

El mayor logro en nuestra historia reciente es, sin duda, la recuperación de la Democracia en 1990. Una generación completa de jóvenes ha desarrollado su vida en este anhelado contexto democrático y esto resulta invaluable.

Sin embargo, no podemos ignorar que, con demasiada frecuencia, nuestra sociedad parece responder únicamente a las reglas de consumo en donde las grandes corporaciones imponen sus normas. Una masa indignada y silenciosa observa cómo las empresas del retail, los bancos, las AFP o las Isapres, gobiernan sus vidas.

Los logros de los gobiernos democráticos transformaron parte importante del Chile de la dictadura. Se recuperó el ejercicio de las libertades democráticas, disminuyó la pobreza y el país se reinsertó en el escenario internacional. Sin embargo, resulta imposible ignorar la dimensión de las asignaturas pendientes, comenzando por la persistencia de los niveles de desigualdad y la vigencia de la ilegítima Constitución de 1980.

Los Progresistas sabemos que el mercado no se encargará de dirimir las desigualdades ni la injusticia. No es asunto de los mercados lograr condiciones de salud dignas para toda la población, ni procurar educación pública gratuita de calidad y protección social para para todos y todas. Tampoco se hará cargo de la sustentabilidad medioambiental, ni de garantizar derechos políticos que aseguren la dignidad de las personas.

En ese contexto y de la mano de la ciudadanía, los Progresistas asumimos la responsabilidad de avanzar hacia un Nuevo Chile, más justo, libre e igualitario.

Impulsamos este cambio señalando de manera clara qué propósitos nos orientan, cuál es el Chile que soñamos y cuáles son los compromisos que asumimos para hacerlo.

Chile cambió y seguirá cambiando, como lo han reclamado cientos de miles de ciudadanos y ciudadanas en las calles de nuestro país, en los últimos tiempos. Las multitudinarias movilizaciones que sacudieron a una clase política aletargada, alertan sobre la urgencia de reconstruir lazos entre la ciudadanía y la política. Los Progresistas sabemos que el único programa de Gobierno legítimo es aquel que se construye desde y junto con la ciudadanía.

Chile está en inmejorables condiciones para llevar adelante las transformaciones necesarias para alcanzar una sociedad más justa, libre e igualitaria. Pese a la profunda crisis económica internacional, Chile ha demostrado una robustez suficiente para enfrentar un desarrollo inclusivo.

En todo el mundo, y también en nuestro país, la crisis del modelo actual ha servido para dejar en evidencia el rol que debe cumplir el Estado a la hora de asegurar derechos fundamentales de los ciudadanos. La explosión de casos como el de La Polar, dejó al descubierto el desenfreno de los mercados y el enorme peligro que entrañan para la ciudadanía, la falta de una adecuada regulación, acompañada de severas sanciones en caso de delito económico.

Se requiere de un nuevo contrato entre los ciudadanos y el Estado, en el cual este último garantice derechos fundamentales, al mismo tiempo que una mayor regulación e igualdad. El Estado debe contribuir a la consolidación y expansión de las libertades democráticas en la sociedad, puesto que es la expresión primaria y organizada de esa libertad.

Por lo tanto, el cambio de reglas que Chile necesita, exige un pacto social en torno a una Nueva Constitución, verdaderamente soberana y democrática, que plasme un nuevo régimen político y defina un nuevo modelo de desarrollo para el país, en el marco de la justicia y la libertad. Un nuevo contrato entre el Estado y los ciudadanos, que defina el rol político y social de las regiones, hoy ahogadas por el centralismo autoritario. Esta nueva Constitución debe contener la arquitectura institucional de una verdadera representación política, para hacer posible un Estado Social y Constitucional de Derechos.

Hacerlo requiere de un debate profundo que involucre a toda la sociedad. Son los pueblos quienes construyen y votan soberanamente su Constitución. Los padres fundadores de Chile, ya en los albores de la Patria, sostenían que “la verdadera riqueza de un Estado, su verdadera fuerza, consiste en la

sabiduría de su Constitución, en la equidad y prudencia de su gobierno, y en el número, fidelidad y patriotismo de sus ciudadanos”.

El Estado de Chile ha cumplido doscientos años por lo que cuenta con la madurez suficiente para votar soberanamente su propia Constitución.

Sin embargo, parte importante de la ciudadanía tiende a marginarse de los procesos políticos porque siente que su poder de incidencia es nulo. No obstante, la política se introduce en casi todos los aspectos de la vida ciudadana en tanto de ella depende poner freno a los monopolios, a las colusiones de precios, a los daños ambientales, al trabajo precario, al lucro en la educación y a la salud de mercado, por citar sólo algunos ejemplos que marcan nuestra vida cotidiana. Sólo el Estado y sus instituciones, gobernados por una política de sentido progresista, pueden regular los excesos del mercado.

Merecemos una mejor democracia. No podemos seguir avalando el evidente desequilibrio entre los distintos poderes, el cual se materializa en el presidencialismo exacerbado de nuestro país. También resulta fundamental limitar los períodos en los cargos de elección popular; establecer formas de revocación del mandato de las autoridades electas y plebiscitos vinculantes para temas nacionales, regionales y comunales, entre otros mecanismos.

Nuestro principal objetivo, a través de este texto, es contribuir al debate sobre los caminos que debemos emprender como progresistas, para avanzar hacia un Chile más justo, libre e igualitario.

En este documento contribuyeron muchas personas, algunas pertenecientes a “Por un Nuevo Chile”, Red de Líderes y Profesionales Progresistas, y otras a los equipos de Fundación Progresista. También participaron reconocidos especialistas que entregaron desinteresadamente sus reflexiones y trabajos, así como ciudadanos y ciudadanas independientes, deseosos de cambiar las reglas de nuestro país.

De ningún modo pretendemos que éste sea un documento acabado en términos de propuestas programáticas. Por el contrario, esperamos que esta publicación dé pie a un debate ciudadano e integral, para alcanzar un Nuevo Chile más justo, libre e igualitario. Nuestra tarea no se agota aquí, sino que apenas comienza.

Este documento articula sus propuestas alrededor de cinco ejes temáticos que esperan ser complementados y reelaborados en debates amplios y participativos. Los ejes propuestos son:

- I. Cambio de Reglas y Nueva Constitución
- II. Desarrollo Integral: Igualdad, Justicia y Libertad
- III. Democracia Social y Libertades Públicas
- IV. Nuevo Pacto con las Regiones
- V. Defensa e Integración

Tenemos la firme convicción de que los cambios que necesita el país son factibles y, más aún, indispensables. Por ello, los invitamos a participar de forma activa en la construcción de este Nuevo Chile, discutiendo estas propuestas en sus hogares, participando del debate ciudadano y siendo actores claves para el desarrollo de nuestro país.

El futuro es ahora, el mañana se decide hoy.

**Marco Enríquez-Ominami**



**CAMBIO DE  
REGLAS  
Y NUEVA  
CONSTITUCIÓN**

## REFORMAS POLÍTICAS Y NUEVA CONSTITUCIÓN

### CHILE CAMBIÓ: Las reglas también deben cambiar

Toda sociedad se compone de varias dimensiones: una cultural, una económica, una política, una social y una normativa, las cuales, siempre conforme a la teoría, interactúan entre sí.

A lo largo de los últimos 32 años, los gobiernos de Chile se han dedicado principalmente a crear mercados, en todos los ámbitos posibles, incluso allí donde no era obvio hacerlo, como la salud y la educación. Al mismo tiempo, se postergaron áreas fundamentales para el desarrollo del país, como la política de fomento a la cultura y los derechos políticos de los ciudadanos.

Ello permite explicar de modo consistente por qué Chile puede ser descrito como una sociedad en la que la economía prima sobre todo lo demás, sin que la cultura ni la política sean mecanismos eficaces para restablecer un funcionamiento sano de la sociedad. Las reglas actualmente vigentes fueron diseñadas deliberadamente para que la cultura, la política y (todavía más) las propias reglas, queden perpetuamente subordinadas a la economía. La propia Constitución del 80 es la mejor prueba de ello.

Chile obtuvo y mantuvo en los últimos años, su estatus de país serio y respetuoso de las inversiones. Sin embargo, esto contrasta con la poca credibilidad de la cual gozan las instituciones públicas. De esta forma, los tres poderes del Estado exhiben escuálidos porcentajes de confianza ciudadana o, lo que es equivalente, ostentan elevados índices de desconfianza ciudadana.

Los eventos sociales ocurridos en el último tiempo pusieron en jaque el diseño social creado por la dictadura militar y administrado eficientemente por los gobiernos de la Concertación. Hoy en día resultan insoportables los abusos empresariales, la protesta es percibida como una vía legítima de expresión social, nos suena escandaloso que las personas necesiten

endeudarse para estudiar, nos parecen ilegítimos los acuerdos cupulares, y el sistema de representación atraviesa una profunda crisis de legitimidad.

### Chile precisa un cambio de reglas

El diagnóstico precedente exige un triple esfuerzo: (i) estimular y valorar la ciudadanía, (ii) recuperar y promover la cultura y (iii) gobernar la economía. Creemos firmemente que lo anterior pasa necesariamente por cambiar las reglas que hoy definen los límites de nuestra desprestigiada institucionalidad.

¿Pero de qué hablamos cuando hablamos de “reglas”? ¿Y de qué hablamos cuando hablamos de “cambio” de reglas? Estas dos preguntas son fundamentales.

Una de las primeras tareas que deben enfrentar las sociedades consiste en resolver el problema de la titularidad. En términos sencillos, esto significa que la sociedad debe decidir cuáles intereses van a prevalecer frente a otros intereses contradictorios. Esto exige dar respuesta a cuestiones sencillas y otras no tanto, tales como el conflicto existente entre quienes prefieren el silencio y quienes desean hacer ruido, o el conflicto que existe entre quienes desean discriminar impunemente y quienes abogan por la supresión de toda clase de diferencias entre las personas.

A continuación, las sociedades también deben resolver el problema de la protección. Esto es, deben definir mecanismos de protección de las titularidades. Pudiera resolverse, por ejemplo, que una titularidad asignada a aquéllos que prefieren el ruido merece una mínima protección o, incluso, que no goce de ninguna protección. La respuesta dependerá, en definitiva, de la valoración que la polis le asigne a las diversas titularidades.

Las reglas, entonces, son las respuestas o soluciones dadas por la sociedad a los problemas sobre titularidades y su protección. Queda claro que tanto el problema de la titularidad como el problema de la protección son asuntos de orden político, porque –a diferencia de los conservadores– creemos que en materia de titularidades y su protección no hay problemas técnicos. Siendo así, el cambio de reglas consiste en fijar mecanismos democráticos incuestionables que adecuen las normas a las respuestas sociales. Han pasado demasiados años en que las reglas han ahogado la agenda política y deliberativa de los ciudadanos.

### El cambio de reglas parte por una nueva Constitución

La Constitución es la regla fundamental de toda sociedad, el documento que encarna e institucionaliza políticamente la sociedad que los ciudadanos quieren vivir. Cuando se dice que algo es “de derecho constitucional” significa que no se está dispuesto a negociar sobre ese punto. La alocución es válida, pues la Constitución es, en buenas cuentas, la carta fundamental del Estado que todos los integrantes de la polis debiéramos estar dispuestos a defender y que nadie debiera desafiar.

Sin embargo, la experiencia constitucional chilena no ha sido muy pulcra ni democrática a lo largo de toda nuestra historia republicana. La historia muestra que la construcción del Estado ha sido, desde el nacimiento de la República, producto de intervenciones de las Fuerzas Armadas. Así ocurrió hacia 1830, con el golpe militar fraguado por Diego Portales, Joaquín Prieto, Manuel Bulnes y otros. Y ocurrió también con los golpes militares del 5 de septiembre de 1924 y 23 de enero de 1925, que concluyeron amparando los cónclaves de la Sub-Comisión de Reforma Constitucional designada a voluntad por Arturo Alessandri Palma, que redactó en definitiva la Constitución de esa fecha. Y lo mismo ocurrió en 1980 tras el golpe militar de 1973, cuando una pequeña comisión amparada por un régimen totalitario, redactó la Constitución que actualmente nos rige. Por tanto, en las tres coyunturas constituyentes que registra hasta hoy la historia de Chile, en ninguna de ellas la ciudadanía ejerció su poder soberano.

La Constitución que hoy nos rige sigue siendo, en esencia, la Constitución de la dictadura militar. Sus aspectos centrales pueden ser descritos de la siguiente forma:

- a) A efectos de resguardar la estabilidad, la Constitución de 1980 redujo al mínimo la participación ciudadana en la política. Y a pretexto de estabilidad (con el fin de atraer al capital extranjero), la Constitución anuló casi por completo la agencia política de la ciudadanía. En efecto:
  - i Si bien los ciudadanos podemos “elegir” Presidente, Senadores, Diputados, Alcaldes y Concejales de tiempo en tiempo, la Constitución no contempla prerrogativa alguna de la ciudadanía para exigir que nuestras autoridades cumplan lo que ofrecieron.
  - ii Los ciudadanos carecemos de iniciativa de ley.
  - iii La Constitución del régimen militar tampoco incorpora la instancia de una Asamblea Constituyente llamada a superar la institucionalidad creada por la dictadura.

b) La Constitución de 1980 establece las bases de una sociedad de mercado desregulada. En efecto, la Constitución vigente parte de una concepción ideológica determinada y se establece como una Constitución valórica, es decir, que está edificada sobre valores objetivos y permanentes.

c) Tercero, la Constitución del 80 dotó al Presidente de la República de poderes exorbitantes que son más propios de una monarquía que de un sistema presidencial y democrático. Así, por ejemplo, le corresponde al Presidente de la República la iniciativa exclusiva respecto al presupuesto de la Nación. Ello parece sensato en un régimen presidencial, pero deja de serlo cuando constatamos que el Poder Judicial (que se supone independiente) depende, entonces, de la voluntad del Ejecutivo en materia presupuestaria. Por otro lado, el Presidente de la República cuenta con un derecho de veto en materia de leyes que transforma al Congreso, en todas las materias relevantes, en un verdadero actor de reparto.

Como está redactada, la estabilidad es demasiado valiosa para la Constitución del 80 como para contrastarla con las exigencias (políticas) de los ciudadanos. Pero Chile cambió, por lo que no podemos seguir avanzando con una Constitución que fue obra de una dictadura militar.

## PROPUESTAS

### Cambio de reglas, reformas políticas y nueva Constitución

Chile requiere de una nueva Constitución que incorpore las reformas políticas que dan forma a las demandas sociales del siglo XXI, y que se estructuran alrededor de tres ejes fundamentales:

- a) Sistema semipresidencial con un Parlamento unicameral.
- b) Federalismo atenuado como principio organizativo del gobierno territorial.
- c) Definición constitucional clara de los derechos sociales esenciales, entre ellos educación, salud, previsión social y medio ambiente.

Las funciones del Estado en su conjunto deben tener como valor de orientación la cultura universal de los derechos humanos, y todas y cada una de sus instituciones deben promover, respetar y garantizar el goce de todos los derechos humanos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.

A continuación se detallan los elementos que debiese incorporar esta nueva Constitución:

1. Proponemos un régimen político semi-presidencial o semi-parlamentario, donde el Presidente ejerza la jefatura del Estado, de las Fuerzas Armadas y de las relaciones exteriores, en tanto que la jefatura del Gobierno quede en manos de un Primer Ministro con facultades ejecutivas como en un régimen parlamentario o semipresidencial. En ese mismo sentido, consideramos que el ejercicio de la Presidencia por un único período de cuatro años genera un indeseado status quo, por la vía de impedir o dificultar severamente la posibilidad de implementar cambios profundos y reales. Por ello proponemos que las autoridades elegidas de gobierno puedan ser reelegidas por un único período consecutivo.
2. Proponemos el derecho a voto de los chilenos en el exterior, como un camino de reconocimiento y preservación del capital humano que representan tantos chilenos y chilenas que, por diversas razones, no habitan en este territorio.
3. Dado que creemos en la diversidad cultural y en el respeto irrestricto a las formas de vida de nuestros pueblos originarios, proponemos que la nueva Constitución reconozca y declare que Chile es un país cuyo pueblo es multirracial y multicultural. Nos parece que dicho reconocimiento debe consagrarse como un aspecto constitutivo y legitimador del Estado. Estamos ciertos que ese paradigma de heterogeneidad es motivo de dudas o temores por parte de los sectores más conservadores de la sociedad. Creemos que esto debiera quedar plasmado en la nueva Constitución.
4. Promovemos que el nuevo pacto social que Chile reclama reconozca, asegure y ampare la participación organizada de los ciudadanos en la resolución de los problemas nacionales, regionales y locales, así como la defensa del régimen democrático. Nuestro modelo de democracia no se agota, como ocurre actualmente, en votar periódicamente por rostros o apellidos sin filiación explícita, sino que aspiramos a que se consagren los siguientes mecanismos:
  - i. Consultas Ciudadanas, no vinculantes, en la más amplia gama de materias de interés público, ya sea a nivel local, regional y nacional.
  - ii. Referéndum Consultivo a todos los ciudadanos en materias de especial trascendencia para el Estado.

- iii. Referéndum Revocatorio respecto de todos los cargos y magistraturas de elección nacional.
  - iv. Iniciativa Popular de Ley, salvo en casos particularmente calificados.
5. Si bien creemos que el carácter unitario del Estado es adecuado a nuestra realidad, aspiramos avanzar hacia una versión atenuada de federalismo. Por ello proponemos que el gobierno y la administración superior de las regiones le corresponda a un Consejo Regional elegido directamente por los habitantes de la respectiva región en base a un sistema proporcional, cuyo carácter será normativo, resolutivo y fiscalizador dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional.
6. Creemos que la dimensión legislativa de la soberanía debe quedar radicada en una Asamblea Nacional Unicameral integrada por 150 miembros elegidos directamente por los ciudadanos, en base a un sistema proporcional que ponga término definitivo al sistema binominal. Respecto del sistema electoral, los progresistas proponemos una propuesta denominada “sistema proporcional competitivo” que, creemos, responde adecuadamente a las aspiraciones de los ciudadanos.
7. La nueva Constitución debe asegurar una serie de derechos fundamentales, entre los cuales se destacan:
- i. Asegurar una economía que garantice el respeto de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, y la efectiva equidad entre los ciudadanos mediante un sistema tributario capaz de financiar políticas públicas para una mayor igualdad, justicia y libertad.
  - ii. Garantizar el derecho a la educación pública gratuita y de calidad, y el término del lucro en la educación.
  - iii. Garantizar el derecho a la salud.
  - iv. Garantizar el derecho a la libertad sexual y reproductiva.
  - v. Garantizar el fomento de las garantías procesales mínimas (debido proceso, presunción de inocencia, principio de legalidad).
  - vi. Garantizar a los ciudadanos la capacidad de convocatoria efectiva a referéndum y plebiscito para temas de trascendencia nacional.
  - vii. Garantizar el respeto y reconocimiento del valor intrínseco de la naturaleza y de los seres vivos, priorizando el respeto a la biodiversidad, como fenómeno interdependiente y sistémico, fundamental para la preservación de la vida en el planeta y la identidad ambiental y ecológica del territorio nacional.

8. Los Progresistas creemos en la independencia de los poderes del Estado. En ese sentido, nos parece incorrecto que el Poder Judicial esté supeditado a la voluntad del Ejecutivo respecto de su presupuesto. Por ello, proponemos que el Poder Judicial cuente con presupuestos plurianuales que permitan mejorar la calidad de su funcionamiento. Finalmente, creemos que la Justicia Constitucional debe contar con genuinas facultades jurisdiccionales, a fin de que siempre se respeten las garantías de los ciudadanos por sobre cualquier otra consideración o tecnicismo.
9. Aspiramos a que los partidos políticos tengan una nueva institucionalidad, que responda mejor al ideal de participación organizada de la sociedad en las actividades y desafíos públicos. En ese sentido, creemos importante discutir un sistema de financiamiento público de la política, pero que presente al mismo tiempo los mecanismos adecuados para evitar el fraude. Desde esa perspectiva, creemos necesario que el Estado declare abiertamente su afinidad por el debate de ideas de país y su valoración de la heterogeneidad política. En cuanto a su estructura interna, aspiramos a cambiar el paradigma propio de partidos como máquinas simplemente electorales, pasando a un esquema de partidos genuinamente democráticos con fuertes restricciones al ejercicio hegemónico de la autoridad.

Una parte importante de la discusión sobre partidos y participación política exige la dictación de reglas exigentes sobre Lobby, Transparencia, Conflictos de Interés y Financiamiento de las Campañas. Creemos que esas normas apuntan en la dirección de recobrar la confianza de los ciudadanos que, por razones que son fáciles de adivinar, no han podido prosperar adecuadamente bajo nuestra institucionalidad actual.

## 2

## INSTALACIÓN DEL PROCESO CONSTITUYENTE

El artículo 28 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793, sostiene que *“Un pueblo tiene siempre el derecho a revisar, reformar y cambiar su constitución. Una generación no puede imponer sus leyes a las generaciones futuras”*.

En Chile, este principio no se cumple ya que existe un procedimiento de reforma parlamentaria, de alto costo político, pero no está previsto un mecanismo de cambio constitucional precisamente por la pretensión de perpetuidad que se buscó otorgar a la Constitución. De ahí que uno de los problemas centrales a resolver sea cómo se instala un proceso constituyente.

Los Progresistas creemos que se trata de un acto de voluntad política, pues tenemos la certeza de que una sociedad madura, autocentrada y democrática, que no pierde su sentido institucional, puede hacer un pacto constitucional mucho más promisorio y cabal que una sociedad convulsionada, en la cual el pacto político está quebrado.

En sociedades convulsionadas la búsqueda del pacto constitucional es un acto de sobrevivencia política, en las sociedades maduras, como creemos lo es Chile, es un acto de cordura para dar luz a un proyecto de país.

Desde que se recuperó la democracia en 1990, Chile ha funcionado bajo el principio implícito de la consociatividad, vale decir una asociación entre los poderes políticos de distinto signo doctrinario, los gobiernos y los actores empresariales, generando acuerdos que se realizan sin escrutinio democrático. Ello se ha visto favorecido por la forma y fondo del funcionamiento parlamentario.

Esta forma de funcionar es hoy uno de los principales difusores de los conflictos sociales, que deja a la luz un poder desnudo que se inclina a favor de los poderes políticos fuertes, olvidando completamente a los ciudadanos y relegando a las

minorías a la condición de permanente oposición, independientemente de quién gobierne.

El ejercicio más institucionalizado y extremo de ello se vive en el Parlamento, dominado en su composición por la regla electoral binominal. Allí se debate una desproporcionada cantidad de materias sujetas a quórum parlamentarios calificados que, con frecuencia, bloquean proceso de transformación impidiendo que Chile se ponga a la altura de los tiempos que corren.

Lo mismo ocurre con la incompatibilidad entre representación parlamentaria o política, y representación sindical o gremial. La regla censitaria tiende a desfavorecer a los ciudadanos con menos recursos de poder en el sistema político.

El debate político sobre nueva Constitución está instalado. Sin embargo, este debe involucrar a toda la ciudadanía. Se requiere de un pacto constitucional viable en el largo plazo, producto de una construcción consensuada colectivamente y no de la urgencia de alguna crisis social.



**DESARROLLO  
INTEGRAL:  
IGUALDAD  
JUSTICIA  
Y LIBERTAD**

## ESTADO AL SERVICIO DE LA CIUDADANÍA

El desarrollo no puede concebirse únicamente desde una perspectiva económica. Las naciones desarrolladas han implementado modelos de desarrollo económico y social que cubren derechos fundamentales como la salud, la educación y la protección social. Los principios fundamentales de una política progresista son la igualdad, justicia y libertad.

En Chile, apenas diez grupos económicos controlan el 20% del PIB, a la vez que la participación de la pequeña y mediana empresa en la actividad industrial y comercial, tiende a reducirse. En este escenario, no habrá posibilidades de lograr un desarrollo económico sustentable, competitivo y con fuerte valor agregado.

Los avances son escasos en la construcción de una economía intensiva en conocimiento, y persiste un estado precario de investigación y desarrollo científico-tecnológico, en las universidades. El modelo económico chileno ha mostrado poco respeto hacia el medioambiente, sobre todo en el sector minero, en el desarrollo de las ciudades y en las propuestas energéticas.

La desigualdad persiste. Los motivos que exigen un cambio de reglas saltan a la vista: queremos un Nuevo Chile, en donde la economía esté al servicio de la ciudadanía y no al servicio de ciertos conglomerados.

En las últimas dos décadas, el Estado renunció a traducir la voluntad democrática de las urnas en un proyecto país, por lo que la ciudadanía perdió poder de decisión sobre la economía.

La función económica central del Estado se redujo a formular políticas monetarias y fiscales, proteger el derecho de propiedad y su institucionalidad legal, y promover la apertura externa, en tanto sus funciones regulatorias se fueron debilitando de modo alarmante.

El Estado abdicó de regular al sector financiero, al retail y a los fondos de pensiones, además de no lograr proteger de manera efectiva los derechos de los consumidores.

Los Progresistas consideramos que, para aprovechar el dinamismo de la economía de mercado en función de los intereses de las mayorías, el Estado debe orientar su desarrollo y regular su operación.

Los gobiernos pasados y actuales transformaron a la política económica en un problema esencialmente técnico y en un campo de acción exclusivo de expertos. A su vez, privilegiaron los intereses de ciertos grupos económicos por sobre los intereses de la ciudadanía. La fórmula de “cooperación público-privada” que encerraba el modelo de concesiones, creó condiciones para que el gran empresariado tuviera una influencia privilegiada (y con frecuencia exclusiva) en las políticas públicas.

Sólo esta articulación espúrea entre intereses empresariales y política pública, puede explicar que la reforma previsional del 2008 lograra crear un pilar solidario, pero no haya abierto la posibilidad de crear una alternativa pública al sistema de capitalización individual. Por el contrario, se impulsó la liberalización extrema del sistema en lo relativo a las colocaciones de los fondos de pensiones.

Todo lo anterior fortalece nuestra opción por una política económica cuyos objetivos sean:

1. Reducir de manera sustancial la desigualdad, en particular en materia de educación, salud y sistema de pensiones.
2. Avanzar desde una política económica de corto plazo hacia una estrategia de desarrollo integral, que contribuya a mejorar nuestra competitividad y productividad, en el marco de un desarrollo sustentable.
3. Comprometer al Estado como actor fundamental para avanzar hacia la igualdad, la justicia y la libertad.

Cada una de las propuestas que se presentan en los siguientes capítulos, está guiada por la impronta de la igualdad, la justicia y la libertad para el desarrollo integral y sustentable de la sociedad.

## DEMOCRACIA ECONÓMICA PARA SUPERAR EL NEOLIBERALISMO. DIAGNÓSTICO, ORIENTACIONES Y PROPUESTAS

### Diagnóstico General

La sociedad chilena enfrenta un tiempo de decisiones históricas. O se mantiene el agotado estatus quo económico e institucional dominante por más de tres décadas o se introducen transformaciones necesarias en una dirección de democracia económica para superar el neoliberalismo; una doctrina ajena al alma nacional y que promueve un individualismo exacerbado y que ha extendido la lógica del lucro y las ganancias monetarias no sólo a los sectores productivos tradicionales sino también a la educación, la salud y las pensiones, lo que es fuente de serias tensiones sociales y deslegitimación ciudadana. Hoy la economía chilena crece con alta concentración del ingreso y la riqueza en una pequeña elite económica, que controla el grueso de los activos productivos del país y ejerce una presión indebida sobre las instituciones democráticas, llevando a estas a su cuestionamiento y descrédito.

Una amplia gran mayoría de nuestros compatriotas vive con modestos salarios y enfrenta altos costos de la educación, la salud, el transporte, los medicamentos, los alimentos y otros bienes fundamentales. En otros términos, la gente enfrenta precios de primer mundo pero gana salarios del tercer mundo, lo que los lleva a endeudarse para educar a sus hijos, acceder a bienes de consumo e intentar llevar un tren de vida decoroso. Vivimos en un país de grandes contrastes y paradojas: mientras el ingreso per cápita de Chile alcanza los 18 mil dólares, siendo uno de los más altos de América Latina y miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, nos ubicamos entre las 15 naciones más desiguales del mundo en un total de 192 países según las estadísticas publicadas por las Naciones Unidas. Por otra parte, en el Chile actual, el 1 por ciento más rico de la población controla el 30 por ciento del ingreso nacional y las cuatro familias más ricas del país tienen activos superiores a los 45 mil millones dólares. En el otro lado de la

distribución de ingresos y bienestar encontramos que cerca de seis y medio millones de trabajadores ganan menos de 550 mil pesos al mes. Se han impuesto prioridades distorsionadas y contradicciones absurdas: mientras el gasto público en educación de Chile, relativo al PIB, es de los más bajos de América Latina, tenemos un nivel de gasto militar, relativo al ingreso, de los más altos de la región. El presupuesto del Ministerio de Cultura de Chile es solo U\$ 100 millones en un país con un PIB de U\$ 260.000 millones. Chile es de los únicos países del mundo en que la seguridad social está totalmente privatizada; y así.

El modelo de desarrollo económico vigente, instaurado en el régimen militar del General Pinochet ha sido consolidado, secuencialmente y con diversos matices, por los cinco gobiernos de la Concertación y la Alianza de partidos de derecha. Su fuente de inspiración, con variaciones de limitado alcance, ha sido la doctrina del neoliberalismo. El resultado es un país socialmente segmentado, excluyente y de grandes disparidades y contrastes sociales y culturales. A pesar de los resultados macroeconómicos que se exhiben, el país se ha alejado de la búsqueda de un desarrollo nacional balanceado con cohesión social y acompañado de una democracia participativa, ideal que caracterizó a nuestro país, con distintos énfasis y resultados, en el periodo que va desde la independencia en el siglo 19 hasta inicios de la década de 1970.

El neoliberalismo fue aplicado con especial radicalidad posteriormente al golpe de Estado de 1973 que derrocó al Presidente constitucional Salvador Allende. Chile fue convertido en un laboratorio de experimentación de políticas privatizadoras y de mercantilización de la educación, la salud y las pensiones, privatización de los derechos de agua y desnacionalización de la gran minería del cobre a empresas multinacionales en arreglos claramente desventajosos para la nación chilena. En otras partes del mundo, con democracias que funcionan normalmente y donde el poder de las elites económicas es balanceado con la acción de los sindicatos, la sociedad civil, el Estado y una prensa libre y plural, difícilmente se hubiera podido aplicar las políticas implantadas en Chile. En nuestro país se ha promovido, con gran celo, el “mercado” (léase grandes empresas y conglomerados económicos) al que se ha encumbrado por sobre los intereses de la comunidad. Para lograr este objetivo se han debilitado las capacidades productivas del estado, sus funciones de regulación económica, de redistribución de ingresos y de garantía de igualdad de oportunidades para toda la población. El resultado de estas políticas no ha sido la construcción de una economía social de mercado sino un capitalismo de monopolios y oligopolios dominado por conglomerados económicos en el sistema bancario, las farmacias, el comercio

detallista, la administración de los fondos de pensiones, la provisión privada de servicios de salud, la provisión de energía y la propiedad de los medios de comunicación de masas como diarios, radio y televisión. Se ha instaurado, además, una perniciosa cultura corporativa de manipulación del consumidor y de abusos aprovechando su enorme poder monopólico e informático en mercados concentrados y de creciente complejidad.

El proceso de crecimiento de las últimas tres décadas, tan alabado y que nos ha llevado a elevar el ingreso per cápita a los niveles que hemos comentado, ha sido posible por la presencia de un proceso ahorro-inversión altamente regresivo y pro-gran empresa. Podemos identificar la operación de cinco mecanismos diseñados para reorientar el excedente económico en esta dirección:

- i. Un poder de negociación muy asimétrico entre capital (empresas) y trabajadores que ha permitido a los primeros apropiarse del grueso de las ganancias de productividad a través de altas utilidades; en cambio los trabajadores y empleados reciben modestos salarios y tienen una muy menguada capacidad de acceder a mejores condiciones laborales en sus lugares de trabajo.
- ii. El mecanismo de ahorro forzoso del sistema de pensiones vigente que transfiere, mediante la política de inversiones de las AFP, una parte importante del ahorro de los trabajadores y otros sectores de la sociedad a los principales bancos y empresas los que son después intermediados e invertidos en condiciones muy ventajosas para estos grupos, pero desfavorables para los pensionados del sistema de AFP.
- iii. Un sistema tributario que exige, por plazos indefinidos, del pago de impuestos a las utilidades retenidas por las empresas y que constituyen el llamado Fondo de Utilidades Tributarias, FUT.
- iv. Un conjunto de exenciones tributarias llamadas “gastos tributarios” que liberan del pago de impuestos a distintas actividades empresariales.
- v. Un bajo nivel de tributación sobre la gran minería privada del cobre dominada por empresas nacionales y extranjeras.

Este sistema económico desigual y concentrador, en creciente proceso de deslegitimación social y cuestionamiento cultural, se pudo consolidar durante varias décadas con ayuda de los siguientes factores:

- i. La capacidad de las elites económicas dominantes de movilizar sus ingentes recursos financieros para asegurarse políticas públicas favorables a su situación de privilegio. Para esto se diseñó una infraestructura laboral, impositiva, medio ambiental, de medios de

comunicación y educativa funcional a la mantención del estatus-quo. Esto puede lograrse de varias maneras como es el asegurarse de un sistema.

- ii. El control del poder económico sobre el poder comunicacional y mediático. La televisión de señal abierta, se ha especializado en transmitir contenidos banalizados orientados a fomentar una cultura conformista y escapista (profusión de reality shows, futbol y relevamiento de información concerniente a delincuencia, inseguridad y violencia en los noticieros). Al mismo tiempo se evita entregar las herramientas cognitivas necesarias a la población para que sea capaz de analizar y entender críticamente la realidad en que viven. Los dos principales diarios de circulación nacional son de orientación conservadora, con algunos matices entre ellos. Por otra parte no existen en Chile, en contraste con otros países latinoamericanos y de otras regiones del mundo, periódicos de circulación diaria de tendencia política de centro o de izquierda o al menos independientes. Hay libertad de prensa (formal) pero no diversidad de prensa en Chile.
- iii. Los conglomerados económicos influyen decisivamente en el sistema político en su capacidad legislativa a través del financiamiento de campañas políticas, que en Chile son secretas en sus fuentes. Además, las empresas movilizan su capacidad económica para financiar actividades de lobby y contratan los servicios de técnicos y expertos para preparar propuestas favorables a sus intereses y defender sus posiciones en materias legislativas y administrativas. En las tres últimas décadas ha habido una rotación entre la alta administración del Estado y el sector privado de mayor tamaño, evidencia de los cercanos nexos existentes entre las elites económicas y las elites tecnocráticas del Estado. Se observa, por ejemplo, que después de dejar sus funciones públicas, el destino laboral de varios Ministros, autoridades máximas del Banco Central, superintendentes, sub-secretarios van a formar parte de los directorios de empresas y bancos o asumir funciones ejecutivas en grandes empresas nacionales o extranjeras operando en Chile. En contraste, se conocen pocas autoridades del Estado que después de ocupar sus funciones públicas pasarán a asesorar sindicatos de trabajadores y organizaciones de la sociedad civil.
- iv. El sistema económico vigente, además, descansa en el poderoso soporte institucional proporcionado por la Constitución de 1980 que exige súper mayorías para adoptar legislaciones económicas como creación de empresas públicas que introdujeran más competencia al sistema de AFP o ISAPRES por citar algunos ejemplos. Uno de los objetivos de la constitución de 1980 es mantener el sistema neoliberal libre de amenazas de reformas progresistas y equitativas.

## Democracia Económica para Chile: Una transformación necesaria

La situación descrita es incompatible con un grado mínimo de democracia económica caracterizada por una propiedad más equitativa y justa de los activos productivos y financieros de la economía y una distribución más pareja del excedente económico que genera una economía en crecimiento. Asimismo en una sociedad organizada en torno a los principios de una democracia económica hay un justo balance entre el retorno del capital financiero, el pago al capital productivo y la remuneración al trabajo, considerando que este último como fuente principal de generación de valor expresada como ingreso nacional y riqueza de la economía. En este nuevo modelo, los sectores sociales, las actividades culturales y productivas de carácter estratégico son, principalmente, de propiedad pública y se estructuran en torno a los valores de universalidad, equidad y solidaridad y sustentabilidad. Adicionalmente la democracia económica promueve la activa participación ciudadana, a nivel personal y colectivo, en las decisiones económicas, sociales e institucionales que las afectan.

En contraste, en el Chile actual, las principales decisiones de política pública y decisiones económicas se toman, fundamentalmente, a tres niveles:

- i. Por el gobierno principalmente, Ministerio de Hacienda y el Banco Central, ente autónomo supuestamente independiente de presiones públicas o privadas. Estas dos instituciones están generalmente manejadas por tecnocracias económicas con alto poder decisorio pero con una mínima necesidad de rendir cuentas a la ciudadanía de sus acciones.
- ii. Por un parlamento poco representativo, sujeto a bajísimos niveles de aprobación ciudadana y a permanentes acusaciones de permeabilidad al lobby en la aprobación de las leyes de la República.
- iii. Por las grandes empresas y conglomerados económicos que deciden, sin mayor escrutinio público, temas claves como políticas de inversión, las condiciones laborales en las empresas, remuneraciones de los gerentes generales, los mandos medios y los trabajadores, la ubicación de sus plantas productivas, la forma de relacionarse con comunidades locales y los impactos ambientales de sus operaciones y proyectos. La mayor parte de estas decisiones en el sector privado son tomadas en la confortable y conveniente opacidad de los directorios corporativos, por gerentes y bien remunerados directores que representan a un pequeño grupo de accionistas con posición propietaria dominantes. Es interesante preguntarse cuántos representantes de los trabajadores y de la sociedad civil hay en los directorios de las AFP, que manejan los fondos previsionales de millones de chilenos y que no sienten ninguna necesidad de otorgarle

voz y voto a la gente en estos directorios. En otro ámbito, ¿cuánto saben los chilenos sobre el monto de los presupuestos asignados a las Fuerzas Armadas cada año? ¿Cuánto influyen las personas, no sólo los políticos, en el parlamento, en los recursos destinados a la salud, la educación y el transporte público? ¿Cuánto conocen los chilenos de las políticas de las empresas de cobre, principal recurso natural del país? En la sociedad chilena actual, los jóvenes, los consumidores, trabajadores asalariados, dueñas de casa, trabajadores independientes, micro-empresarios y productores pequeños y medianos y miembros de la comunidad, están notablemente ausentes de este proceso de toma de decisiones, aunque naturalmente son afectados por las mismas. El grado de información y explicación de cómo se toman importantes decisiones económico-sociales es mínimo.

Por lo tanto, una verdadera reforma económica de avanzada para superar el neoliberalismo requiere cambios institucionales de primera magnitud en un conjunto de áreas como ley laboral, código minero, reforma tributaria, sustitución del actual sistema privatizado de pensiones y de salud, reforma educacional y otras.

No obstante, esto requiere un cambio constitucional que elimine el actual sistema de mayorías calificadas necesario para aprobar estas reformas legales, las que son virtualmente imposibles de lograr dentro del sistema binominal actual. Por lo tanto un proceso constituyente que redacte una nueva constitución es un paso necesario para introducir las reformas económicas de transformación real necesarias para avanzar en una democracia económica para Chile.

La democracia política y la democracia económica son dos caras complementarias y mutuamente sinérgicas para generar una sociedad genuinamente democrática. Una democracia limitada, con desmesurada influencia del dinero en la política, con un parlamento deslegitimado y con los medios de comunicación en manos del poder económico dominante, todas facetas que describen el régimen institucional actual como la que tenemos hoy en el país, es funcional a la preservación del modelo neoliberal de concentración del poder económico en una pequeña elite y de alta desigualdad y exclusión social. Por lo tanto, para superar el neoliberalismo es necesario emprender en forma simultáneamente **reformas institucionales y reformas económicas** de largo alcance apoyados en una amplia base de apoyo social y política.

## Tres ejes de nuestra propuesta económica-social

En esta sección del documento planteamos los tres ejes en que descansa nuestra propuesta económica y social:

- Eje I. Recuperación de la soberanía nacional sobre nuestros recursos naturales, en especial el cobre y el agua.
- Eje II. Promoción de una nueva estrategia de desarrollo productiva, moderna y desconcentradora.
- Eje III. Un programa social basado en derechos con acceso universal a servicios como la educación, salud y previsión social.

En seguida se identifican los principales componentes de un programa social y productivo orientado a avanzar hacia mayores grados de democracia económica y las fuentes de financiamiento tributario y de gasto para mantener un balance fiscal en la estrategia de democratización económica.

### Eje I: Recuperación de la soberanía nacional sobre nuestros recursos naturales

#### El sector cobre

El principal recurso natural que dispone Chile es el cobre, un metal de alto valor por sus usos en la industria, la vivienda, la construcción y otras actividades. Cerca de la mitad de los recursos cupríferos del planeta están en nuestro territorio. La importancia de preservar este recurso no renovable para la nación chilena se reflejó en la decisión unánime del Congreso Nacional adoptada en 1971 que entregó al Estado chileno la tuición y propiedad de este recurso. Aparentemente algunos generales habrían logrado conseguir mantener en la constitución de 1980 el dominio del Estado Chileno sobre el cobre resistiendo el afán privatizador de la tecnocracia económica del régimen militar. Así se incluyó en la actual constitución política del estado el **Artículo 19**, Numeral 24, Inciso 5 que señala lo siguiente:

**“El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en estas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales y jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas. Los predios superficiales estarán sujetos a las obligaciones y limitaciones que la ley señale para facilitar la exploración, explotación y beneficio de dichas minas.”**

Es claro, entonces, el mandato de la constitución vigente: el Estado, como representante de la nación chilena, tiene la prioridad absoluta sobre el uso y explotación de este recurso mineral. La realidad desde la década de 1980 hasta la actualidad ha sido, sin embargo, muy diferente. Al amparo del Código Minero, conjunto legal sin mayor legitimidad constitucional al contradecir abiertamente el texto mencionado de la constitución política del Estado (carta legal dominante sobre otras leyes, incluso aquellas de rango constitucional) incluye un conjunto de cláusulas y disposiciones extremadamente generosas para las empresas extranjeras y nacionales que deseen invertir en el sector cobre.<sup>1</sup> Este código ha otorgado concesiones de millones de hectáreas, cobrando una patente de muy bajo valor, a cualquier ciudadano o entidad nacional o extranjero, que los posibilita para prospeccionar y potencialmente explotar el cobre. Además, el parlamento chileno, en un patrón legislativo sistemático de aprobación de leyes siempre favorables al sector privado grande, legisló la invariabilidad tributaria para la gran minería privada del cobre. Esta invariabilidad, predeciblemente, es muy favorable a las multinacionales.

Chile es de los pocos países del mundo que estableció un “royalty” aplicado a las utilidades, que en realidad es un impuesto específico a estas y no un verdadero royalty que se aplica al valor de producción o a la extracción física del mineral como se hace en otros países productores de cobre en el mundo. Los resultados de este marco jurídico tributario ayudado por altos precios del cobre han contribuido a generar altas utilidades a las compañías. Así, en el 2011 mientras las 10 empresas cupríferas privadas más importantes obtuvieron una utilidad total consolidada de US\$ 12.038 millones sólo pagaron por concepto de royalty US\$ 660 millones.

En las últimas décadas, el sector cobre ha experimentado un creciente proceso de desnacionalización y privatización contrario a la carta fundamental y gravoso al interés nacional. En 1990, CODELCO, nuestra empresa nacional del cobre, representaba cerca de dos tercios de la producción total del sector; veintitrés años después CODELCO representa menos de un tercio de esta. Sin embargo, el aporte de CODELCO a las arcas fiscales supera ampliamente el aporte de la gran minería privada. Así, en el 2011, la contribución de CODELCO al fisco fue de US\$ 6.981 millones, mientras que el aporte de las 10 mineras privadas más grandes fue de US\$ 5.397 (primera categoría más impuesto específico a las utilidades).

A pesar de aprobarse una ley de gobierno corporativo para la empresa en el

<sup>1</sup> La actitud del gobierno Chileno actual de no invocar el artículo 19 de la Constitución (en su numeral 24, anteriormente citado) en la última negociación con Anglo-American ilustra el enfoque seguido con las multinacionales por el Estado nacional.

2009, CODELCO se mantiene en una situación de dependencia financiera permanente con el gobierno de turno que la hace vulnerable y dependiente de las decisiones de cada Ministro de Hacienda para la obtención de la financiación de sus necesarios planes de expansión productiva en una época de creciente competencia nacional e internacional en el sector cobre, de mayores costos laborales, energéticos y de bajas en las leyes del mineral. CODELCO carece de autonomía financiera. Se trata de una, empresa que ha sido tratada por los distintos gobiernos como un ente proveedor de recursos fiscales y no como una empresa estratégica, líder, en el sector cobre por sobre las multinacionales. Al contrario, su falta de empoderamiento por parte de los distintos gobiernos, genera un debilitamiento corporativo que es muy conveniente para aquellos que buscan su privatización.

Las empresas extranjeras que han invertido en el cobre en nuestro país han desarrollado una estrategia corporativa orientada a maximizar sus utilidades de corto plazo privilegiando la producción y exportación del crudo, es decir la extracción y exportación del cobre en bruto aprovechando los altos precios de este metal en los últimos seis a siete años. Las multinacionales del cobre no han abierto ninguna refinería de cobre ni han invertido en crear las capacidades necesarias para la elaboración y refinado del mineral. No les interesa contribuir a crear una industria nacional de cobre en Chile que se caracterice por un alto valor agregado en la producción, que genere empleos, desarrollo tecnológico y encadenamientos productivos a nivel regional y nacional. Domina en su accionar los criterios de rentabilidad privada de corto plazo y la sub-inversión en refinación del metal y en encadenamientos productivos y tecnológicos con otros sectores de la economía chilena. **El Estado chileno permanece sin una estrategia conocida de promoción del aporte del cobre al desarrollo nacional.**

En lo específico proponemos:

1. Establecimiento de una **Política Nacional de Cobre orientada a promover el desarrollo nacional** que defina los parámetros claves de una estrategia de producción, planes de inversión, relación con las comunidades, respeto del medio ambiente y los recursos naturales del entorno.
2. Hacer cumplir el espíritu de la Constitución Política del Estado otorgando la **primacía de la nación chilena, a través del Estado, sobre los recursos cupríferos, acompañada de una revisión y derogación del actual Código Minero y su sustitución por una Nueva Ley Minera de la República**. Esta nueva ley minera debe ser sujeta a un proceso amplio de deliberación ciudadana, último y final dueño de las riquezas del subsuelo del territorio nacional y estar orientada a incrementar substancialmente

la contribución del cobre al desarrollo nacional y no a facilitar la obtención de altas utilidades de las empresas transnacionales que después son enviadas fuera de Chile pagando bajos impuestos.

3. Revisión y modificación de la actual ley de gobierno corporativo de CODELCO redefiniendo su misión como empresa rectora del sector cobre con carácter estratégico, **estableciendo su autonomía financiera respecto al Ministerio de Hacienda.**
4. Elevación del porcentaje de CODELCO en la minería del cobre a un nivel no inferior al 50 por ciento, en un plazo de cinco años con posibilidades de crecer en el tiempo a niveles más altos para revertir el proceso de desnacionalización y privatización de la gran minería del cobre que ha caracterizado el periodo de la transición a la democracia en nuestro país.
5. Prioridad en la Nueva Ley Minera los acuerdos público-privado bajo la modalidad de 51 por ciento de propiedad pública y 49 por ciento privado en la gran minería del cobre.
6. Establecimiento de estándares éticos de desarrollo y comunidad para la minería del cobre orientada a estimular un estilo de crecimiento respetuoso, participativo y amigable con las comunidades locales, agricultura vecinal, uso de del agua y control de sus efectos contaminadores.
7. Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Minería del Cobre con apoyo crediticio, institucional y de asistencia técnica del Estado.
8. Priorizar la explotación de litio por el Estado chileno.
9. Eliminación del financiamiento de 10 por ciento de CODELCO en base a los ingresos brutos de CODELCO.

## Agua

Un país puede vivir sin tener petróleo, cobre y otros metales y minerales pero no puede hacerlo sin agua. El agua es un recurso de carácter totalmente estratégico para la supervivencia humana. Además enfrenta crecientes demandas sobre su uso por parte de la minería, la agricultura, las empresas generadoras de energía hidroeléctrica y por supuesto de los hogares. Nuevamente Chile se transformó en un “caso especial” a nivel internacional al entregarle, en la ola privatizadora de la década de 1980, los derechos de agua prácticamente gratis a algunas empresas generadoras de energía (que primero fueron privatizadas a nacionales y después vendidas a extranjeros) y a conglomerados privados que tuvieron los contactos y la información privilegiada de hacerse de estos recursos. Una empresa extranjera es la dueña de cerca del 80 por ciento de los derechos de agua del país, lo que le da una ventaja competitiva especial, obsequio del Estado chileno, para establecer mega-centrales hidroeléctricas en zonas como la Patagonia, personificadas

en el proyecto de Hidroaysén. **La Patagonia es una de las grandes reservas de agua dulce de la humanidad y una zona muy rica en recursos y de una belleza escénica incomparable.** En su afán inagotable de obtener utilidades las compañías dueñas del agua pretenden construir centrales hidroeléctricas en un lugar de estas características. Asimismo, la concentración de la propiedad de los derechos de agua en manos del sector corporativo, nacional o extranjero hace que la actual prioridad en el uso de este recursos sea para fines comerciales (para empresas mineras, agrícolas o energéticas grandes) y no para el hogar, la agricultura pequeña y mediana y comunidades pobres en el campo y la ciudad.

El desafío energético que enfrenta Chile es serio y hay que establecer un balance entre fuentes renovables y no renovables y entre tecnologías limpias y otras.

En atención a lo anterior proponemos:

1. Establecimiento del carácter estratégico del agua como recurso de primera necesidad y consiguiente reversión al Estado chileno de la propiedad de los derechos de agua entregados a privados a costo cercano a cero en las privatizaciones de los años ochenta.
2. Definición de un nuevo sistema de concesiones de agua, con debido escrutinio legislativo y de la sociedad civil, en base a criterios de equidad social, sin privilegiar, como en la actualidad, solo la rentabilidad privada, considerando además las condiciones de sustentabilidad de mediano y largo plazo de los recursos hídricos.

## Eje II: Estrategia de desarrollo productivo moderna y desconcentradora

La economía chilena tiene una estructura productiva que adolece de varios problemas, algunos de los cuales se han acentuado por la ausencia de una política de desarrollo productivo.

Este sector exhibe varios rasgos como:

1. Una gran dependencia de la estructura exportadora chilena de los recursos naturales no renovables.
2. Un sector industrial que ha sufrido de una apreciación persistente del tipo de cambio real y ha estado expuesta a muy difíciles condiciones para poder competir con productos manufacturados en China, Vietnam y otros países Asiáticos con bajos costos laborales.
3. La ausencia de una industria del conocimiento, intensiva en valor agregado

nacional.

4. Una gran expansión del sector de servicios como el comercio, el sector financiero y otros orientado a la “financiarización” de la economía y a una cultura de consumo. Chile enfrenta una estructura productiva dual con grandes empresas que generan una substancial parte de la producción y ventas para el mercado interno y externo pero con una limitada capacidad de generación de empleo en el agregado de la economía. Las empresas de mayor tamaño gozan de un acceso favorable al crédito, la tecnología y los mercados (internos y externos) dada su escala de producción. En contraste, hay en el país un **numeroso sector de empresas de menor tamaño formado por micro, pequeña y medianas unidades productivas que generan cerca del 80 por ciento del empleo total en la economía, aunque su contribución al PIB es muy inferior al de las empresas grandes.** Estas empresas reciben escaso apoyo del Estado, tienen dificultades crónicas de acceso al crédito para capital de trabajo e inversión y/o el costo de este crédito es muy caro y a plazos cortos. **La pretensión de mantener “políticas productivas neutrales” en un contexto altamente desigual entre empresas de distinto tamaño ha afectado muy desfavorablemente a las PYMES y fortalecido a las empresas más grandes del país.**

De acuerdo a un estudio de la CONUPIA en base a las estadísticas proporcionadas por el Servicio de Impuestos Internos, entre 1998 y el 2010 las empresas con ventas anuales de más de un millón de UF (mega-empresas) elevaron su participación en las ventas totales de 49.5 por ciento a 67.5 por ciento. En contraste, la participación de las micro-empresas (aquellas con ventas anuales entre 0 y 2500 UF) tuvieron una reducción de 2 por ciento, las PYMES de 7 por ciento e incluso la gran empresa (con ventas de 100 mil a un millón de UF) redujo su participación en un 17 por ciento en el mismo periodo. Sólo las **mega-empresas aumentaron su participación en las ventas totales entre 1998 y 2010, en otro indicador de la creciente concentración productiva y monopolización de la economía chilena,** todo esto ante la indiferencia e inacción del Estado chileno.

El actual grado de concentración económica puede ser ilustrado con algunos datos adicionales:

- Sólo tres bancos representan más del 55 por ciento de las colocaciones del sistema bancario, un alto índice para cualquier estándar internacional.
- Tres cadenas de farmacias controlan más del 90 por ciento de la propiedad de las farmacias del país.
- Seis AFP se reparten cerca de ocho millones de afiliados.

- Siete ISAPRES controlan el mercado privado de la salud, operando, como dijimos anteriormente, en un modelo de alta integración vertical, en base a posiciones controladoras de clínicas y proveedores de insumos médicos.

Asimismo, los conglomerados económicos también han incursionado fuertemente en la propiedad de los medios de comunicación como la TV, los diarios y las radios. Estas estructuras oligopólicas y monopolistas son fuentes de altas utilidades para los grupos económicos, fomentan la colusión de precios y una cultura de abusos al consumidor, al trabajador y a las PYMES por medio de políticas de pagos e imposición de condiciones de compra desfavorables para estas. Sin embargo, esta concentración de mercados es altamente rentable para las empresas de mayor tamaño. Según la Superintendencia de Valores y Seguros, basado en la información de las FECUS provistas por las mismas empresas, **en el primer trimestre del 2013 las utilidades de las principales 50 empresas privadas del país ordenadas según rentabilidad alcanzaron cerca de US\$ 24.000 millones, es decir, casi un 10 por ciento del PIB.**

La legislación anti-monopolios es muy inefectiva para detener estos procesos y la regulación de la competencia es muy débil y condescendiente con las empresas grandes y mega-empresas. Las instituciones del Estado históricamente orientadas a promover las PYMES como el Banco del Estado<sup>2</sup> y la CORFO son poco efectivas en esta materia. Ambas instituciones operan con criterios predominantemente privados y no con una lógica del desarrollo productivo nacional.

En años recientes ha cobrado gran relevancia las llamadas políticas pro-empresariado como receta casi mágica para fomentar la creación de empresas e impulsar la innovación productiva. Aunque el emprendimiento es saludable y necesario y se han conseguido algunos logros en materia de reducir la burocracia de los permisos, los efectos cuantitativos de las políticas de emprendimiento en el universo de empresas productivas chilenas parece ser aún muy reducido y en muchos casos se hace a costa de olvidar las necesidades de las empresas ya existentes en sus problemas crónicos de obtención de capital de trabajo, mejoramiento tecnológico y necesidades asistencia técnica. También es necesario examinar el impacto de estas políticas sobre la sustentabilidad en el tiempo, real aporte tecnológico y creativo de las nuevas empresas creadas al amparo de estas políticas.

Nuestras principales propuestas en el área de desarrollo productivo y desconcentración de mercados son las siguientes:

<sup>2</sup> Rebautizado, en una lógica de marketing publicitario subliminalmente anti-estatal, como Banco Estado a inicios de la década del 2000.

1. **Definir una política nacional de desarrollo productivo** con metas de mediano y largo plazo de intensidad de valor agregado, capacidad tecnológica, empleo y encadenamientos productivos, priorizando el apoyo a las empresas de menor tamaño. Esta política estará guiada por criterios de diversificación de la estructura productiva nacional. **Redefinición de la misión corporativa de la CORFO y el Banco Estado**, reduciendo su sesgo privatista actual, transformándolas en instituciones con criterios genuinamente públicos de promoción del desarrollo.
2. **Potenciar el rol de las PYMES** como entes productivos generadores de empleo y de oportunidades de ingreso para la clase media, revirtiendo su actual desventaja respecto a las empresas grandes dominantes en mercados oligopólicos.
3. **Fomentar el emprendimiento autónomo** e independiente de los conglomerados económicos.
4. Desarrollar una **estrategia de inserción de Chile en la economía del conocimiento** movilizandocapital humano y talento nacional y extranjero. (ver propuesta sobre Clusters con Ana Maria Molina).
5. Definir una **política efectiva de fomento a la competencia** que reduzca las barreras a la entrada promovida por las empresas dominantes, en especial en la banca, la administración de fondos de pensiones, salud privada, farmacias y otros sectores oligopólicos y concentrados.
6. **Revisión de la actual ley antimonopolios** incluyendo las fusiones de empresas y fortalecimiento del tribunal de la libre competencia y la fiscalía nacional económica.
7. **Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil** en su labor de fiscalización y control popular de las prácticas monopólicas y abusos por parte de empresas ya sea privadas o públicas.
8. **Presentar un proyecto de ley que modifique substancialmente los actuales quórum que impiden crear empresas públicas**, que en la práctica ha servido para asegurar la ausencia de competencia en mercados y nichos dominados por oligopolios privados de gran poder económico, mediático y capacidad de lobby.
9. Crear un Área de Propiedad Pública Estratégica (APPE) en sectores como el cobre y el litio, el agua, la energía, los medicamentos y los alimentos formada por nuevas empresas del Estado, con metas y resultados sujetos a amplio control ciudadano y fiscalizado por el parlamento, que contrapesa la excesiva concentración de poder económico en manos de conglomerados económicos privados.

### Eje III. Política social basada en criterios de universalidad, solidaridad y derechos

Como hemos mencionado anteriormente la sociedad Chilena y sus ciudadanos han sufrido la aplicación, iniciadas en dictadura y su continuación en post-dictadura, **de las ideas privatizadoras y de mercantilización en el lugar donde menos corresponden: la educación, la salud y las pensiones**. Los resultados de sustituir los criterios de universalidad, solidaridad y derechos en la provisión de servicios sociales y su substitución como bienes de mercado guiado por el lucro de los proveedores están a la vista y han conducido (sintéticamente) a:

#### Educación

- (a) La ausencia del Derecho Universal a la Educación, entendiendopor ello el acceso, calidad y gratuidad de este derecho.
- (b) Un sistema de educación pre-escolar, básica, media y superior altamente segregado y segmentado en que la oferta de servicios educacionales se hace según la capacidad de pago de las familias lo que exacerba y reproduce la desigualdad estructural en la sociedad.
- (c) Un sistema de educación pre-escolar, básica y media que permite el lucro con fondos públicos.
- (d) Un persistente y deliberado proceso de deterioro de la educación pública debilitando un mecanismo fundamental de igualación de oportunidades, promoción de la movilidad social, adquisición de conocimientos, socialización e integración para amplias capas de la población.
- (e) Un alto costo de la educación tanto pública como privada sin garantías de estar recibiendo una educación de calidad que garantice, además, buenas oportunidades laborales.
- (f) Un sistema d acreditación de calidad que no es vinculante y que no exige el desarrollo de líneas de investigación y centros de extensión, en las más de cincuenta universidades chilenas.
- (g) Un alto endeudamiento por concepto de créditos universitarios de una fracción importante de las familias chilenas.
- (h) La existencia de un sistema de universidades privadas, en gran medida orientadas a la obtención de ganancias incompatible con su régimen legal de corporaciones privadas sin fines de lucro.

#### Salud

- (a) La ausencia del Derecho Universal a la Salud, entendiendopor ello el acceso, calidad e integralidad del servicio prestado.

- (b) Un modelo de salud que se sustenta en el subsidio a la demanda y en la externalización de los servicios de salud.
- (c) Un déficit en infraestructura hospitalaria y simultáneamente, una importante capacidad ociosa de los recintos hospitalarios existentes.
- (d) La ausencia de una política de fármacos que permita regular precios, garantizar la prescripción de genéricos y la distribución de medicamentos en todo el territorio.
- (e) Una creciente segmentación en el acceso a la salud según la capacidad de pago del afiliado.
- (f) Crónicas listas de espera para operaciones quirúrgicas y otros tratamientos en el sistema público (FONASA).
- (g) La discriminación y práctica generalizada de exclusión en la cobertura de servicios de salud por el sistema privado de ISAPRES según edad del (posible) afiliado, género, vulnerabilidad a enfermedades y pre-existencias.
- (h) Persistente encarecimiento de los costos de los planes de salud ofrecidos por las ISAPRES, en especial a personas de la tercera edad, que es cuando más necesitan estos servicios, lo que evidencia la disfuncionalidad del sistema.
- (i) Altísimas utilidades obtenidas por los propietarios de las ISAPRES.

## Pensiones

- (a) La ausencia del Derecho Universal a una pensión digna y solidaria.
- (b) Creciente deslegitimación social del sistema de AFP debido a la ausencia de co-responsabilidad. Mientras las AFP generan grandes utilidades, los fondos registran rentabilidades negativas, sin que existan incentivos a mejorar la gestión y sin que las AFP se hagan responsable de una eventual mala gestión.
- (c) Bajas pensiones del sistema de AFP con tasas de reemplazo del orden de 30-35 por ciento para la mayoría de los afiliados. El promedio de esta tasa en la OCDE es cercano a 70 por ciento y fue lo que se le prometió a la ciudadanía, al crear este sistema.
- (d) Altísimos costos de administración, que fluctúan entre el 7% y el 24% de los ahorros individuales (cotizaciones) efectuados mensualmente, según la AFP, y que corresponden a gastos en publicidad, fuerzas de venta, oficinas del sistema de AFP y otros ítems que son financiados con comisiones que reducen.
- (e) Existencia de un monopolio privado de administración de los fondos de pensiones de la población por parte de las AFP sin posibilidad de un pilar público, salvo para las pensiones de las Fuerzas Armadas y de Orden.
- (f) En contraste con un sistema de reparto el sistema de capitalización

funciona con beneficios no-definidos para los pensionados, las que están sujetas a los vaivenes de los mercados accionarios y de bonos donde están invertido proporciones importantes de los fondos de las AFP.

- (g) El monto efectivo de las pensiones recibidas por los afiliados.
- (h) Altas utilidades percibidas por las AFP en contraste con las bajas pensiones recibidas por los afiliados. El año 2012 estas utilidades ascendieron a US\$ 600 millones a repartirse entre seis compañías.
- (i) Utilización del sistema de pensiones de capitalización como un mecanismo de ahorro forzoso para transferir recursos de amplias capas de la población a los grupos económicos. Se estima que cerca de US\$ 43.000 millones de los fondos de los trabajadores que administran las AFP están invertidos en 10 empresas y 10 bancos de alta envergadura económica. Por otra parte cerca de US\$ 50.000 millones de los fondos del sistema están colocados en el exterior financiando el desarrollo económico de otros países.
- (j) Ausencia de mecanismos de participación de los trabajadores y la sociedad civil en la administración de sus fondos de pensiones.
- (k) Creciente deslegitimación social del sistema de AFP debido a la ausencia de co responsabilidad. Mientras las AFP generan grandes utilidades, los fondos registran rentabilidades negativas, sin que existan incentivos a mejorar la gestión.

## ORIENTACIONES Y PROPUESTAS

En atención a estos problemas proponemos las siguientes orientaciones y medidas (no es una lista exhaustiva) en las áreas de educación, salud y pensiones.

### Educación

1. Garantizar el derecho universal a la educación, es decir una educación pública, gratuita y de calidad..
2. Reorientar la educación hacia la formación de personas. La finalidad de la educación es formar personas integrales, no formar capital humano. Una buena educación es la que permite en los estudiantes el desarrollo ético, emocional, intelectual, corporal, espiritual, estético, artístico y social.
3. Implementar un Modelo de Evaluación formativo, centrado en el proceso de aprendizaje, y que utilice procedimientos evaluativos diversos.
4. En educación escolar:
  - a. Eliminar el financiamiento compartido en las escuelas particulares subvencionadas.
  - b. Aumentar la subvención escolar, según matrícula y no según

asistencia, en los liceos fiscales y subvencionados.  
c. Terminar con el lucro en los particulares subvencionados, que reciben financiamiento público.

5. En educación superior:
  - a. Gratuidad de las universidades estatales.
  - b. Aranceles diferenciados para las universidades privadas.
  - c. Acreditación obligatoria y vinculante.
6. Fortalecimiento de la misión de las universidades como centros de educación superior orientadas a labores de docencia, investigación y extensión a la comunidad realizadas en forma pluralista, tolerante y no discriminatoria.
7. Suspensión/revisión de la entrega de recursos públicos, ya sean directos o indirectos, a universidades que persigan prácticas de lucro y que estén dictando carreras que no proporcionan una adecuada integración laboral a sus egresados.
8. Regulación del sistema educativo privado pre-escolar, básico y medio, garantizando la inclusión y la ausencia de discriminación del alumno por origen social, estatus marital de los padres, preferencias religiosas y otros criterios.
9. Regulación del sistema privado de universidades garantizando que se cumpla la ley que prohíbe el lucro en estos establecimientos, aboliendo prácticas de precios de transferencia, sociedades inmobiliarias relacionadas o de otro tipo.
10. Elaboración de un código nacional de carrera académica para docentes y académicos de las universidades privadas y públicas orientados a garantizar su estabilidad laboral y el respeto a la diversidad de ideas y pluralidad de pensamiento. Evaluación según antecedentes y productividad académica, de investigación y actividades de extensión.
11. Creación de un Ministerio de Ciencia y Tecnología, cuya misión sea fomentar y financiar la investigación de alto y el desarrollo de polos de investigación regionales.

### Salud

1. Consagrar en la Constitución el Derecho Universal a la Salud, vale decir el acceso, calidad, integralidad, solidaridad y gratuidad.
2. Terminar con el modelo de externalización de los servicios de salud, que debilita a la salud pública y constituye una transferencia de fondos al sector privado.
3. Reforzar la APS (Atención Primaria de Salud), evaluando su desmunicipalización y conservando el estatuto de los trabajadores que en ella trabajan.

4. Crear un Plan Universal de Salud, es decir un sistema cooperativo no orientado al lucro como el sistema actual.
5. Terminar con las prácticas y mecanismos de exclusión en las isapres, basados en pre-existencias, edades límite, vulnerabilidades y otras causales.
6. Desarrollar una Nueva Política de Fármacos:
  - a. Creación de un Laboratorio Nacional de Fármacos.
  - b. Reincorporación de la prescripción por nombre genérico.
  - c. Desarrollo y fomento de farmacias comunitarias y evaluar creación de farmacias públicas.

### Pensiones

1. Reemplazo del sistema único de AFP por un sistema mixto público-privado, en el cual coexista un sistema de reparto, denominado Pilar Solidario Contributivo, y un sistema de capitalización individual, que asegure un nivel más alto de pensiones para la población en edad de retiro, reduciendo substancialmente los costos de comisiones y el pago de un alto retorno de carácter rentista al sistema de AFP. El Estado tendría un rol rector y orientador en el nuevo sistema y la proporción de pensiones definidas aumentaría substancialmente.
2. El Estado captará las cotizaciones obligatorias de los empleados. En tanto, los trabajadores que lo deseen podrán complementar su pensión inicial, cotizando de manera voluntaria y complementaria, en administradoras de fondos de pensiones.
3. Establecer un límite a las comisiones que cobran las AFP por concepto de costos de administración. Las AFP deberán competir por menores comisiones y mejores servicios, respetando ese rango.
4. Desarrollar el principio de co responsabilidad de las AFP. En caso de rentabilidad negativa por un periodo superior a tres meses, se propone que las AFP asuman su cuota de responsabilidad en el mal manejo de las inversiones, distribuyendo parte de sus utilidades..
5. Regular la inversión extranjera. Considerando las sucesivas y recientes crisis económicas internacionales, así como la ausencia de regulación en los mercados financieros, es imperativo reducir la exposición de los fondos privados a los vaivenes financieros internacionales. El nuevo sistema de reparto se estructuraría en torno al IPS (antiguo INP) que operaría como ente recaudador y pagador de pensiones.
6. El sistema de reparto se financiaría en forma tripartita con las contribuciones de empleados y trabajadores, de empleadores (empresa) y las contribuciones del Estado.
7. El componente de capitalización se abriría a un mayor número de compañías de inversión, que el actual sistema de las AFP, pudieran

administrar estos fondos previsionales y estaría sujeto a regulaciones del Estado en cuanto a grado de riesgo de las inversiones de los fondos de pensiones, nivel de las comisiones y tipo de activos en que se pueden invertir los fondos previsionales, como señalado anteriormente.

### Programas y su financiamiento.

Una estrategia de transformaciones económico-social para Chile involucraría un conjunto de programas sociales y de desarrollo productivo que deben ser financiados en forma responsable y equitativa a través de una reforma tributaria y de otros ajustes del gasto público, incluyendo una cierta reducción del gasto militar. En este documento se distinguen tres programas principales (ver cuadros A.2 en el Anexo de este documento):

- (a) Un programa en educación que avance en gratuidad de la educación pública a distintos niveles, el que tendría, en régimen, un costo aproximado de US\$ 6.500 millones (2,5 por ciento del PIB).
- (b) Un programa de expansión de la salud pública y de mejoramiento de las pensiones por US\$ 3.900 millones (1,5 por ciento del PIB).
- (c) Un programa de desarrollo productivo e innovación de US\$ 2.600 millones (1 por ciento del PIB).

La suma de recursos de los tres programas asciende a 5 por ciento del PIB. Visualizamos que este programa se financiaría con recursos adicionales provenientes de las siguientes fuentes:

1. Una mayor tributación de la minería privada del cobre incluyendo un royalty y tributación de 1ª categoría a las compañías privadas nacionales y extranjeras (recaudaría US\$2.000 millones; 0,77 por ciento del PIB).
2. Pago de impuestos de 1ª categoría sobre base devengada, eliminando la distinción actual entre utilidades distribuidas y utilidades retenidas (FUT) (recaudaría US\$ 4.500 millones; 1,73 por ciento del PIB).
3. Un aumento de 20 al 26 por ciento del impuesto de 1ª categoría a las empresas cobrado sobre base devengada, (recaudaría US\$ 1.000 millones; 0,38 por ciento del PIB).
4. Establecimiento de un impuesto a la riqueza financiera de 1 por ciento para personas con activos netos líquidos (excluye casas) superiores a un millón de dólares, recaudando US\$ 900 millones; 0,38 por ciento del PIB).
5. Reducción del gasto militar de US\$ 1.300 millones (0,5 por ciento del PIB), actualmente como se indicó al principio de este documento este gasto militar como porcentaje del PIB, uno de los más altos de América

Latina y superior al de nuestros países vecinos.

6. Impuestos a los combustibles fósiles (recaudaría US\$ 1.000 millones y representa un 0,33 por ciento del PIB).
7. Reducción de exenciones ("gasto tributario") por US\$ 2.300 millones (0,88 por ciento del PIB).

## ANEXO

### Cuadro A.1.

#### Excedente Económico de Grandes Empresas y Familias de Alta Riqueza Líquida

	US millones
Valor riqueza financiera de familias con más de US\$ 1 millón (excluye bienes inmuebles)	89.506

<sup>3</sup> Boston Consulting Group (2013) Global Wealth Markets-Database.

<sup>4</sup> Superintendencia de Valores y Seguros.

<sup>5</sup> COCHILCO y Superintendencia de Valores y Seguros.

**Cuadro A.2.****Programas y Financiamiento****Programas**

Ítem	Monto en US millones	% del PIB
Educación	6.500	2,50
Salud y Pensiones	3.900	1,50
Desarrollo Productivo	2.600	1,0
<b>Total</b>	<b>13.000</b>	<b>5,0</b>

Nota: Se asume un PIB de US\$260.000 millones.

**Financiamiento**

Fuente	Monto en US millones	% del PIB
Royalty e impuestos a la Gran Minería del Cobre	2.000	0,77
Pago de impuestos 1ª Categoría sobre base devengada	4.500	1,73
Aumento del impuesto 1ª categoría a las empresas de 20% a 26%	1.000	0,38
Impuesto de un 1% a la riqueza financiera	900	0,35
Reducción del Gasto Militar	1.300	0,50
Impuesto a los combustibles fósiles	1.000	0,38
Reducción de exenciones (Gasto Tributario)	2.300	0,88
<b>Total</b>	<b>13.000</b>	<b>5,0</b>

Fuente: Estimaciones propias

Nota: Se asume un PIB de US\$260.000 millones

**POLÍTICA ENERGÉTICA SUSTENTABLE**

La actual política pública en energía y medioambiente no considera este tema como un desafío estratégico para la seguridad del país. Los gobiernos de la Alianza y de la Concertación han abdicado de gobernar el desarrollo energético nacional, y con sus políticas están deteriorando el territorio y comprometiendo el futuro de Chile.

Se ha dicho en el pasado que los altos precios de la energía son necesarios para financiar plantas de combustibles alternativos que tienen costos más elevados de inversión y operación. Ni lo uno, ni lo otro. No existe tal política de combustibles alternativos real, y parte sustantiva del alto costo de la energía en Chile tiene que ver con el control oligopólico y la falta de competencia en el sector. Esta situación ha sido permitida por un regulador ineficiente que deja que, además de los altos precios fuera de equilibrio a plazos escandalosos, la industria se comporte de manera irresponsable con el medioambiente, y descargue parte de sus costos como contaminación y deterioro del medioambiente.

Los oligopolios eléctricos capturan y entorpecen las oportunidades de ampliar la matriz energética, impidiendo la formación y potenciación de un mercado efectivo de energías renovables y del uso eficiente y opciones energéticas sustentables.

No es una relativa independencia energética lo que se requiere. Se debe mirar al largo plazo y comprometerse efectivamente con el futuro de Chile, ampliando y diversificando nuestra matriz, y apostando de manera fuerte a las energías renovables.

Es efectivo que requerimos con urgencia administrar medidas para una mayor seguridad de suministro. Existen los instrumentos para hacerlo, pero lamentablemente se han visto obstaculizados por la incompetencia de las autoridades del sector, sobre todo en materias reglamentarias.

Sabemos que sin energía no hay crecimiento económico, ni menos desarrollo. También estamos convencidos de que la energía requerida debe ser limpia y sustentable; es nuestro mayor desafío en seguridad como país. No se trata sólo de la seguridad del suministro, como señalan los dueños del monopolio. Se trata también de la seguridad en términos de costo, de sustentabilidad ambiental, del equilibrio productivo de las regiones. En síntesis: se trata de la ecología de la seguridad humana, que es nuestro sueño.

Nadie desea un black out energético, pero tampoco un desastre ecológico que transforme nuestro territorio en tierra inerte, sin vida, porque no tuvimos ni la precaución, ni el cuidado de producir responsablemente energía de manera sustentable.

Chile carece hoy de política energética. En su lugar se han adoptado remedos de política eléctrica, que en los hechos han resultado ser una política de mercado basada sólo en la oferta, y en la expansión física de un sistema que no garantiza siquiera la seguridad de suministro, que ignora la demanda y deja a los usuarios y el medio ambiente como sus rehenes.

Es necesario desmarcarse de las propuestas convencionales que han predominado hasta ahora y han redundado en una mayor vulnerabilidad ambiental, en la pérdida de competitividad, en impactos ambientales severos y costos crecientes para los usuarios. Se requiere un conjunto de medidas innovadoras para enfrentar los desafíos energéticos y de cambio climático de una manera sustentable.

Para ello se deben cambiar las reglas del juego energético: cambiar el criterio de más energía vendo, más gano, imperante en los mercados energéticos, por uno de eficiencia energética sustentable: a mejor uso de la energía, más ganamos todos y todas.

Se debe, además, cambiar el tarifado y los procesos de formación de precios de la energía; allanar el acceso a la energía sustentable y no contaminante así como la asignación de los subsidios para estas energías; cambiar los métodos y perspectivas de evaluación ambiental de los megaproyectos energéticos, y pasar de la manipulación de la gente a procesos participativos con una ciudadanía informada que comparte las decisiones respecto de megaproyectos energéticos que afectan la vida de todo el país.

En suma, cambiar las reglas del juego significa cambiar la mirada desde las políticas públicas para que éstas asuman que la solución a los desafíos

energéticos pasa por una positiva e inteligente combinación entre medidas de oferta y demanda, articuladas con estrategias de desarrollo sustentable.

## DIAGNÓSTICO

### La matriz energética hoy

Calificado por la International Energy Agency (IEA) como uno de los países más dependientes del orbe, Chile cuenta con una matriz energética fuertemente “carbonizada” y, aunque relativamente diversificada, cada vez más dependiente y vulnerable. Las importaciones en este sector son preocupantemente altas y van en aumento. Por ejemplo, se importa un 98% de petróleo crudo; un 84% de carbón y más del 60% del gas natural (CNE, 2011).

El desarrollo energético nacional se acompaña, además, de otros indicadores críticos:

- Fuerte concentración en los mercados eléctricos, del gas y de los derivados del petróleo.
- Lógica perversa del “más vendo, más gano”, donde no importa el uso de la energía y se excluye de facto su uso eficiente y el ahorro energético.
- Sostenidos aumentos de precios de la energía y rentabilidades extraordinarias, independientemente de situaciones de crisis.
- Sostenido aumento de las emisiones, tanto globales (gases de efecto invernadero, GEI) como locales (partículas, entre otras) y de impactos ambientales en ecosistemas y territorios.
- Más de una treintena de ciudades, desde la VI a la XI región, catalogadas como zonas saturadas o latentes por partícula fina (PM 2,5) o gruesa (PM 10), por uso de mala leña (húmeda) con severos impactos en la salud.
- Nula preocupación pública y privada por la Investigación y Desarrollo (I&D) aplicada y escaso apoyo a la innovación tecnológica.

Para alcanzar el desarrollo se requiere de un crecimiento sostenido de la economía chilena. En efecto, entre 1986 y 2010, Chile ha crecido a una tasa de 5,4% (7,4% entre 1986-1998 y 3,3% entre 1999-2009). A partir del año 2009, y especialmente durante los años 2010 y 2011, nuestro país ha recuperado la capacidad de crecer a altas tasas, con un sector productivo reaccionando de forma vigorosa y con una economía muy activa, lo que a su vez ha traído aparejados positivos resultados a nivel de empleo. En efecto, la economía chilena acumula un crecimiento proyectado al 2011 de 6,3%, mostrando la mayoría de los sectores una fuerte expansión.

En la medida en que nuestro país crece, más energía requiere. En consecuencia, el desafío de Chile hoy es contar con recursos energéticos suficientes y competitivos para apoyar ese desarrollo. En efecto, la energía es un insumo esencial para la sociedad; su disponibilidad y abastecimiento influyen directamente en el crecimiento social y económico, y en consecuencia, en la reducción de la pobreza. La falta de acceso a fuentes y redes de energía confiables constituye, ciertamente, una peligrosa limitación para el progreso social sostenible, para el crecimiento económico y para el bienestar de la población.

El país tiene hoy una capacidad instalada cercana a los 17 mil MW distribuidas en dos sistemas, el Sistema Interconectado Central (SIC) con el 73%, el Sistema Interconectado del Norte Grande (SING) con un 26% y el resto en dos sistemas pequeños en Aysén y Magallanes.

La demanda proyectada de consumo eléctrico muestra un crecimiento de entre un 6 y un 7% al 2020 lo que significará cerca de 100 mil GWh de demanda total de energía eléctrica a dicho año. Según estas proyecciones, se requerirá aumentar la oferta, sólo en dicho período, en más de 8.000 MW en nuevos proyectos de generación. Por supuesto, todo este cálculo se basa en que nada cambia, en que todo sigue igual y sólo es un problema de volumen.

Chile es un país importador de recursos energéticos, particularmente combustibles fósiles, cuyos altos precios han incrementado los costos marginales de generación de energía y, consecuentemente, el precio de la electricidad. Pero ningún plan estratégico verdadero se antepone a esta realidad.

### **Negawatts o negajulios: Más con menos**

Punta de lanza de una nueva política energética es el uso eficiente de la energía y las energías limpias y verdes de las que destacan medidas destinadas a la gestión de la demanda y muy especialmente aquellas de carácter estructural que apuntan al cambio en los patrones de consumo especialmente en los sectores intensivos en energía.

Esto tiene mucho sentido pues las mejores opciones “energéticas” no están en el sector energético, sino en el tipo de ciudades que desarrollamos, la promoción de la construcción de viviendas eficientes y los procesos industriales y productivos que propiciamos.

El estado actual de cosas adolece de instrumentos potentes y consistentes al respecto. Al hablar de cambio de patrones de consumo, se alude a políticas explícitas que alienten procesos industriales menos voraces en energía y agua, que estimulen construcciones más eficientes térmicamente, y fomenten el desarrollo de ciudades sustentablemente diseñadas.

### **Energías renovables**

En el año 2025 debemos tener un 30% de la matriz energética basada en energías renovables. En el sector eléctrico debemos propiciar, de aquí al año 2025, la existencia de más de 10.000 MW, y sobre los 15.000 MW al 2030, a partir de las energías renovables, con énfasis en los pequeños y medianos recursos hídricos, el desarrollo y fomento de la cogeneración y de la generación distribuida, entre otras medidas.

### **Programa de leña sustentable**

Parte importante de la energía que consume la población en determinadas regiones del país proviene de la leña. Se debe desarrollar un programa de leña sustentable basado en el desarrollo de centros de secado, acopio y canje de leña. A su vez, se debe fomentar el recambio de artefactos, el acondicionamiento térmico de las viviendas, la capacitación de la población, pequeñas empresas y usuarios, en el uso de la biomasa bajo todas sus formas y, finalmente, usar incentivos al interior de las prerrogativas de las municipalidades, en el otorgamiento de permisos de construcción, y premiar el mejor coeficiente térmico. Este programa deberá ser transitorio hasta que se implemente un programa energético de largo alcance, que permita limitar los efectos de la tala de bosque.

### **Programa de transporte sustentable**

Las escasas estimaciones elaboradas respecto de futuros consumos energéticos en Chile sindicaron al sector transporte como el más voraz: 40% al 2030. Pese a tales cifras, las preguntas respecto de qué transporte y qué fuentes de energía habrán de movilizar cargas y pasajeros no tienen respuesta por parte del Estado. El movimiento progresista propicia el desarrollo de un sistema de transporte público, sustentable, que cumpla con estándares energéticos, ambientales de calidad y de eficiencia en el servicio. Para ello se fomentará el desarrollo de proyectos pilotos en diversas zonas del país a partir del hidrógeno y nuevas tecnologías así como la adopción de diversos instrumentos de desarrollo urbano y espacial que estimulen nuevas formas de organización urbana bajo criterios de desarrollo sustentable.

## Crear la ENAE (Empresa Nacional de Energía)

Las medidas mencionadas requieren de liderazgo por parte del Estado. Una de las formas institucionales que en el caso chileno podría asumir este liderazgo es el desarrollo de una empresa del Estado, ENAE (Empresa Nacional de Energía), destinada a abrir mercados con elevados riesgos que, ni la empresa privada, ni el Estado actual (Corfo) son capaces o no desean asumir. El momento es además propicio para dar un vuelco en la frustrada y errada dinámica impuesta a ENAP en estas últimas décadas y de este modo aprovechar experiencias, capacidades e infraestructura.

### Investigación y desarrollo para la energía

Chile es el país de la OCDE que menos recursos invierte en investigación y desarrollo (0,5% y 2,4% del PIB en 2010, respectivamente). Esa inversión en energía es prácticamente nula. El país no superará su dependencia y vulnerabilidad energética si no se generan las condiciones para crear, desarrollar e impulsar nuevas fuentes, métodos, modelos de negocios, mejores y más transparentes mercados, así como personal científico y técnico calificado para el desarrollo de nuevas opciones.

El Movimiento Progresista propone diseñar un programa de I&D focalizado en el desarrollo de energías sustentables, apuntando a un abastecimiento de energía seguro y no contaminante, que enfrente el cambio climático y sus consecuencias. Todos los actores involucrados estarán convocados a aportar en el cumplimiento de objetivos, especialmente las grandes empresas exentas hasta el momento de obligaciones en este ámbito. El programa señalado será responsabilidad del Estado tanto en su gestión como en su cumplimiento.

### El cambio en las reglas del juego energético

Cualquiera sea la opción tecnológica adoptada para responder a la creciente demanda energética o eléctrica, necesariamente se deben cambiar las reglas del juego de los mercados energéticos y de manera especial, del mercado eléctrico: reemplazar el más vendo más gano por a mejor uso de la energía, más ganamos todos y todas.

Debido al actual marco normativo, Chile es hoy más dependiente, más vulnerable y menos competitivo que ayer. Las cifras publicadas por el propio Ministerio de Energía dan cuenta de ello: Chile requiere cada vez más energía por unidad de producto, bien o servicio generado. Mantener esta dinámica, ya más que un gran error, es una provocación. Seguirán siendo los ciudadanos,

las Pymes y el medioambiente quienes asuman los costos de tanta irresponsabilidad.

Cambiar las reglas del juego significa, entre otras cosas, cambiar las formas de evaluar ambientalmente los proyectos, usar un modelo distinto al de costo marginal hoy vigente para la fijación de tarifas eléctricas, adoptar un marco regulatorio en el caso de los derivados del petróleo y gas, introducir las externalidades ambientales en la evaluación de proyectos energéticos, cambiar el código de aguas y, finalmente adoptar un mirada distinta desde el Estado, para la adopción de una política energética que asuma los desafíos actuales y futuros estableciendo responsabilidades políticas claras.

## TRABAJO Y DERECHOS LABORALES

La economía chilena muestra un importante crecimiento económico. Un PIB por habitante cercano a los US\$18.000 sitúa a Chile entre los países de ingreso medio-alto del mundo. La pobreza absoluta es moderada; a la vez que el significativo aumento de la inversión extranjera directa y una reconocida estabilidad política han reforzado la imagen del país, lo que le ha permitido ser considerado el más competitivo de América Latina según Doing Business, del Banco Mundial. Cabe recordar, además, su calidad de miembro pleno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).

Estos indicadores de éxito de la economía chilena han ido de la mano de procesos de flexibilización y desregulación del mundo laboral que favorecieron notablemente al sector privado, particularmente a las empresas pertenecientes a la minería, retail, salud y sistema financiero.

Sin embargo, también existe un grave problema de desigualdad de oportunidades, de ingreso y de calidad de vida que se traduce en una creciente precarización del empleo y en el cuestionamiento de la calidad de la democracia. De acuerdo a informes de la OCDE, Chile ostenta un triste último lugar en ese grupo de países en cuanto a desigualdad. El Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2011), señala a Chile como uno de los países con la peor distribución del ingreso en América Latina. Esto explica por qué el desempeño laboral de estos últimos años presenta carencias relacionadas con trabajo digno y decente. Las remuneraciones se mantienen bajas a pesar de que la economía sigue creciendo y ha aumentado la cantidad de trabajadores que perciben el sueldo mínimo en las empresas medianas. Existen, además, altos índices de informalidad y subcontratación, y un creciente abuso en la utilización de múltiples razones sociales (Multi Rut) en las grandes empresas.

El modelo económico, por una parte, y el predominio de una clase empresarial intransigente por otra, han obstaculizado la construcción de un sistema

de relaciones laborales democrático, moderno y eficaz. Las presiones para debilitar la acción de los sindicatos se han hecho cada vez más evidentes, lo que explica, en parte, los bajos índices de sindicalización y de cobertura de la negociación colectiva.

No basta con crecer para disminuir la desigualdad. Como Progresistas nos urge crear trabajo decente y consolidar el diálogo social, elementos clave de una sociedad justa que no necesariamente se desprenden del mero crecimiento.

Tal como lo expresa una Resolución de la OIT del año 2007 “La creación de riqueza depende de las interacciones productivas de todas las partes de la sociedad. Las empresas sostenibles son una fuente principal de crecimiento, creación de riqueza, empleo y trabajo decente”. Es esencial crear un ambiente que promueva la inversión y la iniciativa empresarial y los derechos de los trabajadores para fomentar la creación, crecimiento y manteamiento de empresas sostenibles.

Lo anterior implica reponer el sentido tutelar de la legislación laboral, que reconoce que las relaciones entre capital y trabajo son desiguales, y que el sentido ético y social del derecho radica en la defensa del más débil. La influencia del denominado “Plan Laboral” (1979) del ex Ministro del Trabajo de la dictadura, José Piñera E. sigue vigente en muchos aspectos, particularmente en lo relativo a la negociación colectiva, el derecho a huelga, las indemnizaciones por despidos y otras.

### Fragmentación y baja tasa de sindicalización

Chile tiene una de las tasas de sindicalización más bajas entre los países de la OCDE: con un 11,7%, supera sólo a Estonia y se ubica varios puntos por debajo del 18% promedio. Asimismo, exhibe una de las tasas más bajas en América Latina, por debajo de Argentina (38%), Uruguay (27%) y Brasil (20%). La causa más relevante de la baja afiliación tiene que ver con el temor de los trabajadores, como lo demuestra la Encuesta Laboral de la Dirección del Trabajo (ENCLA 2008) al señalar que un 42% de los trabajadores encuestados declara sentir temor frente a posibles represalias.

A más de 20 años de recuperada la Democracia, es inaceptable que el acceso al trabajo decente se vea condicionado por el miedo de trabajadores y trabajadoras frente a sus empleadores. El temor y la obligación de conformar sindicatos por empresa, han llevado a la absurda situación de que existan más sindicatos y menos sindicalizados. En 1970 existían 4.862 sindicatos que agrupaban a 556.649 trabajadores. Tres años después los sindicatos

aumentaban a 6.697, representando a 1.051.318 trabajadores. A fines del año 2011 se registraban 12.127 sindicatos que representaban a 898.365 trabajadores. Efectivamente, desde la implantación del Plan Laboral friedmaniano la tasa de sindicalización viene cayendo permanentemente, mientras aumenta la fragmentación. Los trabajadores sindicalizados disminuyeron del 15,1% en 1991 a un 11,7% en el 2011, con claras diferencias de género: las mujeres están por debajo de ese promedio.

El desafío para el progresismo es ampliar la base de sindicalización y vincular a los sindicatos activos a alguna de las centrales sindicales chilenas reconocidas. Éstas no representan más del 26% del total de los sindicatos activos del país, es decir, el 76% de organizaciones son “no alineadas”, lo que le resta potencia al mundo sindical. Para ampliar la base de sindicalización es necesario reducir el “factor temor” y generar incentivos de acuerdo a las realidades que muestra la situación económica del país.

### **Negociación colectiva simulada y atomizada**

Tal vez el mayor estímulo para la sindicalización esté relacionado con la negociación colectiva. Por cierto, la protección ante malas prácticas empresariales es otro elemento a considerar, pero la posibilidad de ser representado en un proceso que busca incrementar salarios y beneficios es un potente incentivo o debería serlo.

El sistema chileno de negociación colectiva es el único de un conjunto de 53 países (OCDE más países anexos) en donde el tránsito desde un nivel de centralización superior hacia uno inferior, se realizó en un contexto de represión: el Plan Laboral de la dictadura militar. Desde 1979 no existe negociación colectiva por rama de actividad económica, ya que por ley sólo pueden negociar colectivamente quienes pertenecen a una misma razón social es decir, por empresa. Las federaciones o confederaciones sectoriales están impedidas para actuar como sujetos de negociación.

La ley establece que “La negociación colectiva se iniciará con la presentación de un proyecto de contrato colectivo por parte del o de los sindicatos o grupos negociadores de la respectiva empresa”. El procedimiento se establece en base a un contrato reglado o un convenio semi reglado y en la actualidad, tanto los sindicatos como los grupos negociadores pueden invocar ambos procedimientos. Esta situación ha ocasionado diversos conflictos internos en las empresas, ya que el modus operandi de los centros de trabajo es estimular la negociación de convenios con los grupos negociadores por sobre el contrato colectivo que debería negociar con el sindicato.

Normalmente este proceso concluye con la “negociación” de mejores condiciones para el grupo negociador, con lo cual se desincentiva la participación de los trabajadores en el sindicato. Es oportuno señalar que el Convenio Colectivo está condicionado por la ausencia del fuero para los trabajadores involucrados y del derecho a huelga. De un total de 311.196 personas involucradas en instrumentos colectivos, el 11,55% corresponde a Convenios.

Chile ha adoptado el modelo de negociación de los Estados Unidos y Japón, es decir; negociación por empresa. El punto es que en esos países no existe la anómala fragmentación sindical chilena, donde la existencia de más de 12.000 sindicatos ha dado lugar a un proceso no representativo y radicado en unidades negociadoras sin capacidad de presión. En el fondo, una simulación de negociación.

Los resultados del modelo actual son decepcionantes. Considerando una población laboral ocupada de 7.607.770 y un total de 311.196 personas involucradas en instrumentos colectivos (DT, diciembre 2011) resulta que no más del 4% de los trabajadores con derecho a negociación están cubiertos por un contrato colectivo. Considerando las personas que negocian con derecho a huelga, el índice baja al 3,5%. La situación entre las trabajadoras es igualmente preocupante. A pesar de que entre el 2003 y 2012 la participación de las mujeres en el mercado del trabajo aumentó del 36,6% a un 47,5%, ocurre que sólo 114.957 mujeres aparecen cubiertas por un instrumento colectivo (DT, diciembre 2011), es decir, apenas un 1,5% de la población laboral ocupada.

La mayor cantidad de trabajadores cubiertos por un instrumento colectivo se encuentra en la rama del comercio (156.679), seguido por la industria manufacturera (111.270); transporte (94.7788); intermediación financiera (50.713); enseñanza (47.275); explotación de minas (46.431) y otras 11 diversas ramas de actividad económica.

A pesar de que el sector “explotación de minas” representa menos del 1% de la población laboral ocupada, es la rama que obtiene los mejores rendimientos en el proceso de negociación. Tarapacá, Antofagasta y Atacama muestran las tasas de sindicalización más altas del país. Antofagasta tiene un 25,2% superando a la Región Metropolitana por más de 5 puntos. Pero el proceso de las negociaciones colectivas en la minería involucra a no más de 46.000 personas. Los más de 7,5 millones de trabajadores y trabajadoras restantes están sometidos a una realidad muy distinta.

## Cambiar las reglas

Es necesaria una nueva institucionalidad laboral que establezca balances y que facilite la relación entre capital y trabajo. La sociedad no es la de hace 20 ó 30 años atrás, la relación de fuerzas se ha inclinado de modo contundente en favor del capital y se ha instalado un sistema perverso de representar sin representar, negociar sin negociar, presionar sin presión, etc. El modelo permite la libre circulación de personas, bienes e inversiones, pero también es imprescindible que permita la circulación de principios y prácticas que sostengan los cambios que se requieren.

Partiendo de la necesidad de una nueva legislación laboral que reponga y fortalezca el sentido tutelar de la ley, hay algunas materias específicas que necesitan ser consideradas en una propuesta de carácter progresista.

### PROPUESTAS

#### 1. Concepto de empresa

Considerando los abusos cometidos con la política del Multirut, es necesario establecer que dos o más empresas sean consideradas como una cuando concurren determinados requisitos, los cuales deberían ser calificados por un comité de expertos. De esta forma, cuando dos o más empresas sean catalogadas como una sola, los trabajadores podrán constituir un solo sindicato con todos los Rut e integrar un solo proceso de negociación.

#### 2. Subcontratación

Lo que parecía una excepción se ha transformado en lo usual: siete de cada diez trabajadores en la minería son subcontratados. Las diferencias socioeconómicas entre trabajadores directos y subcontratados aumentan y el malestar es cada vez mayor. Se requiere una revisión de la Ley 20.123 y establecer con claridad los límites entre subcontratación y suministro de trabajadores.

#### 3. Negociación colectiva

Los bajos niveles de cobertura están indicando que el sindicato está cada vez más lejos de la gente. La negociación colectiva no está cumpliendo su rol como agente distribuidor de la riqueza. Es necesario establecer como sujeto principal de la negociación a los sindicatos y permitirles negociar tanto contratos como convenios. Al mismo tiempo es necesario limitar a los convenios el campo de

acción de los grupos negociadores. Los resultados muestran un preocupante déficit ya que el sistema de negociación por empresa atomiza y empobrece la iniciativa. Es necesario impulsar un debate sobre la negociación por rama de actividad. La experiencia internacional no muestra resultados perturbadores en el mercado laboral, muy por el contrario, los ejemplos de Brasil, Uruguay, Argentina y la mayoría de los países europeos indican que se trata de un sistema bastante más efectivo que la negociación por empresa. De igual forma, es importante considerar una ampliación de las materias susceptibles de negociar.

#### 4. Sindicalización

La voluntariedad que señala la ley no es más que una declaración. En la práctica, las empresas hacen lo posible para desestimular la afiliación a un sindicato. Es necesario establecer condiciones para una adhesión sindical automática y facilitar la familiarización del trabajador con la vida sindical por un período que abarque un proceso de negociación colectiva; el trabajador podrá entonces decidir a qué sindicato se afilia si existe más de uno en la empresa.

#### 5. Seguro de desempleo

Se requiere una reforma profunda que permita otorgar mayores y mejores beneficios a los trabajadores que tienen que enfrentar períodos de cesantía. El Fondo Solidario reúne recursos financieros suficientes como para soportar cambios sustantivos.

#### 6. Multinacionales

Las políticas de recursos humanos y laborales de estas empresas han tenido un negativo impacto para el sindicalismo. Urge un cambio de reglas. Se requiere fiscalizar el correcto cumplimiento de todos los instrumentos internacionales conocidos, por ejemplo; Pacto Global de ONU, Directrices de la OCDE para Multinacionales, Normas ISO 26.000, RSE y otras. Asimismo resulta necesario legitimar, en Chile, los Acuerdos Marcos Globales promocionados por las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI) y establecer un monitoreo selectivo permanente sobre estas empresas. La capacidad financiera y operativa que detentan estas empresas generan desequilibrios en el mercado del trabajo que no están debidamente controlados por la Dirección del Trabajo.

## PREVISIÓN SOCIAL: UN DERECHO, NO UN PRIVILEGIO

### I. Administradoras de Fondos de Pensiones

El Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) forma parte de una de las principales reformas implementadas durante el Gobierno militar, siendo sus principales creadores José Piñera y Miguel Kast.

En la década de los 80, el sistema de pensión chileno sufrió su primera gran transformación, pasando de ser un sistema de reparto, administrados hasta 1988 por diferentes cajas previsionales, a un sistema de capitalización individual, a cargo de instituciones privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

El nuevo sistema instaurado funciona en base a planes individuales de ahorro obligatorio, de carácter privado (10% de la renta imponible del trabajador). El Estado cumple únicamente un rol regulador, a través de la Superintendencia de Pensiones, además de garantizar una pensión mínima a aquellos trabajadores que no acumulan el fondo mínimo suficiente para pensionarse y a aquellas personas que al momento de agotarse sus fondos hayan cotizado veinte años o más.

#### 1.1 Objetivo inicial del sistema de AFP

La reforma impulsada durante el Gobierno militar buscaba, en ese entonces:

##### 1. Reducir el gasto público en materia previsional.

Lo anterior considerando el envejecimiento de la población junto con la ausencia de fiscalización en materia de cotización. Este objetivo no se cumplió puesto que hoy en día el Estado subsidia aquellos trabajadores que no acumulan el fondo mínimo suficiente para pensionarse, además de aquellos profesionales que estando pensionados ven agotarse los

fondos de sus cuentas de capitalización individual, entre otros por haber efectuado un retiro programado.

##### 2. Mejorar el acceso a financiamiento y capital.

El sistema de las AFP permitiría ampliar el sector financiero y por lo tanto, fomentar la reinversión a nivel nacional. Si bien este objetivo se cumplió en un inicio, actualmente las AFP pueden invertir hasta el 80% de sus fondos en instrumentos financieros internacionales, con todos los riesgos que eso conlleva y que pudieron observarse materializados en plenitud en el año 2008, cuando en 11 meses el Fondo A obtuvo pérdidas por sobre el 40%.

### 1.2 Comisiones y costos de administración de las AFP

Uno de los aspectos más cuestionado de las AFP dice relación con la comisión adicional cobrada por concepto de costos de administración. Esta representa entre el 7,7% y el 23,6% de las cotizaciones obligatorias, según la administradora, versus el costo de mantención del antiguo sistema de reparto que oscilaba entre un 7% y un 9% de las cotizaciones individuales.

Las comisiones suelen ser presentadas por la AFP, de manera engañosa, como un porcentaje aplicado al ingreso total imponible sin transparentar lo que representan en términos de cotización obligatoria. A modo de ejemplo, la Tabla 1 presentada a continuación, calcula la cotización obligatoria y comisión correspondiente a un sueldo imponible de 200.000 pesos.

Como es posible observar, la cotización obligatoria del trabajador cuyo sueldo imponible es de 200.000 pesos equivale a 20.000 pesos. A lo anterior se debe sumar la comisión por concepto de administración del fondo del afiliado. En el caso de la AFP Capital, esta comisión es de 1,44% del ingreso imponible, lo cual equivale a 2880 pesos. Sin embargo, ese monto representa el 14,4% de la cotización obligatoria efectuada por ese trabajador.

Por lo tanto, el peso real de la comisión cobrada por cada AFP es muchísimo mayor al que se suele presentar puesto que lo relevante no es calcular el porcentaje sobre el ingreso imponible sino lo que se deja de cotizar por concepto de comisión. En este caso, el afiliado cuyo sueldo imponible es de 200.000 pesos, cotiza para su futuro 20.000 pesos, de los cuales 2880 pesos van a la AFP, es decir el 14,4% de su cotización obligatoria.

En el caso de la AFP Planvital, la comisión es de 2,36% sobre el ingreso imponible, lo cual representa el 23,6% de la cotización obligatoria asociada a un sueldo imponible de 200.000 pesos.

Por lo tanto, las comisiones cobradas por las AFP representan entre un 7,7% y un 23,6% de las cotizaciones obligatorias, según la empresa considerada, porcentaje del todo escandaloso. Es evidente que los afiliados no dimensionan el impacto real de los cobros efectuados por concepto de administración sobre sus fondos individuales. En el ejemplo presentado, el costo de administración que paga el trabajador con un ingreso imponible de 200.000 pesos representa, en caso de que esté afiliado a la AFP Capital, el 14,4% de su fondo individual.

Es importante destacar que estos costos responden, en los hechos, a gastos asociados a la comercialización de las AFP más que a servicios de asesoría financiera a los afiliados.

**Tabla 1:**  
**Cotización obligatoria y comisiones en base a un sueldo imponible de \$200.000**

Comisión Obligatoria y Comisión Adicional					
A.F.P.	Cotización obligatoria		Comisión adicional (1)		
	% del sueldo imponible	En pesos	% del sueldo imponible	En pesos (2)	Como % de la cotización obligatoria
Capital	10%	20,000	1.44%	2880	14.40%
Cuprum	10%	20,000	1.48%	2960	14.80%
Habitat	10%	20,000	1.27%	2540	12.70%
Modelo	10%	20,000	0.77%	1540	7.70%
Planvital	10%	20,000	2.36%	4720	23.60%
Provida	10%	20,000	1.54%	3080	15.40%

Fuente: Superintendencia de AFP de Chile, 2013.

(1) Correspondiente al costo de administración.

(2) Considerando un sueldo imponible de 200.000 pesos.

En el sistema actual es el afiliado quien asume el riesgo de la inversión realizada por la AFP, a la cual se le paga una comisión por ese concepto. Lo anterior es particularmente grave puesto que el único mecanismo de sanción que tiene el afiliado es cambiarse de administradora, asumiendo la eventual pérdida.

## II. Propuesta progresista

### 2.1 Sistema fracasado

Es evidente que el Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) ha fracasado en su objetivo de reducir el gasto público en materia previsional. Esto debido a que el Estado subsidia a aquellas personas que no cuentan con fondos suficientes para pensionarse, gasto inexistente en el anterior sistema ya que existía el fondo solidario.

A su vez, si bien el sistema de AFP cumplió, en sus inicios, con el objetivo de aumentar el acceso a financiamiento y capital, lo cierto es que expuso las pensiones de los trabajadores a los vaivenes financieros, siendo el trabajador el que asume todo el riesgo financiero.

Pero sobretodo, el sistema no es capaz de garantizar pensiones dignas como prometido, menos aún cumplir con una tasa de remplazo del 70%.

### 2.2 Modificaciones propuestas

El Estado debe garantizar el derecho a la Seguridad Social, es decir una pensión de tipo universal, mayor a la actual, para toda la población. Junto a lo anterior, el Estado debe regular y limitar los costos de administración de las AFP, entre otros los asociados a publicidad, de manera de que estos digan relación con los servicios efectivamente prestados. Por último, las AFP deben asumir el riesgo financiero de una mala gestión de los fondos de los afiliados.

A continuación se presentan propuestas en ese sentido:

#### 1. Modificar el actual sistema de pensión

Se propone transitar hacia un sistema de tipo mixto, público-privado, en el cual coexista un sistema de reparto, denominado Pilar Solidario Contributivo, y un sistema de capitalización individual fuertemente regulado. El Estado, a través del Pilar Solidario Contributivo, deberá asegurar una pensión básica a

todos los trabajadores. Por otra parte, aquellos trabajadores que lo deseen podrán complementar su pensión inicial, cotizando de manera voluntaria y complementaria, en administradoras de fondos de pensiones.

## **2. Regular las comisiones y rentabilidad de las AFP**

Se propone establecer un límite a las comisiones que cobran las AFP por concepto de costos de administración. Estas no podrán ser superiores al 7% del aporte previsional efectuado. Las AFP deberán competir por menores comisiones y mejores servicios, respetando ese rango.

## **3. Co-responsabilidad**

En caso de rentabilidad negativa por un periodo superior a tres meses, se propone que las AFP asuman su cuota de responsabilidad en el mal manejo de las inversiones, distribuyendo parte de sus utilidades como fue planteado en su minuto por la Union de Organizaciones Sindicales (UOS). Una alternativa es que las AFP asuman cierto porcentaje de la pérdida acumulada, a partir del cuarto mes de de rentabilidad negativa.

## **4. Regular la inversión extranjera**

Considerando las sucesivas y recientes crisis económicas internacionales, así como la ausencia de regulación en los mercados financieros, es imperativo reducir la exposición de los fondos privados a los vaivenes financieros internacionales.

## UN SISTEMA EDUCATIVO CENTRADO EN LAS PERSONAS

### I. Diagnóstico

Desde los años ochenta se produjo un importante viraje en la forma de entender y orientar la educación en nuestro país. Se giró desde una visión inspirada en el humanismo hacia otra cuyo eje lo constituye la economía social de mercado. De esta forma la educación pasó de ser un derecho garantizado por el Estado, a ser un servicio que opera bajo las leyes de compra y venta como mercadería cualquiera. Se instaló un modelo de gestión basado en el mundo de las empresas. Este modelo funciona sobre la base de la competencia entre escuelas por conseguir alumnos y recursos; rindiendo cuentas por resultados (puntajes) en un sistema de medición estandarizado como el SIMCE, cuyo resultado es la desigualdad de oportunidades, en particular para los más desposeídos. En estas condiciones, la competencia entre escuelas y el montaje de diversos negocios, se han constituido en el mecanismo para el diseño del sistema educativo nacional.

Esta concepción de la educación ha trasuntado hasta el aula, provocando un armado curricular guiado por una prueba estandarizada censal. Así las cosas, la política educativa se ha focalizado en exigencias para “subir puntajes”. La escuela y el liceo hoy día se ven obligados a subir puntajes SIMCE por medio de “inyecciones” de contenidos temáticos y otras estrategias con este solo propósito. En este contexto, el Ministerio de Educación se ha transformado en un ente de administración de recursos de subvención. Así, se ha abandonado el verdadero rol de la educación, vale decir **formar a la persona en su integralidad y fomentar una ciudadanía participativa y democrática.**

La educación es un derecho fundamental garantizado por el Estado. Su calidad debe ser redefinida en términos de sus finalidades de integralidad y ciudadanía, con experiencias y contenidos que puedan permitir a los estudiantes aprender a pensar y aprender lo que necesitan para el futuro.

La distribución igualitaria de la educación debe ser enfrentada con decisión, para materializar el principio de igualdad de oportunidades independiente de género, credo, raza, lugar geográfico y situación social.

Porque la educación debe estar centrada en los estudiantes, es necesario revisar las condiciones para que ello ocurra. Por ello reiteramos y afirmamos que **no es posible continuar estructurando un sistema educativo sobre la base del mercado, el lucro y las evaluaciones estandarizadas que lo sostienen.** Este sistema tensiona y fragmenta la sociedad y lo vacía de su propósito moral que es el desarrollo humano.

El propósito de un sistema educativo es apoyar y sostener la capacidad transformadora de la educación, ofreciendo a los niños, niñas, jóvenes y adultos, programas y recursos educativos para la realización de sus capacidades, el desarrollo de competencias y la adquisición de nuevos saberes. El objetivo y finalidad de la educación es el desarrollo integral de las personas, a lo largo de la vida. Solo así se puede lograr una sociedad más sana e inclusiva, basada en una ciudadanía participativa. Una materia tan estratégica para el desarrollo y la estabilidad de un país, se encuentra absolutamente relegada.

Pero este modelo no solo ha abandonado su propósito ético. También ha sido la causa de la pérdida de lo que se ha llamado calidad de la educación. El currículo rígido y prescriptivo que requiere la vinculación directa con la prueba SIMCE, ha sido una causa central de la pérdida de calidad en la educación. La rendición de cuentas vía estándares y mediciones, hizo que la calidad fuera entendida como resultado de aprendizajes predeterminados por la prueba estandarizada. Mientras más prescripción, más estrecho es el objetivo educativo. Para lograr mejores puntajes, nada más fácil que entrenar a los estudiantes para que puedan responder a las pruebas estandarizadas. Pero el costo de ello, no es tener una mejor educación, sino una más restringida y estrecha, sacando lo que no es medible (y central de la educación) y sin posibilidad de aprender a pensar y a profundizar los aprendizajes, ni poder buscar alternativas para experimentar e innovar la enseñanza. **No se ha mejorado la calidad de la educación en el aula. Ha ocurrido lo contrario.**

Por su parte, la Educación Superior y el desarrollo de la Ciencia y Tecnología en Chile, incluyendo los procesos de innovación tecnológica, se sitúan en un nivel de gran precariedad en relación con los estándares internacionales y sobre todo en relación con las urgentes necesidades de un desarrollo sustentable e integrado para nuestro país. La Educación Superior en Chile ha tenido una tendencia declinante desde el punto de vista del gasto público dentro del PIB. Esta situación es particularmente crítica si consideramos que la independencia

de los países estará cada vez más basada en el desarrollo de la ciencia y de la tecnología.

## II. Recuperar el propósito ético de la educación: Educar personas para una sociedad más democrática.

Para avanzar en esta dirección no bastan mayores recursos, calculados en 7 mil millones de dólares adicionales al presupuesto actual. Es necesario abordar con decisión los problemas institucionales y de gestión, modificando finalidades, programas y contenidos de la educación, con el concurso de las familias, los profesores y los alumnos.

Nuestra propuesta considera que es necesario llevar a cabo una reforma educativa profunda, empezando por cambiar el modelo de sistema educativo vigente. Como describimos arriba, este modelo, tanto en su concepción básica, sus contenidos y procedimientos, es incompatible con una sociedad que busca superar la desigualdad y generar más democracia.

**Para avanzar hacia una sociedad más moderna, independiente, democrática e inclusiva, es necesario contar con una nueva Constitución que garantice que el Estado abandone su rol subsidiario y asuma el liderazgo activo para llevar a cabo una verdadera Reforma de la Educación. Se trata de sistémica, modificando la actual institucionalidad educacional chilena, y apoyándose en los siguientes ejes:**

**1.- Rescate y fortalecimiento de la educación pública en todos sus niveles para garantizar el derecho a la Educación Pública, Gratuita y de Calidad y la construcción de una sociedad más democrática.**

**2.- Una reforma curricular y pedagógica de acuerdo a los fines de la educación, orientando la educación a la formación no de capital humano sino de personas y siguiendo el principio de que menos es más: menos contenidos y más aprendizajes.**

**3.- El fortalecimiento de la profesión docente: trabajar con los docentes y no contra ellos.**

## III. Propuesta sistémica para la reforma de la educación

**EJE 1 - Rescate y fortalecimiento de la educación pública en todos sus niveles para garantizar el derecho a la Educación Pública, Gratuita y de Calidad, y la construcción de una sociedad más democrática.**

Proponemos cambiar el rol que el Estado juega en educación, modificando las bases del actual sistema, una transformación estructural del Ministerio de educación, y consecuentemente una reorientación de la Política Pública en Educación.

El Estado debe garantizar la cohesión interna de la nación mediante la provisión de educación para todos los habitantes del territorio. La educación es un Derecho Humano fundamental que tiene una función pública. En particular, el Estado debe garantizar el acceso y calidad de la educación pública, independiente de credo, género, raza, situación geográfica y situación social, de manera de que cada niño o niña pueda diseñar su futuro desarrollando sus talentos, enriqueciendo y fortaleciendo la comunidad local. Pasar de una política que considera que el mercado es el motor de la educación hacia otra en la cual el foco sea que la educación es un Derecho Humano fundamental.

Para ello es necesario una reforma estructural del Ministerio de Educación que facilite la descentralización administrativa y curricular, el enriquecimiento de diversidad y que promueva la innovación fomentando la autonomía local. Por ello proponemos :

**1. Una nueva estructura del Ministerio de Educación para lograr un equilibrio entre descentralización y centralización.**

**a. Desmunicipalizar la educación creando Agencias Locales de Educación (ALE).** Proponemos desmunicipalizar y devolver los liceos al Estado. Estos establecimientos, pasaran a ser parte del Estado y serán un bien público de carácter local al cambiar su dependencia de los municipios a las Agencias Locales de Educación, estructuras de funcionamiento comunal y cuando corresponda, intercomunal, con las siguientes características:

- Será una instancia descentralizada, pero parte del Ministerio de Educación.
- Tendrá las funciones de apoyo directo en el ámbito pedagógico y de evaluación a los procesos de aprendizaje en el aula, y de apoyo directo a la gestión de la escuela o liceo.
- Tendrá, además, una función de tutoría en la aplicación de las

- innovaciones de pedagogía, evaluación y gestión.
- Será una entidad profesional y su dirección será concursable dentro del marco de la Alta Gerencia Pública.
- Las escuelas y liceos estatales dependerán administrativamente de esta entidad.

**b. Establecer Sistemas Regionales de Educación.** Estas entidades reemplazarán las actuales Sermías y tendrán por finalidad desarrollar aprendizajes sistémicos y relativos al mejoramiento de la educación en la Región Lo anterior mediante:

- La articulación vertical de un sistema que asentado en las necesidades de los profesores, incluya el aula, las escuelas, la ALE, las Universidades, la región y el nivel nacional.
- La articulación horizontal de sistemas de redes digitales interconectadas de apoyo tales como Enlaces y otras.
- La articulación de las redes horizontales de profesores a nivel local. Esta reflexión es materia de base para el Sistema Regional de Educación y materia para la formulación de políticas nacionales. De manera que éstas se inspirarán tanto de la acumulación de experiencias internacionales como de las experiencias de los que hacen la educación en el aula.

## 2. Cambiar el SIMCE por un Sistema de Evaluación Multidimensional y Multifuncional (SEMM)

El sistema de evaluación propuesto reemplazará el actual sistema de medición. El funcionamiento del SEMM será funcional y territorialmente descentralizado. Su función principal será la de centrarse en el proceso educativo para producir informaciones multidimensionales, relevantes y pertinentes, para retroalimentar la práctica profesional de los maestros centrada en el acompañamiento del proceso de aprendizaje y del desarrollo de los alumnos. Las informaciones serán recogidas por diversos métodos de evaluación de apreciación visual, orales y escritos que permitan dar una visión más integral del desarrollo de cada estudiante. Por ello, el tipo de apoyo el SEMM sera distinto a nivel de educación básica que de la educación media. Para la educación básica, el énfasis estsrá puesto en las finalidades y objetivos de la educación básica y para la educación media, igualmente en las finalidades y objetivos de la educación media humanista o tecnico vocacional.

Las acciones evaluativas multifuncionales abarcarían, entre otros ámbitos, la evaluación del desempeño de los docentes, la evaluación de logros cognitivos, actitudes, valores y normas de los estudiantes y la evaluación de la gestión

educativa de los directivos de las instituciones escolares. La aplicación del SEMM estará asentada principalmente en los profesores, quienes son los profesionales responsables del proceso de aprendizaje de los estudiantes.

- El SEMM funcionará a nivel local y regional y de manera articulada y complementaria con el sistema nacional.
- Es multidimensional, en cuanto considerará las distintas dimensiones de la educación, integrando lo cognitivo con lo emocional. Por ello, contará con distintas metodologías de evaluación.
- Es también multifuncional, pues no solo incluirá el aspecto de los aprendizajes, sino también las de otros ámbitos como son los de la gestión y el desempeño docente.
- Tendrá además una función de capacitación de recursos humanos regionales y locales en materia de evaluación, orientada a desarrollar las capacidades de autoevaluación en las distintas funciones que cumplirá el sistema.
- Con respecto a la evaluación de aprendizajes, el SEMM será operado por los profesores. La evaluación de los aprendizajes será interna, pero abierta también a otras posibilidades externas.
- El SEMM contará también con un mecanismo de evaluación externa, en base muestral para fines de proveer información para la gestión del sistema educativo.

## IV. Una educación pública gratuita y de calidad en todos sus niveles

La educación pública gratuita es uno de los pilares fundamentales de una democracia republicana, pues permite romper la fatalidad de la clase social al nacer y estimular los sentimientos republicanos de la nación. Fortalecer la educación pública gratuita es fortalecer la democracia. En ese sentido, el Estado debe garantizar el acceso, calidad y equidad en la educación pública.

### Financiamiento en la educación pública

El Estado debe garantizar la existencia de una Educación Pública, Gratuita y de Calidad para todos, laica y republicana. Lo anterior significa que el Estado debe garantizar igualdad de oportunidades en el Acceso y Permanencia, Equidad y Calidad en educación, en todos sus niveles.

Actualmente, las escuelas y liceos que reciban recursos del Estado, pueden caracterizarse según dependencia administrativa y finalidad. Así, podemos distinguir tres situaciones:

- Escuelas y colegios estatales, que dependan directamente del Estado y siguen las regulaciones del Estado a través de sus estructuras.
- Escuelas y colegios subvencionados que cuentan con sostenedores privados sin fines de lucro y sin financiamiento compartido.
- Escuelas y colegios subvencionados con fines de lucro.

Este sistema ha generado segregación puesto que los hogares pagan monto mensual por hijo, en los colegios particulares subvencionados. Por tanto, escuelas que reciben fondos públicos segregan según la capacidad de pago de los apoderados, características religiosas u otros.

A su vez, algunas, no todas, las escuelas particulares subvencionadas, que reciben fondos públicos, retiran utilidades lucrando en una actividad, en parte financiada por el Estado. Lo anterior atenta contra los principios de acceso, permanencia, equidad y calidad, señalados anteriormente.

Debido lo anterior proponemos:

**3. Cambio en el modo de financiamiento de la educación pública del Estado.** Para las escuelas y colegios públicos del Estado, proponemos el derecho a un financiamiento garantizado y permanente, para clases que puedan recibir hasta 25 alumnos. Esto significa que el Estado transferirá fondos permanentes a las escuelas y liceos fiscales, tengan o no 25 alumnos por clase. Lo anterior con el objeto de proteger el derecho a la educación pública, aunque hubiese un solo alumno, en todos los rincones de Chile. A este financiamiento permanente se agregarán otras líneas de financiamiento, no siempre permanentes, asociadas a infraestructura y otros ítems.

**4. Cambio en el financiamiento de la educación particular subvencionada.** Para evitar la actual selección y segmentación de las escuelas particulares subvencionadas, proponemos terminar con el financiamiento compartido. De esta forma, el Estado aumentará la subvención escolar para compensar el fin del financiamiento compartido. La subvención se entregará según matrícula y no según asistencia. La diferencia radica en que el Estado solo cubrirá las subvenciones de los escolares que efectivamente estén matriculados en escuelas particulares subvencionados. A su vez, se aumentará la subvención escolar entregada a las escuelas y liceos

fiscales, para dejarlos en igualdad de condiciones respecto a las escuelas subvencionadas.

**5. Eliminación gradual del lucro en las escuelas particulares subvencionada que actualmente lucran.** En estas escuelas y liceos, se aumentará la subvención por estudiante, para paliar el fin del financiamiento compartido. Estas escuelas tendrán que funcionar como una organización sin fines de lucro.

**6. Financiamiento de la Educación Superior pública del Estado.** El Estado debe garantizar la gratuidad de las universidades estatales, laicas y republicanas. Lo anterior supone no tan solo revisar los aranceles sino que financiar la educación de los estudiantes de esos planteles. Para que la educación superior en Chile, pueda re encontrarse con su rol histórico, es necesario asumir el financiamiento basal de la Universidades del Estado.

**EJE 2 – Una reforma curricular y pedagógica de acuerdo a los fines de la educación, orientando la educación no a la formación de capital humano sino a la formación de personas y siguiendo el principio de que menos es más: menos contenidos y más aprendizajes.**

**7. Ante la educación de niños con necesidades especiales, diseñar una educación que incluya a todos de los alumnos.** La desvalorización y falta de apoyo a las instituciones que se ocupan de la educación de niños con necesidades especiales, demanda generar una política inspirada en la igualdad de oportunidades y que se abra a la diversidad como factor de una mejor educación. Por ello, proponemos una revisión completa de la política de educación de niños con necesidades especiales y a diseñar instancias de educación que integren a todos los alumnos, desde los más dotados hasta los con mas necesidades.

#### El desarrollo de la educación parvularia

La educación parvularia es de suyo compleja puesto que involucra las edades más relevantes del ser humano, donde los aprendizajes ocurridos en esos años perduran para toda la vida. Es compleja también por la triada sociopedagógica que es fundamental en la educación de los primeros años de vida: la familia, la comunidad y el Jardín Infantil. La educación parvularia, tiene además la dimensión de política social, por cuanto facilita el acceso de las mujeres al mundo del trabajo. Por ello, proponemos fortalecer este nivel educativo.

**8. Garantizar una sala cuna donde haya un niño o niña entre 0 y 2 años y un jardín infantil donde haya un niño o niña entre 3 a 6 años, cautelando que haya una educadora en cada uno de los niveles del establecimiento y tantas técnicas (auxiliares de párvulos) con estudios respectivos como cantidad de niños lo necesite.**

**9. Reemplazar los mapas de progreso, los estándares y mediciones, de escolarizando la educación parvularia y transformándola en una finalidad en sí.**

#### Reformar la gestión de educación escolar

**10. Desarrollar la gestión participativa,** impulsando la creación y funcionamiento de Consejos de Escuela, modificando los estatutos de las instituciones escolares, en el sentido de cambiar los paradocentes por monitores de convivencia; cambiar las actuales Unidades Técnico Pedagógicas por Departamentos Pedagógico-Curricular, restableciendo así el foco de atención en lo pedagógico, por encima de lo técnico y que favorezca la reflexión, la discusión profesional y la investigación, al interior de la escuela, y transformar el rol y concepto de los supervisores, convirtiéndolos en facilitadores que analicen y reflexionen críticamente las fortalezas y debilidades del proceso educativo y su proyección de mejoramiento.

#### En lo Pedagógico-Curricular

**11. Crear comunidades de aprendizaje que reflexionen sobre su práctica.** mediante el impulso a la sistematización, innovación, experimentación e investigación apropiada a cada escuela y liceo para enfrentar de manera diferente sus obstáculos al aprendizaje.

**12. Reorientar el currículo de la educación básica y media hacia el desarrollo emocional, ético, artístico, recreacional y cognitivos de los estudiantes,** para que sean ciudadanos con una formación integral para vivir en una sociedad democrática y compleja, con contenidos y metodologías estimulantes para los estudiantes, y que les dé la capacidad de entender los debates políticos, los problemas científicos, y el mundo en que ellos viven.

**13. Siguiendo el principio de menos es más, reducir el currículo favoreciendo la flexibilidad curricular en función de las necesidades e**

**intereses de los alumnos y alumnas de la escuela específica,** tanto en lo programático, en el respeto de la diversidad, como en el diseño de los horarios de trabajo escolar, incluyéndolo en ello, el rediseño de la Jornada Escolar Completa.

**14. Estimular el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)** con mayor acceso a Internet, mejorar la infraestructura de tecnologías y conectividad a todas las zonas del país, tendiendo a la provisión de un computador por profesor y un estudiante.

**15. Reformar la educación media técnico vocacional,** que vincule las demandas del mundo laboral, la práctica laboral y el desarrollo de oficios contemporáneos. La revisión crítica de la experiencia de la educación dual puede ser una orientación deseable.

**16. Crear al menos, cuatro Centros de Formación Técnica.** La importancia creciente de la educación técnica, hace necesario crear dos CFT en el norte del país y dos en el sur.

**17. Garantizar el respeto y conservación de la diversidad cultural de Chile.** Proponemos garantizar que las escuelas situadas en regiones con fuerte presencia de pueblos originarios aseguren no solo la transmisión del patrimonio cultural (oral, escrito y artístico), sino también fomentar la convivencia intercultural y por ello enriquecer nuestra democracia.

**18. Reinstaurar la Educación Cívica en las aulas.** Proponemos reinstalar el aprendizaje de la educación cívica en las escuelas. Esto debido a que constituye un componente esencial en la construcción de identidad y ciudadanía informada

**EJE 3 - El fortalecimiento de la profesión docente: trabajar con los docentes y no contra ellos.**

Lo que más importa es el desarrollo de los docentes. Una buena educación depende fundamentalmente de lo que haga el profesorado. Por ello, el maestro debe contar con las competencias personales y profesionales y los niveles de confianza y autonomía necesarios para alcanzar los objetivos propuestos. Ellos deben tener una formación completa en vez de estar entrenados para enseñar a responder pruebas estandarizadas. Deben contar también con condiciones laborales atractivas para los profesores: responsables por el currículo, por la evaluación de los alumnos, mejoras en la escuela y vínculos con la comunidad.

**En particular,** Es necesario que la política educativa se organice en torno a los siguientes focos estratégicos:

- Fortalecer el desarrollo profesional docente.
- Fortalecer la autonomía y capacidad de liderazgo de los docentes.
- Establecer un equilibrio de “conservación e innovación”, tanto en métodos y técnicas así como en el tipo de conocimientos que requiere la sociedad globalizada, lo que supone condiciones de experimentación insertas en el sistema educacional nacional. Es decir: Conservar lo bueno para mejorarlo (“optimizar lo bueno”) e Innovar en enfoques, contenidos, métodos y técnicas que requiere la sociedad globalizada.

A continuación se presentan las propuestas para fortalecer el rol de los docentes.

**19. Fortalecer la formación docente.** Lo anterior supone hacer grandes esfuerzos para mejorar la formación inicial de los docentes. Ello supone asegurar una formación integral, vale decir ética, intelectual, corporal, estética, artística y social, lograr un sentido del valor de la profesión docente reforzando el propósito moral de educación. También es necesario estimular la formación de postgrado.

**20. Generar las facilidades para la formación continua.** La experiencia docente en el aula genera constantes, nuevas y diversas necesidades que no se consideran en la formación inicial. Proponemos generar un sistema de consulta permanente para articular estas demandas con ofertas de desarrollo profesional.

**21. Establecer un nuevo diálogo con los docentes.** Como parte de este nuevo diálogo, proponemos buscar el logro de un gran acuerdo para establecer un nuevo marco regulatorio de la profesión docente; integrar a los profesores y asistentes de la educación pública – estatal y particular – bajo un mismo régimen jurídico y laboral, y enfrentar las demandas de la Deuda Histórica dentro de un marco más amplio de una política de jubilaciones más justas.

**22. Mejorar las condiciones del trabajo docente.** Esta propuesta incluye, reducir y flexibilizar la malla curricular y los contenidos por asignatura; optimizar las condiciones de trabajo reduciendo el número de alumnos por profesor hasta lograr un máximo de 25 alumnos por profesor; elevar la remuneración adecuada a las particularidades de la función docente y comparable con los niveles alcanzados por otras profesiones mejor

remuneradas, con el fin de atraer los jóvenes más talentosos a la carrera docente; establecer un nuevo sistema de remuneración asociado a la formación académica y a la formación a lo largo de la vida profesional de los docentes, y equilibrar estabilidad laboral con requerimientos de evaluación de desempeño.

**23. Desarrollar una nueva carrera magisterial centrada en el aula.** Esta nueva carrera debe tener una funcionalidad horizontal de manera que el avance sea para que el buen profesor se mantenga en el aula y no se transfiera a la administración. En particular, se debe establecer una carrera que permita un avance salarial significativo en función de:

1. Desempeño pedagógico.
2. Formación permanente.
3. Formación académica.
4. Experiencia.
5. Desempeño administrativo.

## V. Sistema de acreditación educación superior

Garantizar una mejor calidad de la educación superior, cualquier sea la universidad, requiere, entre otros, reformular el actual sistema de acreditación. Por ello proponemos:

**24. Modificar los estatutos de las agencias acreditadoras,** transformándolas en agencias externas, relacionadas contractualmente con únicamente el Ministerio de Educación y no con las Universidades propiamente tal. De esta forma, se espera que la Comisión Nacional de Acreditación de Chile externalice el proceso de evaluación de acreditación, a una agencia externa y especializada, sin que esto signifique que la Universidad le pague un servicio a quien la evalúe.

**25. Reformular los tipos de acreditación.** Se propone crear tres nuevos tipos de acreditación, según el nivel académico, esto es:

- Acreditación tipo 1: su obtención debiese ser obligatoria para impartir cursos de pregrado.
- Acreditación tipo 2: su obtención debiese ser obligatoria para impartir cursos de postgrado.
- Acreditación tipo 3: su obtención debiese certificar el desarrollo de líneas de investigación.

## SALUD PÚBLICA DE CALIDAD

Los chilenos y chilenas necesitamos avanzar en tres principios fundamentales en las políticas sociales: calidad de las prestaciones, equidad y acceso, lo que implica el término de la mercantilización de los bienes y servicios públicos, especialmente en materia de salud, educación y sistema de pensiones. Esta es una responsabilidad del Estado.

Los sistemas de salud en el mundo están en permanente cambio. Los problemas principales suelen ser semejantes entre países: aumento de las demandas de los usuarios condicionados, en parte, por cambios epidemiológicos; ofertas ampliadas de las industrias, especialmente la de medicamentos y equipos; aportes insuficientes del sector público por los límites que impone la carga tributaria general; restricción de las coberturas y encarecimiento de los seguros que generan brechas de incertidumbre en los usuarios y aumentan sus copagos. Chile no es una excepción frente a estos problemas, ni con respecto a la búsqueda de soluciones que intentan distintos países.

### Gasto público en salud

El costo de la salud ha aumentado aceleradamente en los últimos años. Entre 1970 y 2012, pasó del 6% al 12% del PIB en los países desarrollados y, en las economías emergentes, de un 3% a un 5% del PIB. Según la OCDE, las relaciones entre economía y salud son claras, pero no sanas. En el plano microeconómico, la mala salud reduce la productividad del trabajo, es inversamente, el trabajo precario influye en la mala salud de la población, particularmente en la prevalencia de las enfermedades mentales entre otras cosas porque casi siempre está ligado a malas condiciones ambientales. El quid de la cuestión no es mejorar la salud para reducir costos, sino aumentar el bienestar de la gente. Salud es sinónimo de vivir mejor, no sólo de vivir más.

En Chile, el gasto en salud en 2011 alcanzó el 7,3% del PIB nacional. El gasto público, esto es la suma de los aportes con fondos del presupuesto más

las cotizaciones obligatorias (una especie de impuesto indirecto) de los trabajadores a Fonasa o a las Isapres alcanzan un 58% del gasto total. Fonasa aporta el 30,2% de ese gasto y las Isapres sólo el 27,8%. Los aportes privados, principalmente de los pacientes (38%) financian el resto.

De ello puede colegirse que el aporte público directo es trascendental para reducir los gastos de bolsillo, que siguen siendo muy altos. Los gastos en salud en nuestro país se han estancado con respecto al PIB. Esto no es señal de eficiencia, ni significa un mérito; más bien refleja el deterioro, como crecientes listas de espera y problemas con la calidad de la atención en el sector público. Es efectivo que el aumento de los aportes fiscales el último tiempo ha permitido reducir las diferencias entre el sistema público y el privado en cuanto a recursos disponibles per cápita, cuya relación pasó de 2,6 veces en 2000 a 1,7 veces en 2011. Pero la diferencia sigue siendo muy alta, y es un factor de discriminación que muestra la falta de equidad en el sistema.

### Gasto privado

De manera general, el gasto privado en salud es extremadamente alto, ya sea en forma de copagos o pagos completos por atención médica y dental, insumos médicos, prótesis, atención hospitalaria, farmacológicos y el pago adicional por sobre el 7% de la prima obligatoria a las Isapres o Fonasa.

Uno de los elementos decisivos en este gasto es el aumento de personas mayores de 65 años en el hogar. Todos los estudios indican que esto es un hecho relevante para Chile pues los mayores de 60 años ya constituyen el 15,6% de la población frente al 10% que representaban hace 20 años.

El precio de los medicamentos es otro elemento central del gasto privado. En la mayoría de los países, los productos genéricos equivalentes tienen precios considerablemente más bajos que los de marca de origen. Un estudio del Sernac-Chile de octubre de 2012 estableció diferencias de hasta 2000% entre medicamentos. Es imperioso que nos ocupemos en serio del tema, estableciendo políticas para el aumento del uso de medicamentos genéricos de calidad garantizada, como una de las principales estrategias para mejorar la asequibilidad de los medicamentos.

La mayoría de las economías hoy cuentan con disposiciones legales que permiten -o recomiendan- la sustitución por medicamentos genéricos en el sector privado. En un área tan delicada para el bienestar de la gente se requieren medidas más enérgicas, como:

1. Actualizar la política nacional en materia de medicamentos.
2. Actualizar la lista nacional de medicamentos esenciales.
3. Eliminar impuestos y derechos sobre los medicamentos esenciales.
4. Aprobar políticas para sustituir los medicamentos esenciales por medicamentos genéricos.
5. Buscar formas para reducir los márgenes comerciales y de distribución impuestos a los precios de los medicamentos esenciales.

### **Rol director del sector público y vínculo con el sector privado**

Para satisfacer la demanda en salud es imprescindible que el sector público invierta integralmente en los componentes necesarios en materia de salud: personal, equipamiento e infraestructura.

Esto implica una planificación nacional que asegure a) la atención de urgencia no sólo en los lugares en que ello sea rentable; b) la atención primaria universal y, c) los mecanismos de derivación con oportunidad de los pacientes hacia los centros de especialización correspondientes.

Es evidente que hay importantes déficits en el sector público de salud. Las prestaciones en que el sector público es más deficitario, implican menor utilización de los establecimientos públicos. En consecuencia, es necesario aumentar la oferta del sector público aprovechando las capacidades instaladas ociosas y ampliando los tiempos de atención a pacientes, especialmente en consultas de especialidad.

El sector privado capta a través de diferentes mecanismos cerca del 20% del presupuesto público de salud. El presupuesto de 2013 contempla alrededor de 1.200 millones de dólares en subsidios y compras a prestadores privados (institucionales y personales), y desde el 2010 el total de recursos transferidos al sector privado aumentan en 37,3%.

En estos momentos los gastos por compras a privados de las prestaciones AUGE no se ven reflejados en los gastos oficiales sobre la modalidad de libre elección (MLE) sino en el bono AUGE, que alcanzó en 2011 a 6.451 millones de pesos (unos 14 millones de dólares). Todos esos recursos transferidos permitirían duplicar el financiamiento del per cápita basal para la atención primaria o bien triplicar la inversión en la construcción de nuevos hospitales y consultorios.

### **Determinantes sociales en la salud (DSS)**

Desde hace años se promueve el concepto de determinantes sociales de la salud (DSS) que incluye todos los factores no biológicos y que históricamente responden por la mayoría de los cambios en los estados de salud de las poblaciones. La salud es un fenómeno social que exige interdisciplinaridad, por ejemplo, la disposición de infraestructura y personal para desarrollar actividad física para combatir la obesidad, y activar la participación ciudadana.

La mayor parte de la carga mundial de morbilidad y las causas principales de las inequidades en salud surgen de las condiciones en las que nace, vive, trabaja y envejece la persona. Medir las desigualdades en las condiciones de vida y salud constituye el primer paso hacia la identificación de inequidades en salud.

Desigualdad no es sinónimo de inequidad. La inequidad es una desigualdad injusta y evitable, y en esto radica su importancia para la atención de los gobernantes. Calificar como inequidad una desigualdad implica conocer sus causas y poder fundamentar un juicio sobre la injusticia de dichas causas. Esta afirmación pertenece a la OPS.

Un mayor conocimiento de cómo los determinantes sociales contribuyen a otros objetivos de desarrollo -como la protección del medio ambiente y el crecimiento económico- puede contribuir a dar mayor prioridad a los resultados en los estados de salud de la población, incluidas las inequidades, como medida del progreso social. Es preciso entonces mejorar el conocimiento sobre la manera en que los sistemas reducen las inequidades en salud, al brindar un mejor desempeño en las prestaciones.

El tabaquismo, la obesidad, el alcoholismo y el sedentarismo son causas de enfermedades. El enfoque de los determinantes sociales aborda las causas de esas causas y en particular cómo contribuyen a las desigualdades sociales en salud. Se centran no sólo en la conducta individual, sino que tratan de considerar las circunstancias sociales y económicas que producen una mala salud prematura a lo largo de la vida: desarrollo temprano del niño, educación, trabajo y condiciones de vida y las causas estructurales que producen estas condiciones de vida y trabajo.

En Chile se ha tenido una visión muy ligera en las condiciones ambientales, lo que tiene repercusiones directas sobre la salud de la población. Puchuncaví y Freirina son ejemplos concretos de lo anterior. Entre las estrategias más comunes para reducir las desigualdades está mejorar la salud de los grupos

más vulnerables, o al menos reducir las brechas entre estos grupos y los de mejores ingresos. Pero todo demuestra que ello es insuficiente si no va acompañado de una disminución de las desigualdades en ámbitos tales como los ingresos, las redes sociales y la educación.

Un hecho importante, para un país aficionado a los bonos para la población, es que está demostrado que no basta con las transferencias monetarias, sino que el esfuerzo debe concentrarse en el ofrecimiento de oportunidades para salir de la pobreza y reducir el riesgo social. Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) como el Chile Solidario de 2002, exigen tanto una reacción familiar como intersectorial, por ejemplo, que se hagan los controles preventivos de salud, que los estudiantes asistan regularmente a clases; que los cesantes se informen en las oficinas municipales, entre otros.

Los PTC tienen efectos positivos en el acceso a los centros de atención en salud, en los controles preventivos e inmunizaciones y en la reducción de los episodios y la prevalencia de enfermedades en los niños. En alimentación, los programas han conseguido mejorar la calidad de la dieta consumida por las familias beneficiarias (alimentos con mayor valor nutricional) y han incrementado el gasto en alimentos de los hogares participantes. Sin embargo, hasta ahora no se ha logrado establecer efectos positivos en la situación nutricional de los niños y niñas atendidos.

Los determinantes sociales influyen en los estados de salud pero que están fuera del ámbito del Ministerio de Salud. Esto significa que debemos crear una instancia intersectorial gubernamental para coordinar los programas de todo ámbito con el propósito de potenciar el logro de los objetivos de salud. Adicionalmente debemos coordinar acciones prioritarias en prevención, educación y promoción de la salud con las demás instituciones públicas.

## PROPUESTAS

### 1. Reforma Constitucional

Cualquier reforma en salud requiere, antes que nada, que la Constitución establezca y proclame explícitamente el Derecho Universal a la Salud, vale decir el **acceso, calidad, integralidad y solidaridad y gratuidad**. Esos son los cinco principios fundamentales de un sistema de salud progresista y solidario.

Esto significa cambiar el modelo sanitario actual, dejando de lado el modelo de subsidio a la demanda (voucher) para hacerse cargo de la salud en todas sus dimensiones y niveles de atención.

La Salud, en particular el “goce del grado máximo de salud”, es un derecho humano consagrado por Naciones Unidas. Por lo mismo, los progresistas tenemos la convicción que el Estado debe garantizar el derecho universal a la salud integral, solidaria y de calidad.

Sin embargo, la Constitución chilena se refiere al “derecho a la protección de la salud”, entendiéndolo por ellos que el Estado debe “proteger el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo.”

### 2. Fortalecer la Atención Primaria

Proponemos mejorar la Atención Primaria de Salud, en particular:

- Crear al menos 200 nuevos consultorios en el país.
- Garantizar un mínimo de 20 minutos de atención por paciente
- Garantizar que cada consultorio cuente, de manera permanente, al menos con un Pediatra, Ginecólogo, Fonoaudiólogo y Kinesiólogo.
- Desmunicipalizar los consultorios, garantizando la conservación de los derechos laborales adquiridos por los trabajadores de la salud primaria.

### 3. Plan universal de salud

Proponemos:

- Crear un Fondo Solidario de Salud. En tal caso, las isapres debiesen actuar como aseguradoras complementarias y el 70% debiese ser administrado por Fonasa.
- Respecto a las isapres, proponemos:
  - i. Que las isapres transfieran parte de sus utilidades a Fonasa.
  - ii. Cumplir con la ley y hacer efectiva la prohibición de la integración vertical.
  - iii. Terminar con los factores de riesgos según género y grupo etarios.
  - iv. Prohibir la discriminación según existencia de preexistencias

#### 4. Establecer obligatoriedad de rendir y aprobar el Eunacom

- El Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina (Eunacom) fue creado por la Asociación de Facultades de Medicina en el año 2003. Nace de la necesidad de acreditar un mínimo de conocimientos para el ejercicio de la profesión, considerando el número creciente de facultades de medicinas y las debilidades del sistema de acreditación universitario.
- Consideramos necesario conservar el Eunacom como requisito para trabajar en el sistema de salud pública.

#### 5. Nueva Política Nacional de Fármacos

En materia de fármacos, proponemos:

- Crear un Laboratorio Nacional de Fármacos. Consideramos que el Estado debe contar con un Laboratorio Farmacológico que pueda garantizar el control, producción y acceso a fármacos.
- Reincorporar la prescripción por nombre genérico.

#### 6. Nueva Política Nacional de Hospitales

En materia de hospitales, proponemos:

- Garantizar 18.000 nuevas camas para los hospitales públicos de Chile.
  - Retirar la Ley de hospitales Concesionados que profundizan el lucro en salud, con fondos públicos.

## POLÍTICA DE DEPORTES

En el contexto actual la actividad física y el deporte se constituyen como agentes fundamentales, para establecer condiciones básicas, con el objetivo de normalizar las aberrantes diferencias en la calidad de vida de los ciudadanos, altamente condicionada al lugar de nacimiento.

El contexto sociocultural, económico y territorial condiciona el acceso al deporte. La Constitución no garantiza que todos los ciudadanos más allá de sus condiciones de origen, accedan de manera sistemática y gratuita a su práctica.

Nuestro país presenta indicadores alarmantes, que derivan en una población cada vez más patologizada física y mentalmente, y que tiene proyecciones en el corto plazo gravísimas para la salud de la población, sobre todo en nuestros niños que han aumentado de manera exponencial los indicadores de obesidad y sobrepeso. Todo lo anterior va a significar altos costos económicos para el Estado.

En Chile existe una situación post transicional epidemiológica y nutricional, caracterizada por el aumento de la expectativa de vida, prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles y de obesidad. Sumado a un estilo de vida sedentario que se manifiesta de manera transversal en nuestra sociedad.

La visión progresista se resume al siguiente concepto: **Deporte para Todos, Deporte Siempre**. Cada uno de los habitantes de nuestro país debiese ingresar al sistema deportivo nacional desde su infancia y salir de este al fallecer. Nuestra propuesta aborda una permanente práctica del deporte, en todas las edades y niveles de expresión de este, ya sea lúdico, formativo, competitivo o alto rendimiento. Una sociedad que practica deporte desarrolla un conjunto de factores protectores contra diversas patologías y al mismo tiempo aumenta su sensación de bienestar.

## PROPUESTAS

A continuación se presentan los cuatro ejes de la propuesta de Deporte y Bienestar:

### 1. Derecho garantizado por parte del Estado a la práctica deportiva

La matriz para el desarrollo de políticas públicas en el deporte, es sin lugar a dudas el acceso garantizado por parte del Estado de su práctica y previa promoción. La Constitución que nos rige no considera al deporte y a la actividad física como un **derecho irrenunciable**, es más, no lo entiende como una obligación por parte del aparato público, en cuanto a generar las condiciones mínimas para que la totalidad de la población pueda tener libre acceso a su práctica. Asimismo, la institucionalidad que nos rige presenta claras deficiencias, en cuanto a niveles de alcance, respeto a las lógicas locales y autonomía de estas en sus decisiones.

La creación del **Ministerio del Deporte** es un paso significativo, pero no suficiente dada su arquitectura, alcance, presupuesto y marcada centralización.

El ministerio del deporte recientemente creado solo aumenta un 0.74 por ciento el presupuesto del IND.

Nuestro programa considera fundamental que este nuevo ministerio presenta las siguientes particularidades:

1. Duplicar el presupuesto actual del IND (se proyectan 424 millones de U\$), los cuales serán financiados vía reforma tributaria, destinando de los 13 mil millones de U\$ recaudados, 283 millones U\$ para el desarrollo del sistema deportivo nacional.
2. Desarrollar una **Oficina Interministerial** (MINSAL-MINEDUC-MIDEP) con presupuesto propio (se proyectan 84 millones de U\$) con el propósito de elaborar políticas públicas orientadas fundamentalmente al deporte escolar, base de la desigualdad de acceso y práctica del deporte.
3. Crear un **Departamento** orientado a la **detección y financiamiento de deportistas** en las etapas previas al alto rendimiento.
4. Crear un **Departamento para elaborar planes en conjunto con las universidades estatales**, con el propósito de formar capital humano experto en deporte.

5. Implementar políticas públicas articuladas y coordinadas con los distintos actores sociales, ya sea a nivel barrial, comunal y regional. Esto mediante la creación de cabildos locales, en que la ciudadanía y las autoridades en conjunto, establezcan las problemáticas y se coordinen acciones a implementar. Esto en la lógica de incorporar a los distintos actores sociales en el diagnóstico, implementación y solución de las problemáticas.

6. Se implementara un departamento que evalúe el modelo actual y diagnostique las deficiencias de este, promoviendo un alto rendimiento descentralizado. Se desarrollarán planes con un fuerte apoyo estatal, ya sea en recursos, implementación y apoyo técnico, otorgando las condiciones para que los deportistas de regiones puedan desarrollar las actividades deportivas en sus respectivas localidades.

7. Crear un departamento especializado en todos aquellos temas que necesiten altos niveles de fiscalización, para que las **decisiones respondan a criterios técnicos** y se acoten a los protocolos establecidos, como por ejemplo los concursos públicos y los fondos concursables, entre otras temáticas.

Por todo lo anterior la garantía de parte del Estado al acceso a la práctica deportiva, para todos, sin exclusión, con caracteres nacionales, debe ser la piedra angular de las políticas públicas progresistas en deporte.

El Estado debe garantizar el derecho irrenunciable a contar con los espacios públicos, infraestructura, logística y recursos humanos para realizar actividad física y deporte de manera sistemática y dirigida, que sea sostenible en el tiempo y que implique permanente actualización de todos los elementos que configuran el deporte.

Asimismo la promoción de los espectáculos deportivos de interés nacional constituye un mecanismo fundamental para la promoción del deporte. Mediante el modelaje se promueve la actividad física, de allí la trascendencia del libre acceso de toda la comunidad a aquellas competencias que involucren deportistas nacionales.

Lo anterior obliga a la articulación de un gran Sistema Nacional del Deporte, en que confluyan los distintos niveles: organizaciones sociales y comunitarias, gobiernos locales, gobiernos regionales, Ministerio del Deporte, además de la articulación con los Ministerios de Salud y Educación. Resulta fundamental considerar el deporte y el ejercicio físico como un Sistema Global, en que las diferencias individuales estén

reconocidas y validadas, siempre desde una mirada país, cuyo objetivo central sea la calidad de vida de todos los chilenos.

## **2. Elaboración de Planes Nacionales de Actividad Física y Deporte cuyo foco sea la descentralización territorial y la consideración de las realidades locales**

Las políticas públicas progresistas en deporte deben tener un sello de equidad en el acceso y en los estándares de los servicios prestados, es decir, que los criterios de densidad de población y polo económico no sean las condicionantes para la elaboración de políticas diferenciadas. Se debe asegurar que los recursos humanos y de infraestructura sean equivalentes en todas las zonas del país, respetando la realidad local. Sobre todo, porque dadas las condiciones de origen marcadas por la desigualdad, seguir con esta lógica sostiene y amplía la brecha entre el centro y los extremos del país.

En este mismo marco la dimensión del alto rendimiento deportivo debe ser una configuración país, su implementación debe desarrollarse, luego de realizarse un estudio detallado de las ventajas, ya sea por condiciones asociadas con características físicas de la población, variables culturales, geográficas o climáticas, en determinadas zonas del país. Resulta fundamental implementar áreas de desarrollo específicas de determinados deportes en ciertas regiones de Chile. Esto no resulta nuevo, no obstante se han realizado intervenciones aisladas sin que exista un proyecto país que seleccione zonas geográficas afines con el desarrollo de determinados deportes. No es solo un tema de recursos, sino de un abordaje sistémico de la realidad local. Implica el desarrollo de profesionales propios de la región para la implementación de los programas. En esta dimensión aparece, por ejemplo, el trabajo entrelazado con educación, para que desde las universidades públicas regionales, se desarrollen programas destinados a capacitar a los profesionales del deporte de cada una de las regiones, con el fin de adquirir herramientas propias de los deportes que se practican en cada una de las zonas del país, así como profesionales de apoyo que complementen el trabajo multidisciplinario con el deportista. Las deficiencias del país en esta materia, provoca el éxodo de los atletas a zonas con mayor desarrollo. Asimismo, implementar Centros Deportivos Regionales con mayores estándares de calidad, cuyo presupuesto sea controlado desde los gobiernos locales y sus ejes sean (1) potencia el alto rendimiento y (2) desarrollar espacios masivos para la práctica deportiva de la población.

Es obligación del Estado entregar todas las condiciones para lograr estándares de excelencia deportiva, apoyados en las ventajas comparativas de nuestra geografía.

## **3. Desarrollo de Políticas Públicas Integrales, en conjunto con los Ministerios de Educación y Salud**

El entendimiento del ser humano desde una dimensión integral obliga a que la implementación de las políticas públicas tenga un carácter interdisciplinario. El progresismo promueve un ser humano en permanente búsqueda del bienestar, con altos estándares de calidad de vida, asociada, colectiva, buscando la construcción de un modelo en que todos estén incluidos, y promotor de la equidad. Dado todo lo anterior, para lograr un ser humano pleno, debemos entregar condiciones para el desarrollo de una vida más satisfactoria. Esta se construye sobre tres pilares básicos: Educación, Salud y Deporte, resumiéndose en Bienestar.

Históricamente en la implementación de políticas orientadas a la calidad de vida, estas tres dimensiones han actuado de manera individual y definiendo sus propios criterios. Desde el progresismo, entendemos que debemos construir alianzas permanentes y establecer criterios comunes. Planteamos la necesidad de desarrollar una instancia formal que articule a estos tres ministerios en la elaboración de políticas públicas, cuyo fin esté orientado al Bienestar de la población chilena, desarrollando intervenciones desde las dimensiones cognitivas, físicas, emocionales y sociales, para entregar herramientas a los ciudadanos y alcanzar mayores niveles de satisfacción.

Estas intervenciones deben efectuarse abarcando todo el ciclo vital del ser humano, desde la gestación hasta las poblaciones más longevas. Lo anterior obliga al desarrollo de estudios que expliquen las características propias de nuestra población en las distintas etapas del desarrollo. Proponemos la elaboración de un Centro de Estudios transversal a estos ministerios, que permita elaborar políticas públicas propias a la realidad nacional, reconociendo sus dimensiones particulares, lo que facilita intervenciones más eficaces. Este centro debe ser capaz de caracterizar a los distintos grupos etarios, poblaciones propias de cada lugar geográfico, con el fin de focalizar las políticas en dos líneas, realidad nacional y espacio local.

#### 4. Incluir en la formulación e implementación de las políticas públicas a las organizaciones sociales, comunitarias, gobiernos locales y regionales

Nuestro país ha experimentado en los últimos meses un giro rotundo, esto es la necesidad de la población de sentirse incluida, estableciendo demandas reales.

En general las políticas públicas son realizadas por un grupo de expertos ajenos a la realidad, inmersos en sus propias lógicas técnicas y académicas. Promovemos el establecimiento de un diálogo más cercano con la ciudadanía. Para lo anterior se implementarán espacios de diálogo con las distintas instancias, en diferentes niveles: organizaciones sociales, comunitarias, gobiernos locales y regionales. Se trata de definir las necesidades en materia de actividad física y deporte, al mismo tiempo que conocer en terreno cada realidad particular. Esto se replicará en cada uno de las zonas geográficas del país.

Un eje central de nuestras propuestas es fortalecer a la sociedad civil. En ese sentido un foco de interés estará puesto en generar a través del deporte, instancias de participación y convocatoria ciudadana. Creemos que el deporte genera adherencia y permite un espacio de real socialización, donde las personas convergen desde la práctica deportiva. Fortalecer el deporte en las comunidades y organizaciones sociales, permite generar espacios vivos de la sociedad civil y articular las demandas, a la vez que plantear espacios de identidad local.

Estas son nuestras propuestas en materia de Deporte para un gobierno progresista. Queremos que el deporte se convierta en motor de cambio social, que permita integración de las distintas realidades de nuestro país. El deporte es inclusivo y queremos que en el Chile que estamos construyendo lo sea aún más. Mediante el deporte pretendemos una mayor calidad de vida de todos los chilenos, queremos personas más sanas física y mentalmente, aspiramos a lograr **BIENESTAR** en cada uno de los ciudadanos de nuestro país.



**DEMOCRACIA  
SOCIAL  
Y LIBERTADES  
PÚBLICAS**

## DEMOCRATIZACIÓN DE LAS COMUNICACIONES

La clave al abordar las políticas de comunicación en Chile está dada por el modo en que se entienda el papel que juegan las comunicaciones en nuestras sociedades y, en consecuencia, cómo concebimos a las industrias de la información y la comunicación. Así se dividen las aguas entre quienes consideran que los medios de comunicación configuran un mercado que no difieren en lo esencial de los mercados de bienes y servicios, por lo tanto se rigen por la misma lógica: la información y las ideas serían mercaderías que se transan en el mercado de los medios. Sobre esta línea argumental, desde el neoliberalismo se rechaza la posibilidad de restringir los derechos de los propietarios. En contraste con esta perspectiva, una propuesta progresista asume que los medios no pueden ser tratados como empresas que operan con mercancías como cualquier otra, dada su relevancia en términos de socialización y construcción de sentidos. Frente a esas alternativas, Chile parece haber optado por la primera. El modo en que se han manejado las políticas de comunicación en el país en las últimas décadas, sea por acción u omisión, está signado por el libremercado sin perspectivas de cambios relevantes. Mucho menos se conocen propuestas desde los partidos políticos que impulsen decididamente un proceso de democratización de las comunicaciones.

En los 22 años transcurridos desde la recuperación de la democracia en Chile ninguna fuerza política ha osado poner el discurso sobre la necesidad de una política de comunicación en sus propuestas programáticas. Por una parte, la derecha política abusa de revivir fantasmas de un Estado interventor en materia de contenidos, mientras que la Concertación no ha considerado que la conquista de garantías de acceso a la TV, radio y diarios esté en el eje de sus demandas de transformación. Uno de los argumentos que ha servido a los interesados en perpetuar el actual sistema, es la concepción neoliberal de comprender toda política de regulación como un “atentado” contra la libertad de expresión y la libertad de emprendimiento. La deliberada confusión entre libertad de expresión y libertad de negocios ha conducido a una extrema falta

de diversidad ideológica no sólo en la propiedad y contenidos de los medios, sino además, en la falta de debate sobre los medios.

Los evidentes vínculos entre sectores interesados en preservar las actuales situaciones de desigualdad e injusticia y los grandes medios de comunicación ameritan que las fuerzas progresistas sitúen la preocupación por un cambio de Constitución en el mismo plano de relevancia que la necesidad de romper el cerco informativo y cultural que despliegan actualmente los medios masivos.

### Concentración de medios en Chile y el riesgo para la democracia

En Chile el escenario mediático está signado por altos niveles de concentración de la propiedad. En la evolución del índice de concentración por mercados y audiencias, Chile registra uno de los indicadores más altos y el mayor de los incrementos en los últimos años de la región latinoamericana: más del 80% del mercado se concentra en manos de los 4 principales operadores.

Los gobiernos de la Concertación decidieron no implementar políticas públicas para regular el funcionamiento de los medios, sino continuar con la lógica de no intervención del mercado. Esta “no política” ha permitido en los hechos que sean los grandes conglomerados empresariales los que fijan la pauta, ya sea desde su posición como propietarios de los medios, o a través del avisaje, con el consecuente empobrecimiento del discurso y homogeneización de los contenidos. En todo el mundo ha quedado demostrado que dejar libradas al mercado cuestiones tan importantes ha conducido a que exista cada vez menos diversidad y pluralismo en prensa, radio y televisión.

Nuestro país ingresó a la OCDE en enero de 2010. Sin embargo, a diferencia de los países que la integran, Chile no dispone de una normativa específica para garantizar el pluralismo en los medios de comunicación. La preocupación por la concentración pasa por la evidente colusión entre poder político y grupos empresariales multimedia en Chile y en tantos otros países de la región. La Declaración de principios sobre Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos señala claramente: los monopolios u oligopolios conspiran contra la democracia. En este sentido, a mayor concentración, mayor es el riesgo de colusión de intereses. Claro ejemplo de ello es lo que sucede en el ámbito de la prensa escrita chilena, en donde los medios independientes terminan muriendo por asfixia en el paisaje duopólico que caracteriza al país desde hace décadas.

Desde ya que esta alarmante concentración de la propiedad se extiende también a la TV y radio. Paralelamente, pese al potencial democratizador de las redes sociales, hasta ahora todo indica que la tendencia a la concentración persistirá en lo que hace a los medios que operan en el nuevo contexto tecnológico. El análisis de la propiedad de la infraestructura de las redes digitales refleja que la tendencia a la concentración es aún más marcada que la que caracteriza el paisaje de las industrias de los medios masivos tradicionales.

### Principios progresistas de una política de comunicación

La pasividad de las fuerzas de centroizquierda desde hace años frente a un estado de libertad de expresión restringida, se podría explicar por el hecho de que los parlamentarios y los políticos en general son, en cierta medida, rehenes de los medios. Es un hecho que el posicionamiento de las figuras políticas en encuestas de diverso tipo tiene directa relación con las apariciones en TV. Así se alimenta un vínculo perverso entre figuras políticas y empresas más mediáticas. El progresismo tiene, en este terreno, una asignatura pendiente: la dirigencia política que aspire a representar a la ciudadanía debe darse la mano, en primer lugar, con la sociedad.

### Libertad de expresión y derecho a la comunicación

La libertad de expresión está contenida en numerosos tratados y convenios internacionales, y consagrada en diferentes formulaciones contenidas virtualmente en todas las constituciones y legislaciones nacionales. Sin embargo, presupone un grupo de individuos que se comunican, cada uno de ellos con un derecho igual a concebir, transmitir y recibir ideas de otros. La realidad es que vivimos en una sociedad con grandes diferencias en los niveles de acceso al poder, en donde gran parte de la comunicación entre las personas está mediada por medios de comunicación, gobiernos, corporaciones y muchos otros que se disputan la atención y tratan de influir en y controlar el contenido y el flujo de las comunicaciones. **Una perspectiva progresista se distingue por la defensa de la libertad entendida como un derecho de todos y todas y no solamente de los propietarios de los medios.** En este sentido, deben respetarse los estándares internacionales en la materia.

La distorsión y el abuso del concepto de libertad de expresión para proteger intereses comerciales han ido de la mano con el ataque al Estado como supuesto enemigo de la libertad de expresión. Así, el reclamo de la “no injerencia” del Estado en materia de políticas de comunicación se instaló un par de décadas atrás, y aunque en otros países de la región ya perdió fuerza, en

Chile sigue vigente e intacto. En un principio, como consecuencia de traumas propios de la dictadura, ciertas razones pueden haber estado justificadas en cuanto a la intervención estatal restrictiva o manipuladora. Sin embargo, ya ha quedado demostrado que sin intervención activa del Estado, no será posible garantizar derecho a la libertad de expresión a la ciudadanía del Estado. La cuestión es ¿qué Estado? Desde luego que uno democrático y respetuoso de los derechos humanos.

**Es por ello que desde el progresismo consideramos que el derecho a la comunicación es nuestra base y horizonte.** Los derechos a la comunicación generan las condiciones para el ejercicio completo de la libertad de expresión en una sociedad compleja y mediada, en la cual el poder y el control de los recursos están distribuidos de manera muy desigual. De hecho, la libertad de expresión forma parte del núcleo de los derechos a la comunicación.

En este contexto, el resguardo del pluralismo y de la diversidad debe ser el eje de toda política de medios. El pluralismo implica abrir espacios de encuentro a la diversidad social para procurar así el ejercicio del derecho a opinión e información, y una presencia ampliada de esa diversidad en la que nadie sea discriminado. De esto se desprende que una política de comunicaciones progresista deberá impulsar la emergencia de medios independientes, comunitarios y sin fines de lucro, como contrapeso a la tendencia a la homogenización de contenidos.

### **Propuestas para una política de comunicación progresista**

#### **La convergencia tecnológica**

En los últimos años, las comunicaciones han vivido la revolución implicada en la convergencia tecnológica. Si años atrás, la telefonía, la televisión, la radio o la prensa escrita se asociaban a la transmisión de un tipo de datos -sonido, imagen, texto- ya no es así. La convergencia tecnológica pone sobre la mesa la necesidad de revisar los marcos regulatorios asociados. Algunos países latinoamericanos se plantean reunir toda la legislación dispersa en diversos ámbitos (ej. radiodifusión, televisión digital, etc.) en una sola ya que todas las plataformas tienden a converger. Esta tendencia entraña un grave riesgo: una regulación general situada en el ámbito de las telecomunicaciones puede subordinarse a la regulación prevista por la OMC (Organización Mundial de Comercio) tratando los bienes en cuestión como simples mercancías. Desde allí, toda política de promoción de la diversidad y/o resguardo a la producción local podría ser vista como un atentado a la libre competencia o competencia desleal. Los bienes y servicios culturales están protegidos por un valioso

instrumento internacional: la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO. Allí se reconocen las particularidades de estos bienes y servicios y se señala el deber de los Estados de elaborar políticas de defensa y promoción de sus culturas e identidades y de los derechos a la comunicación de sus habitantes. Una valiosa referencia en este sentido es la Directiva Europea de Medios Audiovisuales.

Las propuestas legislativas que se den en Chile, en materia de políticas de comunicación, deberían incorporar la realidad de la convergencia tecnológica. Lo relevante es el valor de las tecnologías como portadoras de informaciones, opiniones, sentidos y valores, así como su incidencia en la opinión pública, el soporte tecnológico en sí no es el eje de la discusión de una política de medios. Esto implica el reconocimiento de la relevancia social de los medios de comunicación.

A su vez será fundamental mejorar, en la nueva Constitución, el enunciado del derecho universal a la comunicación social, el cual establece que todos los individuos tienen derecho no sólo a recibir información y opinión, sino también a difundirla por cualquier medio de expresión, de manera que se garantice su cumplimiento y extensión al conjunto de la ciudadanía.

#### **El espectro radioeléctrico: bien nacional**

El espectro radioeléctrico es patrimonio de la humanidad según la UNESCO. En la Ley General de Telecomunicaciones se ha consagrado el espacio radioeléctrico como un bien nacional. Como tal, es necesaria una regulación que salvaguarde su uso en favor del bien de la sociedad en general y no de intereses particulares. De todos modos, cabe analizar si el espectro radioeléctrico debería seguir bajo dependencia exclusiva de la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

Una política de medios progresista debiera establecer criterios igualadores que permitan operar a quienes deseen y puedan participar de las licitaciones, consecuentes con el artículo 2º de la Ley Nº 18.168 General de Telecomunicaciones de 1982, que dispone que “Todos los habitantes de la República tendrán libre e igualitario acceso a las telecomunicaciones y cualquier persona podrá optar a las concesiones y permisos en la forma y condiciones que establece la ley”.

## Medios audiovisuales

### 1. El Consejo Nacional de Televisión

En Chile, el Consejo Nacional de Televisión (CNTV) es quien debe velar por el correcto funcionamiento de la televisión chilena a través de políticas institucionales que tiendan a orientar, estimular y regular la actividad de los actores involucrados en el fenómeno televisivo. En la actualidad el CNTV, además de asignar recursos para proyectos audiovisuales independientes que se consideren de interés público, tiene la facultad de cursar una amonestación, multa, suspensión y hasta la caducidad de la concesión y/o decisiones críticas a la hora de resolver la renovación de una concesión. El CNTV supervigila el correcto funcionamiento de nuestra televisión, y en base a este concepto se aplican multas. El correcto funcionamiento, a su vez, es entendido como “sujeción a los valores de la nación”, concepto vago y con un sesgo moralista. En la práctica, las multas cursadas por el CNTV no causan mayor impacto en los canales amonestados, y la caducidad de la licencia no ha ocurrido nunca.

#### Propuestas para que el CNTV aporte al mejor funcionamiento de la TV chilena:

- Cambiar la composición de sus miembros, hoy concebidos como representantes de los partidos políticos con presencia en el Parlamento.
- Otorgarle responsabilidad plena en la atribución de las concesiones (materia que se considera en la ley aún en trámite).
- Establecer comisiones asesoras para el análisis de las demandas integradas por expertos y representantes de la sociedad civil.
- Modificar el reglamento del Fondo de Fomento de la Producción Audiovisual con el fin de que los canales de TV deban difundir en horarios atractivos los programas financiados por el CNTV, garantizando su continuidad.

#### Propuestas para democratizar la TV:

- Establecer mecanismos que dificulten la constitución de oligopolios, regulando en este sentido la asignación de licencias.
- Reservar frecuencia para medios comunitarios, entendidos en su real sentido, como comunidades de intereses y no territoriales.
- Fortalecer los proyectos de medios comunitarios, mediante asesorías técnicas, fondos concursables, beneficios tributarios, o cualquier otro medio.
- Gestionar el espectro radioeléctrico como bien público, transparentando

las capacidades efectivamente disponibles para los distintos servicios de telecomunicaciones y generando mecanismos públicos y participativos de asignación, fiscalización y control.

#### Propuestas por los derechos de las audiencias:

- Reconocimiento del derecho de las audiencias a medios diversos, en los que exista pluralidad de fuentes y se refleje el pluralismo político, ideológico, social y cultural.
- Exigencia de cuotas de producción local (ficción o documentales) a todos los operadores del sistema.
- Obligación de transmitir campañas de interés público en horarios de alta audiencia en base a contenidos previamente establecidos por la autoridad competente en cada caso.
- Resguardo de la integridad de todas las personas, prohibición de transmitir programación denigrante, discriminatoria, que incite al odio o que discrimine.
- Ampliación y uso de facultades del CNTV por incumplimiento de normativa: determinar las facultades del CNTV para alcanzar acuerdos con el prestador de servicios para modificar el contenido audiovisual o, en su caso, poner fin a la emisión del contenido que contravenga los principios anteriormente promovidos por el CNTV.
- Exigencia de criterios de pluralismo en la programación general de todos los operadores. El pluralismo no debe confundirse con la existencia de una gran cantidad de medios -lo que poco dice sobre la diversidad- ni tampoco basta con medirlo como hasta ahora, sólo cuantitativamente. Existen numerosos universos de opinión ausentes en las pantallas que tampoco reflejan los indicadores hasta ahora vigentes para evaluar el pluralismo.
- Exigencia de criterios de transparencia de los medios de comunicación, conocimiento público de las propiedades y de las líneas editoriales de los medios.
- Protección de los derechos de la infancia y de la adolescencia en la estructuración de la programación.
- Aumento de programación cultural e infantil, en particular en los horarios de alta audiencia de los niños.

#### Propuestas desde los derechos de los prestadores de servicios audiovisuales:

- Respetar el derecho de los canales de fijar la dirección editorial mediante la selección de los contenidos y la determinación de los horarios, sin

contravenir el correcto funcionamiento de la TV.

- Respeto del derecho del plazo de extinción de las licencias audiovisuales, cuando se ofrece un correcto funcionamiento del servicio de prestación audiovisual y uso del espectro.

## 2. Televisión Nacional (TVN)

En el mundo entero, el rol de los canales estatales es servir de contrapeso a la TV comercial. En Chile yacen en algún rincón del Senado las reformas a la Ley de Televisión Pública 19.132 que, de todos modos, no contempla la posibilidad de apoyar al canal estatal con financiamiento público. En términos generales, la oferta de contenidos de TVN es tan parecida a la de los canales comerciales que cabe preguntarse cuál es su distintivo como canal público. Al competir en las mismas condiciones y en los mismos territorios que la TV privada, TVN no arriesga a invertir en el surgimiento de nuevos formatos, por ende, impide que el público masivo experimente posibles innovaciones de mejor contenido cultural.

Dada la relevancia de un canal público, su autofinanciamiento no es coherente con un proyecto progresista. Como en tantos otros países, es necesario implementar un sistema de financiamiento público que permita al “canal de todos los chilenos” promover la producción de contenidos que respondan su deber y misión pública. Esto es por ejemplo, estimular contenidos culturales, regionales, infantiles, etc. de calidad. La repetida argumentación en cuanto a que el financiamiento público convierte a los canales estatales en gubernamentales y, por ende, herramientas de propaganda de gobierno de turno no se supera librando al canal público a la supuesta neutralidad del mercado. Desde el progresismo consideramos que la mejor y más legítima instancia de control y supervisión es la participación ciudadana: en varios países existen ya experiencias de instancias de esta naturaleza cuya misión es, entre otras, que el canal público no quede bajo la exclusiva tutela de los gobiernos.

### Propuestas sobre la misión y obligaciones de TVN:

TVN debe determinar claramente su misión de canal público, y especificar las obligaciones que de ella se derivan:

- Fomentar la educación y el enriquecimiento cultural de la sociedad chilena, ofreciendo una amplia variedad de programas y contenidos de alta calidad.
- Promoción y respeto los valores democráticos. Promover el pluralismo, reconociendo la diversidad cultural, étnica, ideológica y religiosa, así como

los principios de dignidad, igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres.

- Fomentar el desarrollo de la industria audiovisual nacional por la vía de la experimentación de nuevos formatos, investigación en medios y aplicaciones, etc.
- Contribuir a la integración de las actividades que desarrollen los distintos sectores de la vida nacional.
- Asumir responsabilidad regional y compromiso con la visibilización de las diferentes realidades del país.

### Propuestas sobre la dirección de TVN:

- Modernización de su gobierno corporativo. Creación de un consejo en el que, además de los sectores políticos representados en el parlamento, se integren sectores extra parlamentarios, de la sociedad civil, de servicios de comunicación audiovisual, etc., representativos de los intereses públicos que actualmente conviven en la sociedad.
- Implementar periódicamente instancias de discusión con este consejo sobre nuestra TV pública, en el que participen representantes de regiones, empresas, radiodifusores sin fines de lucro, pueblos originarios, medios públicos, sindicatos y universidades, de modo que éstos puedan representar a la ciudadanía en su rol de co-fiscalizador de la TV pública.
- Crear instancias de fiscalización con entidad superiores distintas al consejo cuando se considere que TVN no cumple con la misión que se le consigna.

### Propuestas sobre el financiamiento de TVN:

- Establecer mecanismos de financiamiento parcial otorgado por el Estado, destinado a la producción de programación que responda al interés público indicado en su misión y las obligaciones que de ella derivan, en particular las referidas, con los resguardos que permitan la independencia del canal respecto del gobierno de turno, tales como presupuestos quinquenales, participación del CNTV en la formulación, etc.

## 3. Radiofonía

En el plano legislativo, los gobiernos de la Concertación impulsaron la ley nº 19.773 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo, conocida como Ley de Prensa, que para la radiodifusión es letra muerta toda vez que la libertad comercial tiene primacía sobre la libertad de expresión como derecho fundamental. En Chile sólo el mercado opera como asignador

de recursos, por lo tanto existe una permanente tensión entre pluralismo y libre competencia, en tanto se ha postergado el rol del Estado como garante de derechos y libertades.

El sistema de concesiones para operar frecuencias de radio está protegido por el control del Estado que debe resguardar el carácter temporal -renovable o permanente- de las concesiones y a su vez está obligado a garantizar los derechos a fundar y mantener medios. Esto resulta incoherente en tanto existe un cuerpo legal que propugna el acceso igualitario a las frecuencias y a la vez propicia la libertad económica que admite la transacción de frecuencias en el mercado. Esta contradicción es aún mayor si se considera que los mecanismos de regulación de la "libre competencia" son extremadamente débiles en Chile, lo que ha dado como resultado que desde 2007 se observe el panorama más concentrado de la radiodifusión en la historia nacional.

Bajo este paragua las empresas consolidaron su presencia en el país. Primero, la especulación de las frecuencias de radio dejó sin margen de acción a los pequeños radiodifusores nacionales y regionales. Por último, la ley de radios comunitarias, más que promover el sector sin fines de lucro, coarta su desarrollo consagrándolas como el pariente pobre de radiodifusión comercial.

Cuando en 2007 el Tribunal de la Libre Competencia (TDLC) autoriza al conglomerado PRISA a comprar Iberoamerican, se concentran 11 cadenas de radio bajo un solo operador, desoyendo la recomendación de la Fiscalía Nacional Económica (FNE), que indicaba vender cuatro de las redes nacionales del grupo. El no cumplimiento de la cláusula sobre la reciprocidad de las inversiones extranjeras en medios de comunicación que establece la ley de prensa, es la clave para comprender cómo el grupo PRISA España llegó a tener 211 frecuencia en todo Chile y casi el 50% de la inversión publicitaria.

Sin embargo, hay otros factores tanto o más preocupantes que hacen a la concentración y exigen intervenciones regulatorias si se pretende niveles aceptables de pluralismo. Así por ejemplo, el Tribunal de la Libre Competencia decidió autorizar la compra de las Radios Horizonte y Oasis por parte de la empresa Radiodifusión S.P.A. (Canal 13), y aunque impuso como condición la prohibición de realizar ventas atadas y la obligación de mantener separados los negocios de radio y TV, el fallo no fue suficiente para frenar la concentración de la propiedad de los medios.

Esto se vincula, a su vez, con el aumento de utilidades de los grupos económicos que operan en este sector. Los grupos nacionales, específicamente, están vinculados a poderosos sectores políticos y económicos. El riesgo que entraña

esta situación es que la extrema facilidad para adquirir radios favorezca la concentración en tres grandes grupos económicos que fueron incursionando en los últimos años en los medios de comunicación (caso Canal 13 y Mega). Como los pequeños radiodifusores suelen quedar sin margen de acción frente al poder de las grandes empresas, suelen ser cooptados por los grandes consorcios que suman concentración horizontal (compra de varios medios dentro del rubro, ej. Luksic) y transversal (compra de medios de diversos rubros, ej. audiovisuales y gráficos).

El panorama brutalmente desigual con que la radiofonía enfrenta la futura convergencia digital torna urgente encarar nuevos procesos regulatorios, ya que, aunque los organismos estatales competentes planteen recomendaciones, éstas, como se ha constatado, suelen ser desoídas."

Chile necesita una discusión seria y de fondo sobre una nueva ley servicios audiovisuales de cara a la convergencia digital, que elimine toda forma de restricción directa o indirecta a la libertad de expresión, que considere el reconocimiento y promoción del sector social sin fines de lucro, y de un sector público conviviendo en condiciones justas con la radiofonía privada comercial. Para estar a la altura de los tiempos que corren, el país debe considerar las recomendaciones de los Relatores para la Libertad de Expresión de Naciones Unidas, de las Américas, Europa, África, quienes en conjunto, hicieron un llamado a los estados a construir regulaciones que permitan aprovechar las potencialidades de integración, cohesión e inclusión de la convergencia tecnológica y que al mismo tiempo garantice derechos básicos a la comunicación.

### Propuestas

- Regular la concentración vertical y horizontal de los medios de comunicación (TV, radio, escritos, digitales, y servicios de telecomunicaciones) y de sus soportes.
- Hacer efectiva la adjudicación y renovación de concesiones de radio y telecomunicaciones sólo por concurso público, sin permitir el dictado de leyes especiales que las amplían de manera arbitraria en beneficio de sus actuales propietarios.
- Terminar con el derecho preferente de quienes detentan una concesión para la renovación.
- Terminar con las concesiones radioeléctricas a perpetuidad, con la sola excepción de aquellas asignadas a un medio estatal de uso público.
- Derogar la legislación (Ley de Telecomunicaciones Art. 36B(a) que impone penas restrictivas de la libertad a actos de libertad de expresión

como es el uso de frecuencias radiales.

- Exigir la irrestricta aplicación de la Ley Indígena y del Convenio 169 de la OIT, que velan por la promoción de los derechos de los pueblos originarios a preservar su cultura, fundar medios de comunicación y promover el desarrollo sustentable de los territorios que habitan.

#### 4. Prensa escrita

La concentración de la propiedad de la prensa escrita chilena es una de las más altas de la región. Una política de medios progresista debe velar por la desconcentración, para propiciar la diversidad y el pluralismo. Los medios deben ofrecer espacio para diferentes visiones y opiniones, aportando a elevar la calidad de nuestra democracia.

##### Propuestas

- Promover la supervivencia de medios que contribuyan a una prensa plural a través de beneficios fiscales, crediticios y de distribución a prensa alternativa al duopolio económico.
- Aumentar la asignación de avisaje estatal a medios pequeños y regionales cuando éstos sean considerados idóneos para ello, otorgando un factor de competitividad que aporte al pluralismo y la libertad de expresión de los medios escritos.

#### 5. Medios digitales e Internet

Aunque en las décadas pasadas, el Gobierno de Chile ha avanzado en garantizar la conectividad a la infraestructura y redes digitales, especialmente en desarrollar el llamado Acceso Universal Internet a nivel nacional y últimamente en la ampliación de los servicios de telefonía móvil, estamos muy lejos de contar con políticas públicas basadas en una perspectiva integral, inclusiva y convergente de los distintos procesos tecnológicos, sociales, culturales, educativos y económicos que están asociados a este cambio. La mera cifra de población conectada a redes digitales poco y nada dice sobre un efectivo proceso de inclusión social que amplíe el acceso a la información, comunicación y conocimiento. Una propuesta progresista no se conforma con aumentar la cantidad de celulares per cápita, sino que se propone crear procesos de apropiación social, cultural, educativos y económicos que permitan potenciar un desarrollo digital sustentable, equitativo y de calidad para todos y todas.

El proceso de “digitalización chilena” se ha caracterizado por la implementación de programas y estrategias (“Agenda Digital” o “Agenda de Desarrollo Digital”) en los períodos 1998 - 2012 (gobiernos de la Concertación y Alianza por Chile) que han estado asociadas a las áreas de Telecomunicaciones, Agenda de Desarrollo Económico y Emprendimiento Digital, así como de fomento del mercado de servicios asociados a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). Sin embargo, las acciones emprendidas han sido más bien segmentadas y parcializadas, carentes de una mirada integral, social y convergente.

Hoy por hoy se registran dos tendencias alarmantes en Chile en el ámbito de las telecomunicaciones, específicamente en lo que hace a la infraestructura digital: la concentración de la propiedad -mayor aun que en los medios tradicionales- y la profundización de la brecha digital. Esta última se explica no sólo por las limitaciones implicadas en la capacidad de pago, sino por los distintos tipos de uso condicionados por factores socioculturales. En este sentido, la experiencia internacional ha mostrado de forma categórica que el Estado puede promover de manera mucho más vigorosa una perspectiva social, donde se complemente su rol como garante de acceso equitativo con el fomento a la competencia dentro del mercado de las tecnologías de comunicación e información por medio de políticas y legislación que apunten a distintos niveles de intervención, regulación y facilitación del buen funcionamiento de los mercados.

Las políticas públicas de acceso a las tecnologías en países como los nuestros deben demostrar - como todas las políticas sociales - una preocupación especial por minimizar los efectos de diferencias estructurales pre-existentes y fomentar estrategias que permitan reducir la brecha digital.

##### Propuestas

- Establecer Internet como un servicio público con fines sociales consagrado por ley asegurando su alcance a precios accesibles a todos los ciudadanos y las ciudadanas.
- Fortalecer la participación ciudadana y generar una política de Estado con participación ciudadana en materia de infraestructura, servicios, emprendimiento y desarrollo digital que incluya a los sectores público, privado, académico y sociedad civil de manera de hacerse cargo de los distintos desafíos e impactos socioculturales asociados al acceso y uso de las TIC, incluyendo el desarrollo de indicadores cualitativos que permitan crear nuevas formas de medir el proceso de desarrollo digital socioculturalmente.

- Desarrollar una educación pertinente a la sociedad de la información y del conocimiento e incentivar las oportunidades de acceso con equidad de género para mujeres y hombres a la participación en la educación, desarrollo profesional y perspectivas laborales asociadas a las TIC (o a la economía de las TIC).
- Implementar mecanismos como el subsidio a la oferta y el subsidio a la demanda desde el Estado para compensar brechas de precio propias del mercado especialmente para zonas y sectores rurales y de difíciles condiciones geográficas (cuestión no resuelta por el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones).
- Modernizar la legislación que regula Internet y el uso de nuevas tecnologías, incluyendo revisar el principio que se está aplicando en la actual legislación sobre Neutralidad en la Red, que no se está haciendo cargo de las diversas situaciones que ponen en riesgo el acceso y uso de las redes digitales desde las empresas proveedoras de servicios IP.
- Evaluar la introducción del Software Libre (FLOSS) ya implementado por varios Estados. Su utilización implicaría importantes ahorros para el presupuesto público, a la vez que ofrece mayor seguridad.
- Promover un debate nacional con participación de los sectores público, privado, académico y sociedad civil en relación a los procesos de digitalización que se están llevando a cabo en el sistema de medios de comunicación en Chile, especialmente con relación a la televisión y a la radio, de manera de revisar críticamente la legislación vigente o pendiente de sanción.

## 6. Publicidad estatal

La publicidad estatal o de organismos e instituciones del Estado debe ser un medio para comunicar y promover políticas públicas. No puede operar como un subsidio para los medios de comunicación.

El estudio “Análisis de distribución del avisaje publicitario de las empresas estatales” (FUCATEL, 2005) alertó sobre la falta de regulación de la publicidad estatal y el sesgo favorable del avisaje estatal chileno a favor de los dos grupos económicos principales de los medios de prensa, Copesa y El Mercurio, y en desmedro de grupos minoritarios. El informe final de la comisión investigadora sobre libertad de expresión de la cámara de diputados el año 2007 confirmó que en Chile no existe una política de control o regulación legal específica sobre contenidos de la publicidad institucional, ni sobre auditoría de gastos.

El procedimiento para la contratación de publicidad en medios de comunicación está regulado en la Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de

Suministros y Prestación de Servicios, más conocida como la Ley de Compras Públicas, y su respectivo Reglamento. Esta ley no faculta a ningún órgano del Estado para fiscalizar si la empresa que se adjudicó la licitación es idónea para los fines de la campaña, ni tampoco si las campañas responden a necesidades de información e interés público.

Un proyecto de política de medios progresistas debe regular la asignación de avisaje estatal que, en definitiva, está financiado por toda la ciudadanía.

## Propuestas

1. Precisar el concepto de publicidad estatal, y los fines y objetivos que las instituciones del Estado y las empresas públicas deben exigir y seguir, evitando así el posible uso proselitista de parte de los gobiernos de turno.
2. Definir público objetivo de las campañas, objetivos a cumplir, y establecer mediciones sobre el impacto de las mismas.
3. Establecer criterios ordenadores sobre la asignación de recursos del Estado para publicidad estatal, regulando y limitando el uso de estos en períodos electorales.
4. Designar un órgano fiscalizador facultativo que vele por la transparencia y eficiencia de las campañas o publicidades, su pertinencia social, y sus costos y gastos.
5. Transparentar criterios de asignación del avisaje estatal para evitar discrecionalidad en la asignación de los medios.
6. Garantizar la distribución equitativa de la publicidad estatal entre los diversos medios, sin condicionarlo únicamente al alcance de públicos que éstos tengan (tendencia que termina excluyendo a los medios más pequeños).

## IGUALDAD DE GÉNERO

Los importantes avances concretados desde el retorno a la democracia en Chile han permitido ampliar la autonomía económica y mejorar la protección de los derechos básicos de las mujeres.

Sin embargo, la persistencia del carácter tradicionalista y conservador de nuestro sistema político ha forzado la postergación de reivindicaciones históricas en materia de igualdad de género, por ejemplo en lo que respecta a derechos sexuales y reproductivos; a la participación en instancias de decisión política; a las condiciones de trabajo y a la distribución de las tareas de cuidado. Esto a pesar de la amplia legitimidad de la cual goza el objetivo de la igualdad de género entre la ciudadanía.

En el actual período gubernamental (2011-2014) se registran retrocesos en el abordaje de las políticas de género. Esto se refleja en el nuevo Plan de Igualdad de Oportunidades 2010-2020 que modifica el que fuera elaborado participativamente en el anterior período gubernamental: la nueva versión del PIO omite temas como la autonomía sobre el propio cuerpo o los derechos sexuales y reproductivos, reemplazándolos por temas de salud general.

**Chile ha caído abruptamente en el ránking de Igualdad de Género del Foro Económico Mundial (WEF- The World Economic Forum):** desde el puesto 46 que ocupaba en el año 2010, bajó hasta el 87 en el 2012. En el caso chileno, esta caída se debe a resultados alarmantes en las categorías participación política (0,1448 puntos, rango 64) y participación y oportunidades en la economía (0,5475 puntos, rango 110). Entre los 111 países analizados desde 2006, un 88% (98 países) mejoraron la situación de desigualdad, mientras que en 13 países se ampliaron las brechas. Lamentablemente, Chile forma parte de estos últimos.

En el actual gobierno de la Alianza, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) ha optado por un enfoque centrado en superación de la pobreza y fortalecimiento de la familia, en tanto el concierto internacional de los

derechos humanos de las mujeres indica que la desigualdad de género debe ser tratada desde un enfoque de derechos y de empoderamiento de las mujeres. La matriz conservadora del actual gobierno se hace evidente en políticas públicas que suponen a las mujeres en sus roles tradicionales, en un modelo único de familia, sustentada en una clásica división sexual del trabajo.

A partir del reconocimiento del indispensable aporte de las mujeres a la democracia y la construcción de una sociedad más justa e integrada, **nuestro compromiso apunta a eliminar una a una las desigualdades de las que son objeto.** Debemos levantar colectivamente los vetos impuestos al debate de los temas valóricos, superar patrones culturales ya caducos, y avanzar en la instauración de mecanismos que aseguren el efectivo empoderamiento de quienes hoy están injustificadamente subrepresentadas en nuestras instituciones democráticas.

Nuestro país requiere con urgencia de políticas públicas integrales y transversales que apunten a poner fin a las desigualdades entre hombres y mujeres, respetando la diversidad de cada género. Esto exige, en nuestra visión, enfatizar dos líneas de intervención complementarias: la sanción de un marco legal que obligue al Estado chileno a **resguardar los derechos consagrados en los diversos tratados internacionales suscritos**, y la voluntad de un Ejecutivo que se comprometa con una **política sostenida hacia la Igualdad de género.** Para ello, generaremos tres iniciativas fundamentales:

1. **Impulsaremos una nueva Constitución para Chile, que:**
  - **Cautele el principio de igualdad entre mujeres y hombres**, con miras a lograr la igualdad formal y sustantiva, asumiendo así la conformidad con la normativa internacional suscrita por Chile.
  - **Reconozca los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.**
2. **Pondremos urgencia a la discusión parlamentaria con el fin de ratificar el Protocolo Facultativo de la CEDAW, que obliga internacionalmente al Estado de Chile en materia de resguardo de derechos de las mujeres, y daremos urgencia también a la discusión sobre la Ley Marco de Derechos Sexuales y Reproductivos** que se encuentra en el Congreso nacional desde el año 2000 en estado de primer trámite constitucional. Para ninguno de estos instrumentos jurídicos ha sido solicitada por la presidencia de la República su urgencia legislativa durante más de un decenio.<sup>1</sup> En ese sentido, es de lamentar que **ni los gobiernos de la Concertación ni de la Derecha hayan sido capaces de ratificar un**

<sup>1</sup> El Protocolo se encuentra estacionado en el parlamento desde el año 2002 y la Ley Marco desde el año 2000.

Convenio suscrito por el Estado de Chile, que tiene como objetivo eliminar todas las formas de discriminación hacia las mujeres.

3. **Asumiremos el compromiso presidencial con un gobierno igualitario sostenido.** Desde la presidencia de la República, impulsaremos de manera sostenida e irrenunciable, **la participación alternada y equilibrada de mujeres y varones en todos los cargos de responsabilidad de designación del ejecutivo de la nación.** Es éste nuestro compromiso con un gobierno igualitario, en el cual los altos cargos de designación de la presidencia de la República: ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores; embajadores y ministros diplomáticos, y representantes ante organismos internacionales; contralor general de la República; miembros del Tribunal Constitucional, entre otros, sean nominados en atención a criterios de paridad, criterios que sean mantenidos consistentemente durante todo el período presidencial correspondiente. Asimismo, proponemos normar jurídicamente la alternancia según sexo de las autoridades de ambas cámaras del Parlamento chileno. La subrepresentación política de las mujeres es una de las deudas de nuestra democracia que, junto con vulnerar derechos ciudadanos, empobrece la política, desmotivando a nuevos actores y actoras y fomentando la mantención de los mismos grupos de siempre en las esferas de decisión. Entendemos que un gobierno progresista debe estar a la vanguardia dando señales contundentes en un camino hacia la igualdad.

### Política pública de cuidados y empleo

El avance hacia la autonomía de las mujeres requiere una mirada integral para superar la tradicional división sexual del trabajo, que históricamente ha fijado la distribución de responsabilidades y tareas en lo público y lo privado. En este contexto, las políticas de empleo deben articularse con políticas de cuidado: sólo un enfoque transversal de las políticas de género garantiza avances sustantivos hacia la autonomía.

La dualidad familia-trabajo suele atentar contra la evolución profesional e independencia económica de las mujeres, relegándolas a trabajos a tiempo parcial y provocando repetidas interrupciones en sus trayectorias laborales. Entre otras cosas, Chile requiere mejorar el desempeño de los Jardines Infantiles y las salas cunas, así como la confianza que estos generan en las madres. En efecto, la encuesta Familia, Maternidad y Crianza 2011, indica que tan solo 29% de las madres “confían” en las salas cunas y 37% confían en los

Jardines Infantiles, cifras absolutamente desalentadoras para el propósito de estos centros.

Sin embargo, no basta con mejorar la calidad de estos establecimientos para “aliviar” las obligaciones supuestamente femeninas. Ante todo se hace necesario cuestionar los patrones tradicionales aun vigentes en pleno siglo XXI, que indican que las mujeres son “naturalmente” responsables de las tareas domésticas y de las de cuidado de familiares en general, y promover asimismo, el reconocimiento del valor social y económico del trabajo de las mujeres (remunerado y no remunerado) eliminando las barreras que interfieren en la incorporación de las mujeres al mercado del trabajo, así como promoviendo una responsabilidad pública compartida sobre el cuidado de personas dependientes (infantes, adultos/as mayores, enfermos/as) a través de una política pública de cuidados universal, esto es, asegurada por el Estado y compartida por mujeres y varones.

El programa de gobierno progresista contempla una serie de medidas a través del cual el Estado buscará garantizar una serie de derechos fundamentales que consagren los principios de solidaridad, humanidad y generosidad intergeneracional y de género, que incorpora los siguientes ámbitos de intervención:

1. **Creación del Cuarto Pilar Solidario** que busca garantizar el cuidado de enfermos/as y adultos/as mayores. El Cuarto Pilar Solidario prevé la creación de una red de servicios de cuidado de adultos(as) mayores y enfermos(as) por jornadas parciales, y en sus hogares, de manera de evitar la ruptura de vínculos familiares, haciendo viable la mantención de los adultos y adultas mayores junto a sus familias y favoreciendo la inserción laboral autónoma de las mujeres, así como la coparticipación de varones y mujeres en la economía de cuidados.
2. **Garantizar un adecuado cuidado infantil y facilitar la salida al mercado laboral:**
  - a. **Pago compartido de la sala cuna para los hijos menores de dos años a todas las madres y padres asalariadas/os, más allá del tamaño de la empresa. Consideramos que el pago de la sala cuna de los hijos menores de dos años debe ser responsabilidad del empleador tanto de la madre como del padre.** El hecho de asociarlo exclusivamente a la madre desincentiva la contratación de mujeres y no reconoce la responsabilidad paterna. Asimismo creemos necesario legislar para ampliar la obligación del pago de la sala cuna para los hijos menores de dos años a todas las madres y padres asalariadas/

os, independientemente del número de mujeres que trabaja en la empresa. Para ello debe eliminarse la actual norma que establece el pago de la sala cuna sólo en aquellas empresas que cuentan con al menos 20 empleadas.

- b. **Aumentar la cobertura de las salas cunas y jardines infantiles a lo largo del país.**
- c. **Ampliar la cobertura del programa de cuidado de infantes “4 a 7 de SERNAM.** Este programa permite a las mujeres trabajar mientras sus hijos de 6 a 13 años de edad participan de actividades extraprogramáticas en colegios de la comuna.
- d. **Plan de visibilización cultural y valoración económica del trabajo no remunerado de cuidados.** Como primera etapa de una política pública orientada a la redistribución de las labores comunes entre varones y mujeres de manera equitativa, generaremos un plan de visibilización cultural y valoración económica del trabajo no remunerado de cuidados y, en particular, el trabajo doméstico, para cuya consecución incluiremos en el presupuesto del Ministerio de Hacienda los fondos para efectuar una Encuesta nacional del Uso del Tiempo (EUT), que visibilice la carga de trabajo remunerado y no remunerado que soportan las mujeres.

La tasa de participación laboral femenina en Chile es del 47%. Más de la mitad de los nuevos puestos de trabajo generados en los últimos tres años están ocupados por mujeres; ha crecido el empleo femenino. Sin embargo, este ingreso al mercado laboral no se ha traducido en mejoras en la calidad de vida de las mujeres más pobres. Esto se vincula directamente con la forma en que las mujeres se integran al mercado laboral, en condiciones de precariedad, desprotección e inestabilidad (21,8% de las asalariadas no tiene contrato) y con menores salarios que los hombres ante igual labor. “Se constata que el aumento de la participación **económica de las mujeres no es suficiente por sí mismo para alterar los patrones** estructurales que se siguen reproduciendo, e incluso fortaleciendo, en su incorporación al mundo del trabajo: en los últimos 36 meses el 32% de estos empleos femeninos son por cuenta propia, personal de servicio domésticos y familiar no remunerado” (Fundación Sol 2013).

El gran desafío de un gobierno progresista es combinar transversalmente una política de cuidados universal con el “trabajo decente” (ONU) para las mujeres. No basta con aumentar los puestos de trabajo para las mujeres, sino que necesitamos **ocupaciones de mayor calidad, más protegidas y con mejores salarios.** Para ello:

3. Impulsaremos el análisis y seguimiento de **la Ley de igualdad salarial** entre hombres y mujeres para el mismo puesto de trabajo. Hasta el momento, la existencia de esta ley no se ha reflejado en una disminución de la brecha salarial entre hombres y mujeres.
4. Generaremos indicaciones estrictas a las instancias fiscalizadoras del Trabajo (Dirección del Trabajo, Contraloría de la República), para conocer de la calidad del empleo femenino y garantizar el resguardo de los derechos laborales de las trabajadoras, fomentando una fiscalización permanente de los empleos y educando a las trabajadoras en el ejercicio de sus derechos.
5. El Código de buenas prácticas laborales y no discriminación para la Administración Central del Estado constituye un instrumento importante en pro del respeto y promoción de la igualdad y los derechos de las mujeres en el trabajo. Cautelaremos que todos los organismos del Estado y las empresas públicas cuiden de su aplicación y sugeriremos a las empresas privadas que adopten sus orientaciones.
6. **Cautelaremos los derechos laborales y la salud e integridad de las trabajadoras, con especial atención a las industrias que proveen empleo estacional.** Especialmente en el caso de las temporeras agrícolas, creemos necesario cautelar la existencia de contrato laboral y el control en el uso y exposición de las trabajadoras a agrotóxicos. En las regiones críticas (V, VI y VII), **desplegaremos planes de vigilancia** estricta entre los meses peak en la agricultura, así como análisis de residuos de herbicidas en el ambiente y en trabajadores (as) expuestos, fijación de períodos de reentrada y carencia que eliminen todo riesgo por exposición a agrotóxicos, y monitoreo permanente y obligatorio a la salud laboral de las temporeras.
7. **Apoyaremos el emprendimiento y el desarrollo de redes económicas y comunitarias de mujeres indígenas.** Impulsaremos la generación de un fondo para promoción del emprendimiento de mujeres indígenas que apoye el desarrollo de actividades vinculadas a la potenciación de su acervo cultural ancestral y a innovaciones productivas que garanticen su autonomía económica y social, así como la de sus comunidades.
8. **Garantizaremos los derechos laborales de las mujeres inmigrantes,** generando programas que las ayuden a orientarse en su instalación y en su inserción laboral, fomentando los vínculos entre connacionales, y la mantención y fortalecimiento de su cultura de origen, así como el respaldo a emprendimientos productivos.

9. Revisaremos la propuesta de ley para reformar la sociedad conyugal propuesta por el gobierno en 2011 que, aunque plantea derogar la sociedad conyugal, tal como está planteada podría profundizar desigualdades.

### Violencia contra las mujeres

La violencia es un problema de carácter público y de fundamental importancia para los gobiernos y Estados. **Esto debe traducirse en presupuestos acordes al impacto social de esta problemática.** La violencia de género no sólo afecta a la mujer que la padece directamente, sino a su entorno familiar y social, sobre todo a los niños, niñas y adolescentes que resultan víctimas colaterales con graves secuelas psicológicas.

Según mediciones de prevalencia de la violencia contra las mujeres, más de un tercio de las mujeres en Chile ha sido víctima de violencia intrafamiliar. Del total de mujeres que ha tenido alguna relación de convivencia (cónyuge o conviviente) una de cada cuatro declara haber sido víctima de violencia física, alrededor del 37%, víctima de violencia psicológica y un 15% declara haber sido víctima de violencia sexual.

Es indispensable impulsar un compromiso de país con la promoción de la educación de masculinidades incluyentes, igualitarias y respetuosas de la diversidad. Todas las agencias sociales (el Estado central, los ministerios, los planes y programas educativos, los agentes escolares, los comunicadores y los medios de comunicación), deben incluir programas que promuevan el respeto al otro(a), las formas dialógicas en la resolución de conflictos, y la superación de prácticas misóginas y desmerecedoras de la igualdad de capacidades y de derechos de mujeres y hombres. Sólo un cambio cultural profundo nos permitirá dar el salto hacia una sociedad igualitaria.

- Promoveremos una **Ley integral de protección a la mujer contra la violencia de género**, que distinga la violencia contra las mujeres de la violencia intrafamiliar. No basta con incrementar sanciones, sino que urge promover la sensibilización e información de la población ante la violencia de género, así como la protección de las mujeres víctimas de violencia de género en cualquier circunstancia, tal como lo establecen las normativas internacionales. Cautelaremos una más eficiente **aplicación de la Ley de Violencia Intrafamiliar (20.066)** que considere una ampliación de la cantidad de Tribunales de familia para agilizar la tramitación de causas y de solicitudes de protección cautelar ante actos de violencia inminente.

- **Fortaleceremos la justicia en violencia de género e intrafamiliar en cada una de las regiones del país.** En primera instancia, replicando en cada región la instancia de los **Centros de medidas cautelares** de Santiago, instancia que se ha consolidado en la región y que ha mostrado eficiencia en agilizar los requerimientos urgentes en materias de medidas cautelares en violencia intrafamiliar y protección de niños, niñas y adolescentes para que la protección de las víctimas sea efectuada incluso antes de que se realice la primera audiencia del proceso judicial.
- **Duplicaremos la cantidad de Casas de Acogida para mujeres víctimas de violencia en un periodo de cuatro años.** En la actualidad, existen 24 casas que resultan, a todas luces, insuficientes. Estas instituciones deben hacerse cargo del apoyo y el tratamiento multidisciplinario, legal y psicológico a las personas agredidas, así como abrir posibilidades de vivienda y autonomía laboral de manera de facilitar la independencia económica de las víctimas junto a sus hijos.
- **Educación para masculinidades incluyentes, igualitarias y respetuosas de la diversidad.** El Estado debe premiar y promover campañas de sensibilización a través del SERNAM, así como una política de planes curriculares a través del MINEDUC que recojan la discusión sobre la necesidad de una nueva masculinidad para el siglo XXI, educando a los varones en el respeto a la diversidad desde la más temprana edad.
- **El Estado debe proporcionar capacitación en género para docentes de todos los niveles del sistema educativo** y generar, desde el MINEDUC en coordinación con el SERNAM, programas de premios a las escuelas "igualitarias", que fomenten una educación dirigida a reconocer las diversidades basadas en el género, así como **revisar los contenidos curriculares de planes y programas de estudios en orden a incorporar perspectivas incluyentes e igualitarias y la enseñanza de educación sexual.**

Promoveremos proyectos de comunicación y creación **audiovisual que apunten a eliminar prejuicios y prácticas basadas en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos.**

### Derechos sexuales y salud reproductiva

Aunque la autonomía del cuerpo sea uno de los derechos esenciales en lo que respecta a la igualdad de género, el SERNAM en la actual gestión no se manifiesta expresamente al respecto.

La derecha en Chile -aun la más liberal-, interfiere en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos con argumentaciones religiosas, anteponiendo elecciones de índole personal a cuestiones de política pública. Con frecuencia las fundamentaciones técnico-científicas que deberían acompañar decisiones de política pública, se ven distorsionadas por **convicciones religiosas individuales de algunas autoridades que olvidan el carácter público de su función**.

El acceso a la anticoncepción en Chile está condicionado, básicamente, por el nivel socioeconómico; en tanto el debate sobre el aborto sigue censurado. Pese a que la anticoncepción de emergencia debería estar a disposición de las mujeres que la requieran en los consultorios del país, conseguirla sigue siendo una carrera de obstáculos. Esto implica que no exista un acceso equitativo de las mujeres a este recurso, y que, una vez más, el derecho a la salud sexual y reproductiva dependa de las posibilidades económicas individuales.

1. **Pondremos urgencia a la discusión parlamentaria de la Ley Marco de Derechos Sexuales y Reproductivos** que se encuentra en el Congreso nacional desde el año 2000 en estado de primer trámite constitucional, sin que haya sido solicitada por la presidencia de la República su urgencia legislativa durante estos 13 años. La ley Marco de DDSSRR deberá asegurar el acceso a la información, educación sexual en las escuelas, anticoncepción, incluida la anticoncepción de emergencia.
2. Aseguraremos la atención adecuada, oportuna, humanizada y confidencial en caso de embarazo juvenil.
3. Fiscalizaremos y aseguraremos el **acceso a métodos anticonceptivos** en todos los consultorios del país.
4. Fomentaremos la reposición de la norma que autoriza el **aborto terapéutico**; en caso de riesgo para la vida de la madre, inviabilidad del feto y violación.
5. Abriremos el debate público respecto del **aborto**.
6. Crearemos Centros de Salud Amigables para Adolescentes y Jóvenes en Salud Sexual y Reproductiva.
7. Desarrollaremos campañas de prevención del VIH y sida e infecciones de transmisión sexual.

8. Crearemos Centros de Atención en Reproducción Asistida en el Sistema de Salud Pública. El 15% de la población chilena es infertil.
9. Crearemos programas de Salud Sexual y reproductiva para hombres en los consultorios de atención primaria.
10. Implementaremos la asignatura de educación sexual laica en los colegios municipalizados y subvencionados de todo el país. El 70% de los colegios en Chile no tiene educación sexual en Chile.

En Chile, el valor de los planes de salud se determina sobre la base del mayor o menor riesgo médico que presenta el afiliado según su sexo, edad o condición de cotizante o carga. Desde el plano jurídico y el derecho a la salud, esto representa una discriminación que afecta, en particular, a las mujeres y personas de tercera edad. Las mujeres constituyen el grupo mayormente discriminado puesto que tienen factores de riesgo hasta dos veces más alto que el los hombres. El factor de riesgo representa el número de veces por el que debe multiplicarse el precio base de cualquier plan de salud, el que a su vez se reajusta anualmente, además del aumento mensual que implica el hecho de estar expresado en Unidades de Fomento (UF).

Desde una perspectiva progresista, **el derecho a la salud es universal y el Estado debe garantizar su cumplimiento, impidiendo que se discrimine por razones de sexo o edad**.

11. Por ello, estableceremos una tabla de factores única e idéntica, para hombres y mujeres, según sexo y edad, independientemente de las ISAPRES. De esta forma, la competencia será más transparente ya que se concentrará en el valor base de los planes.

### Participación política

Chile tiene una participación política femenina muy por debajo del promedio mundial y regional. En 2012, a nivel mundial, las mujeres ocupaban el 19,7% de los escaños parlamentarios, mientras que en América Latina ese porcentaje se elevaba al 23%. En Chile, menos del 14% de los escaños parlamentarios (Cámara de Diputados) están ocupados por mujeres. Por tanto, el país requiere una ley de cuotas integral que favorezca decididamente la integración de las mujeres en instancias de decisión política.

Las mujeres representan más del 50% de la población chilena, sin embargo poseen una presencia reducida en todos los espacios políticos: 13,9% en el

poder legislativo, 12,7% en las alcaldías y 24,9% en las concejalías. Tan solo 27,2% de los Ministros de Estado son mujeres y sólo el 2,7% de las embajadas están dirigidas por mujeres. Estas cifras son incluso más bajas que el promedio mundial y regional, en que las mujeres representan un 19,7% y un 22,6%, respectivamente, en el parlamento (ODP, ONU 2012). Así, mientras en el mundo la participación de las mujeres ha subido en la última década a tasas de más de un 40%, en Chile está estancada o ha decrecido (ODP 2012, ONU).

**La corrección de estas distorsiones depende de la voluntad y convicción de quien dirija el país, lo cual ha faltado en el Chile estos años, independientemente del género del Presidente de turno.** Por lo mismo, como gobierno progresista, nos comprometemos a corregir estas distorsiones. En particular, proponemos un plan con una serie de acciones afirmativas que nos permitan avanzar hacia la igualdad:

**1. Plan progresivo hacia la igualdad en la representación de género en cargos de elección popular.**

Legislaremos para impulsar la progresiva obtención de la igualdad de género de mujeres y hombres en los cargos de elección popular, a través de un mecanismo de cuotas de género que asegure el reequilibrio en la representación política.

Las cuotas de género se aplicarán de manera progresiva hasta llegar a la una representación que resguarde equilibrios paritarios entre los géneros en una relación de al menos 40/60% entre ambos en un período de tres elecciones sucesivas, partiendo por un mínimo de participación de un 30% del género subrepresentado (sea mujeres u hombres, en la actualidad y en todos los espacios, este desequilibrio afecta a las mujeres) en la primera elección, el que deberá ser ampliado en al menos un 5% en cada acto electoral posterior, de forma que, a partir de la tercera elección nacional, ambos géneros mantengan un equilibrio de al menos 40/60% en la cantidad de representantes.

Este plan progresivo considerará los mismos porcentajes mínimos de participación de los géneros en los cargos de elección popular y será, por tanto, una obligación de los partidos políticos, los cuales deberán considerar este equilibrio mínimo de género en la confección de las listas electorales de pre-candidaturas y de candidaturas a cargos de representación.<sup>2</sup>

Las colectividades políticas estarán afectas a sanciones—como impugnación de sus candidaturas— en caso de incumplir con estas metas progresivas.

**2. Compromiso con la participación alternada y paritaria de mujeres y varones en los cargos de más alta autoridad de los organismos públicos de designación presidencial.**

Afirmamos nuestro compromiso con un gobierno igualitario, en el cual los altos cargos de designación de la presidencia de la República: ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores; embajadores y ministros diplomáticos, y representantes ante organismos internacionales; Contralor general de la República; miembros del Tribunal Constitucional, entre otros, sean nominados en atención a criterios de paridad, criterios que sean mantenidos consistentemente durante todo el período presidencial correspondiente.

<sup>2</sup> Se habla de listas de "pre-candidaturas" contemplando el caso de partidos que realicen elecciones primarias para la conformación de listas definitivas, y de "candidaturas" para el caso en que no las realicen.

## DIVERSIDAD SEXUAL: UN NUEVO TRATO DESDE EL PROGRESISMO

Los Progresistas sostenemos que la lucha igualitaria sostenida por la población de lesbianas, gays, bisexuales y transexuales, (LGBT) pertenece al campo de los derechos humanos. Esto, que para algunos podría resultar obvio, es un aspecto poco internalizado por la ciudadanía y el mundo político.

Gran parte de la sociedad percibe las demandas de la diversidad sexual como exigencias de una porción minoritaria de la población, independientemente de si existe o no empatía con ellas. Muchos miembros de la propia población LGBT compartirían esa afirmación pues existe un desconocimiento profundo del universo que constituyen los derechos humanos.

Se tiende a asociar la idea de los derechos humanos con su violación en dictadura, dadas las profundas heridas que aún permanecen abiertas. Esto es razonable, pues en Chile se asesinó, torturó y desapareció a miles de compatriotas, crímenes que en su gran mayoría permanecen impunes. Sin embargo, tal como lo afirma el propio Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) pese a que “más de un 80% de las personas opina que en el pasado se violaron gravemente los derechos de las personas” esta opinión coexiste con un alto grado de desconocimiento respecto de la especificidad de otros derechos.

Para que la igualdad de derechos entre heterosexuales y homosexuales sea una realidad, tiene que instalarse la idea de que la denegación y/o violación de derechos civiles a las minorías sexuales es, en sí misma, un atentado contra los derechos humanos. Y que mientras la ciudadanía no perciba esta falta gravísima, poco podrá avanzarse. En ese aspecto, la relación entre derechos humanos y civiles es sustancial para la construcción de una agenda progresista en la materia.

## Derechos humanos y diversidad sexual

Dos consideraciones relevantes explican por qué el foco de la discusión debe orientarse hacia los derechos humanos:

- a) Su valor ético universal, basado en el principio de que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables”.
- b) Su relación indisociable con los derechos civiles y políticos. No puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales.

En los Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación del Derecho Internacional de Derechos Humanos a las Cuestiones de Orientación Sexual e Identidad de Género del año 2007, documento seminal sobre el tema, se reconocen como motivos de violación de los derechos la “marginación, estigmatización y prejuicios” basados en orientación sexual e identidad de género.

La cobertura de los principios es amplia, e incluye protección en los ámbitos generales (disfrute universal de los derechos humanos; derechos a la igualdad y a la no discriminación) y particulares (derecho a participar en la vida cultural; derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, entre otros). Por su extensión y universalidad, esos principios se erigen en un basamento sólido que resume algunas de las necesidades de la población LGBT.

A ellos se suman tratados y declaraciones suscritos por Chile, como las cinco Resoluciones sobre orientación sexual e identidad de género de la Asamblea General de las Naciones Unidas que condenan las violaciones a los derechos humanos hacia la diversidad sexual.

Ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2009, el Estado de Chile aceptó las recomendaciones que prohíben cualquier discriminación por razones derivadas de la orientación sexual e identidad de género. Sin embargo, en realidad, Chile no califica.

Nuestro propósito de cambiar las “reglas del juego” obliga a cambiar la concepción que se tiene de los derechos humanos, para que dejen de ser “el estigma” del pasado a propósito de sus violaciones, y se constituyan en parte de una estrategia de desarrollo del Estado de Chile.

La construcción de políticas públicas igualitarias obliga a revisar “los fundamentos e instrumentos de la política pública a la luz de los principios éticos y morales de los derechos humanos” y, por supuesto, adecuarlos. Punto central de ello debe ser promover “transformaciones culturales [en] la sociedad orientadas a internalizar los valores y las normas basadas en el reconocimiento de los derechos humanos en las prácticas e instituciones sociales”.

Así, la dimensión proactiva asociada a la nueva concepción de los derechos humanos conmina a las autoridades políticas a asumir un rol inédito en su promoción y defensa.

La pregunta crucial que, entonces, nos hacemos hoy: ¿están las instancias políticas, partidarias y estatales, dispuestas a asumir su rol histórico en este proceso?

### **La desidia de la clase política**

Producto del irrefrenable impulso de las demandas de la población LGBT, canalizadas a través del activismo, la clase política ha debido pronunciarse sobre las mismas, terminando con los cómodos silencios. El tema de la igualdad se impuso en el debate público de manera definitiva.

Sin embargo, la centro izquierda, en general, pese a su declarada adhesión a los derechos humanos, ha sido errática al momento de defender el matrimonio igualitario y las leyes anti discriminación.

Si ha sido difícil entender que un presidente democrático como Patricio Aylwin haya declarado que “En general, la sociedad no reacciona con simpatía frente a la homosexualidad”, menos entendible es que más de una década después, Michelle Bachelet haya incumplido todas y cada una de sus propuestas de campaña hacia la diversidad sexual.

Hoy, pese a avances importantes, se mantiene la discriminación y la concepción de que el matrimonio es entre hombre y mujer.

Las actuales fuerzas políticas no están a la altura de las transformaciones histórico-sociales que se han venido produciendo, lo que deja a los nuevos actores -el mundo social “empoderado” y los grupos políticos genuinamente progresistas- en posición de tomarlas.

### **Una Constitución con arraigo en los derechos humanos**

Un nuevo trato para la diversidad sexual necesita de modificaciones en las reglas del juego. En lo macro, una Nueva Constitución política que garantice la igualdad real, por la vía del compromiso constitucional con los derechos humanos, en especial de los tratados y pactos firmados por el Estado chileno.

Creemos que no es suficiente el artículo 5º, inciso 2 de la actual carta fundamental. La intención manifestada en el artículo 5º no se condice con los hechos a lo menos, por dos razones. La primera es la falta de un compromiso explícito, también operativo, con los estándares internacionales de derechos humanos, con compromisos claros y efectivos, por ejemplo el compromiso de elevar a rango constitucional los derechos humanos protegidos por los tratados internacionales ratificados por ese país.

En segundo lugar, los jueces chilenos han actuado con excesiva discrecionalidad en la aplicación de los derechos humanos que emanan de la Constitución. La capacitación de los funcionarios del poder judicial es un factor clave para la internalización de estos principios.

De lo anterior se desprende la necesidad de una carta fundamental que sea explícita en la defensa de estos valores y que no dependa de los vaivenes de órganos del Estado cuyo conservadurismo es conocido por todos. Ello implica pasar de los enunciados a los pronunciamientos complejos y vinculantes, con raíces en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Principios de Yogyakarta y similares.

### **Institucionalidad para la no antidiscriminación**

Con la reciente promulgación de la Ley Antidiscriminación, se abre la necesidad de construir una institucionalidad que le de cumplimiento a su artículo Nº1, que obliga:

“a cada uno de los órganos de la Administración del Estado, dentro del ámbito de su competencia, elaborar e implementar las políticas destinadas a garantizar a toda persona, sin discriminación arbitraria, el goce y ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos por la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

En ese sentido, el Estado debe dotar al INDH de atribuciones y presupuesto para su empoderamiento como entidad fiscalizadora y promotora de políticas

públicas en el ámbito de la no discriminación, lo cual permitiría aprovechar la experiencia, conocimientos y capacidad instalada en el área. En este sentido, el Instituto podría superar su rol de “informante” para constituirse en una entidad cuyos pronunciamientos sean vinculantes. El problema, sin embargo, es que dada su calidad de corporación autónoma de derecho público, no tiene posibilidades de incidir en la administración del Estado de manera efectiva. Además, su escasa presencia territorial dificultaría el cumplimiento de su rol fiscalizador y promotor de políticas locales.

A su vez, se debiese crear un organismo al amparo de la proyectada subsecretaría de derechos humanos. La subsecretaría debiese contemplar, al menos:

- a) La ampliación del aparato estatal por la creación de órganos específicos de su dependencia. Uno de ellos debiera atender y tramitar las denuncias por discriminación ocurridas en el país, a través de oficinas regionales y/o provinciales.
- b) La adopción de acciones afirmativas, esto es, medidas de carácter temporal en favor de sectores históricamente discriminados, cuyo ejercicio de derechos civiles y/o políticos se haya visto (o se sigue viendo) menoscabado.
- c) La inclusión de la sociedad civil en sus decisiones. Por el momento, el proyecto contempla la creación de un comité interministerial, lo cual resta potencia al organismo. Si no existe una visión alternativa a la del poder político, se corre el riesgo de seguir siendo autocomplacientes, como lo han sido -por ejemplo- la Cancillería, a propósito del Examen Periódico Universal, o el Poder Judicial en relación a casos como el de Karen Atala.

### **Un compromiso con los más vulnerados: Ley de Identidad de Género**

Si la causa lésbico/gay ha copado la mal llamada “agenda valórica”, las necesidades de la población transexual aún están por ser reivindicadas en muchos planos. Al menos dos factores inciden en esta causa: el desconocimiento y/o los prejuicios hacia ese sector; y la patologización de la que son objeto.

Actualmente a los hombres y mujeres transexuales se les niegan derechos básicos como el acceso a un nombre que se condiga con su identidad de género; el derecho a un trabajo digno; a formar una familia, entre otros. Por si ello fuera poco, sólo en 2011 se denunciaron 16 casos de abusos transfóbicos gravísimos, incluso asesinatos.

Dado lo anterior, urge el estudio de una Ley de Identidad de Género como la Gender Recognition Bill británica, o la recientemente aprobada en Argentina. Pero ¿Cuáles son los mínimos que debiese contemplar?

- a) La posibilidad de adecuar el nombre de la persona a su identidad de género a través de un acto simple en el registro civil. En la actualidad, el cambio de nombre está sujeto a que el interesado haya podido acceder a una cirugía de readecuación corporal, la que por diversas razones (costos, período de hormonización, etc.) es postergada, o decididamente desechada. De no mediar dicha operación, hay que interponer una demanda ante la Corte de Apelaciones solicitando cambio de nombre y sexo, proceso complejo, oneroso y de larga tramitación. Ninguno de los dos modelos, en todo caso, asegura que la justicia otorgue la autorización. En muchos casos, suele concederse el cambio de nombre, pero no de sexo.
- b) El reconocimiento estatal de la identidad de género como una vivencia de la persona, independiente de su sexo biológico, no como una patología.
- c) El desarrollo de acciones afirmativas que subsanen algunas de las consecuencias históricas de la discriminación hacia ellos.
- d) El acceso expedito a los tratamientos de salud como hormonización y readecuación corporal.
- e) Plena ciudadanía, incluida la capacidad para constituir una familia legalmente.

### **Acuerdo de Vida en Pareja**

Algunos piensan que el Acuerdo de Vida en Pareja (AVP) es el hermano pobre del matrimonio igualitario, sin ponderar que ambos apuntan a necesidades diferentes.

¿Por qué insistir en este punto? ¿No es mejor luchar únicamente por el matrimonio? Hay dos dimensiones que justifican la existencia de ambas.

La primera es de orden simbólico. El AVP no cambia el estado civil de los firmantes, por el contrario, se sostiene sobre un contrato que no involucra juramentos ni promesas de perennidad, pese que a ésta pueda ser la intención de los firmantes.

Por otra parte, el AVP es un proyecto que viene a cumplir con algunas de las necesidades de aquellas parejas -homo y heterosexuales- que se sienten desprotegidas en cuanto a su situación familiar, y que en número superan los 2 millones. Se plantea como un reconocimiento estatal a los “otros” tipos de familia, no formadas al alero del matrimonio, permitiendo crear

una comunidad de bienes; fijar derechos hereditarios y de salud; y regular beneficios previsionales.

Sin embargo, el proyecto enviado por el ejecutivo es imperfecto. Entre las enmiendas necesarias, se cuentan:

- a) Que el vínculo se formalice ante el Registro Civil. En el actual proyecto se plantea como alternativa también la notaría.
- b) Que en caso de fallecimiento de uno de los miembros de la pareja, el sobreviviente tenga para todos los efectos los mismos derechos y beneficios hoy consagrados para el cónyuge.
- c) Que se reconozca explícitamente que la pareja constituye una familia unida por el amor o el afecto.
- d) Que en caso de enfermedad inhabilitante de una las partes, la otra será para todos los efectos su representante legal y tendrá los mismos derechos que el cónyuge.
- e) Que en caso de existir hijos criados y educados bajo el amparo de la unión, se garantice al sobreviviente, sea o no la madre o el padre biológico, continuar con la custodia, considerando para tales efectos siempre la opinión y el bienestar del menor.

### **Matrimonio Igualitario y Homoparentalidad**

Los argumentos para sostener el matrimonio igualitario sobran y se pueden leer en algunos de los cientos de estudios sociológicos, jurídicos y hasta psicológicos que cada año se publican en el mundo.

Por su parte, la homoparentalidad, si bien genera muchos más resquemores, cada vez es objeto de mayor aceptación. De acuerdo a la VI Encuesta Nacional de la Juventud (2009), el 51,3% de los entrevistados dijo estar a favor de la paternidad/maternidad de parejas del mismo sexo.

De ahí que resulte paradójico que la creciente aprobación social no se vea reflejada en la posición de los legisladores; tampoco en los gobiernos de turno. El historial de rechazo político a los proyectos presentados en este sentido es síntoma de la enorme desconexión entre los “representantes” y sus representados.

El tema está instalado en la agenda y estará presente en las presidenciales de 2013, lo que no asegura su rápida concreción, pese a que para muchos es cosa de tiempo. El conservadurismo y la ignorancia imperantes son -y seguirán siendo- una piedra de tope en este sentido.

Aún más grave es cómo el Estado chileno pasa por alto los estándares de derechos humanos firmados en una serie de declaraciones y convenciones sobre la materia. En esto los jueces parecen llevar la delantera reaccionaria, especialmente cuando se trata de pronunciamientos sobre familias e hijos.

Dicho lo anterior, en Chile debe impulsarse una ley de matrimonio igualitario que se ajuste a estándares internacionales de derechos humanos.

En consecuencia, cualquier proyecto de esta naturaleza debe, al menos otorgar los mismos derechos y obligaciones a las parejas homosexuales que a las heterosexuales.

Y, en lo particular, debe:

- a) Cumplir a cabalidad con aquello que se expresa en el artículo 102 de propio Código Civil: “La facultad de contraer matrimonio es un derecho esencial inherente a la persona humana, si se tiene edad para ello”. Si este artículo es tomado al pie de la letra, y más aún, al alero de los estándares universales de los DDHH, el matrimonio debe abrirse a todas las orientaciones sexuales. Por lo tanto, debe eliminarse el artículo discriminatorio que obliga a que el vínculo sea contraído entre hombre y mujer.
- b) Otorgar derecho a contraer matrimonio en idéntico trámite al actual, ante el registro civil.
- c) Consagrar el derecho a formar familia de todas las personas, independientemente de su orientación sexual; y de ser reconocidas como tales. Esto incluye cambios en la ley de adopciones, por la vía de la incorporación de familias LGBT al proceso regular.
- d) Modificar el sistema patrimonial, para adecuarlo a la realidad de los diversos tipos de familia que se consagra en la legislación. Esto es particularmente relevante en la “sociedad conyugal”, no sólo para las parejas homo, sino también heterosexuales, pues en las segundas la mujer queda profundamente desfavorecida.

### **Perfeccionamiento de la Ley Antidiscriminación y ley contra la incitación a la violencia y los discursos de odio**

La Ley Antidiscriminación promulgada en julio de este año es un instrumento útil, pero imperfecto. Simbólicamente, su valor es innegable, pues subsana parcialmente la deuda histórica del Estado con los discriminados, dando una señal de que en Chile no sólo es anti ético, sino que ilegal discriminar arbitrariamente. Éste es un paso importantísimo, pues compromete al Estado

con una serie de valores asociados a los estándares internacionales de derechos humanos.

En términos jurídicos, su utilidad también es innegable, pues crea la acción de no discriminación arbitraria, instrumento que permitirá restablecer el imperio del derecho en casos como los que ocurren todos los días, hoy desestimados por la justicia.

Si estas dos dimensiones justifican su valor, hay omisiones que le restan potencia. La primera es la nula voluntad que tuvieron los legisladores de eliminar el inciso que consagra la supremacía de ciertos derechos constitucionales por sobre la no discriminación arbitraria, tal como se indica en el artículo segundo de la Ley, que debería ser derogada.

Finalmente, el legislador dejó fuera una indemnización reparatoria para las víctimas y la reemplazó por una multa en beneficio fiscal, lo que subvalora el daño causado al discriminado. Del mismo modo, se fijó una multa para el denunciante cuando no logre probarse el acto discriminatorio, lo que a todas luces desincentivará a quienes necesiten interponer una acción de este tipo. Ambas disposiciones contienen un grado de injusticia que debe ser enmendado.

En otro ámbito, aunque relacionado, la incitación a la violencia y los discursos de odio son responsables indirectos de muchos de los delitos que hoy se cometen en Chile. Cuando una ideología política, una creencia religiosa, o una organización antisistema declara la superioridad de un sector de la población por sobre otro, o el predominio de un estándar moral por sobre los derechos humanos, lo que está haciendo es inocular un germen de odio y discriminación que transgrede los límites de la concordia social. En casos extremos, esto puede desembocar en crímenes como el de Daniel Zamudio.

Desde 2010 se tramita una ley de esta naturaleza, que valoramos y la que urge dar tramitación.

### **Derogación de leyes homofóbicas**

El código penal chileno consigna dos artículos sensibles para la diversidad sexual. El primero, el 365, es explícitamente homofóbico; el segundo, el 373, entra en la categoría de “sospechoso” por su amplitud y discrecionalidad.

El primero fija edades de consentimiento sexual distintas para heterosexuales y homosexuales. Para los primeros, el consentimiento es de 14 años; para los segundos (sólo varones), es de 18.

Hasta 1999, la sodomía era penalizada con cárcel en Chile, incluso su ejercicio privado y entre adultos. Era el mismo artículo 365 el que la sancionaba. Esta desigualdad, que afectaba la libertad sexual y el desarrollo de la personalidad, fue corregida parcialmente con la Ley 19.617. Aunque las relaciones homosexuales entre mayores de 18 años dejaron de ser un delito, el artículo 365 del Código Penal continuó manteniendo una ley especial para los jóvenes que mantienen relaciones amorosas con otros de igual sexo, situación que violenta derechos humanos básicos garantizados en diversas leyes, tratados y declaraciones internacionales que han sido ratificados y/o respaldados por Chile.

En efecto, en la actualidad el artículo 365 indica que quien “accediere carnalmente a un menor de dieciocho años de su mismo sexo, sin que medien las circunstancias de los delitos de violación, será penado con reclusión menor en sus grados mínimo a medio”. Esta norma es claramente discriminatoria.

Sobre este punto, el Comité de la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (ONU), expresó su preocupación por la existencia del artículo 365 del Código Penal. En particular, el Comité manifestó su desacuerdo “porque las relaciones homosexuales, inclusive entre personas menores de 18 años de edad, se sigan penalizando, lo que supone una discriminación sobre la base de la preferencia sexual”.

Asimismo, durante la sesión plenaria 1218, el Comité señaló que “sancionar las relaciones sexuales con consentimiento mutuo entre jóvenes del mismo sexo es una medida discriminatoria, que ignora el hecho de que los adolescentes están en la exploración de su identidad sexual”. Por ello, el Comité solicitó expresamente al Estado chileno que en su tercer reporte de Derechos Humanos, previsto para el 12 de septiembre del 2012, “incluya información específica sobre las medidas y los programas pertinentes a la Convención sobre los Derechos del Niño que haya aplicado para ofrecer una protección especial a los grupos vulnerables”.

Con relación al artículo 373 del código civil, que sanciona a quienes de “cualquier modo ofendieren el pudor o las buenas costumbres”, es más que evidente su obsolescencia en una sociedad democrática.

Demás está decir que este artículo fue utilizado para aprehender a parejas del mismo sexo que expresaban sus afectos públicamente, pues ello es de público conocimiento. Hoy, sin embargo, son pocos los encargados del orden y la seguridad pública que se atreverían a apelar a este artículo en tanto se ha instalado una suerte de invalidación social del mismo.

Derogar esta ley, más que tener una incidencia práctica, exteriorizaría el compromiso del Estado con valores democráticos fundamentados en derechos humanos, lo cual es imprescindible si se quiere dar señales poderosas en este sentido.

### **Construcción de ciudadanía de primera clase**

Quien se declare progresista debe comprender que la dignidad del individuo, la posibilidad que éste tiene de construirse como persona, no sólo se logra por una actitud “aperturista” del entorno, sino fundamentalmente por el compromiso que la sociedad adquiera con los valores universales reseñados a lo largo de este artículo. En una frase, el respeto y promoción de los derechos humanos mostrará quiénes son realmente progresistas y quiénes juegan a serlo.

## **PUEBLOS ORIGINARIOS: RECONOCIMIENTO Y RESPETO**

Los pueblos originarios de nuestro país viven, mayoritariamente, en condiciones de discriminación, pobreza y exclusión que sólo puede resolverse con la aplicación de una política coherente y de respeto a sus derechos. Esto pasa por el reconocimiento de sus culturas como parte de un Estado pluriétnico y multicultural, y con la implementación práctica del Convenio 169 de la OIT, asumiendo, además, las conclusiones del informe sobre “Verdad histórica y Nuevo trato” del año 2003.

El caso del pueblo mapuche es extremo. La expropiación violenta de 10 millones de hectáreas en el siglo XIX; su arrinconamiento en reducciones escasas de tierras y baja capacidad productiva; la “chilenización” forzada, el no reconocimiento de su lengua y el no reconocimiento de sus autoridades. Debemos asumir que, lamentablemente, estos procesos han sido políticas sistemáticas aplicadas por el Estado de Chile, que han dejado a los pueblos originarios en condiciones de miseria.

Las políticas de la Concertación permitieron reconocer la existencia de los pueblos originarios, la característica identitaria particular de sus miembros, la igualdad de derechos que les competen y la necesidad de contar con instituciones específicas para su desarrollo económico, social y cultural. Sin embargo, las organizaciones de los pueblos originarios sostienen que los avances hacia el pleno respeto de sus derechos son lentos, que la respuesta del Estado a la denominada protesta indígena suele ser violenta y que se anteponen los intereses de los grandes inversionistas por sobre el resguardo de sus tierras y aguas.

La situación de exclusión y discriminación es innegable y grave. Se expresa en los niveles de salarios, la alfabetización y posibilidad de acceso a la educación superior.

El reconocimiento de la diversidad cultural de Chile, conformada por la unión de pueblos indígenas originarios, el mestizaje y los diversos aportes foráneos a la formación cultural del país, implica reconocer la fuerza identitaria de las culturas de los pueblos y comunidades indígenas, y el fomento de su conservación.

De ello nace la obligación de promover el respeto y formación de cada pueblo en su propia cultura y lengua, considerando los valores de la integración y multiculturalidad.

También supone el derecho de participación, lo que obliga a generar los mecanismos y establecer procedimientos para considerar siempre la opinión y participación de los pueblos y comunidades indígenas respecto a decisiones legislativas y de políticas públicas que les afecten.

Esencial es el respeto de sus derechos sobre sus territorios ancestrales y recursos hídricos, y la consideración de sus costumbres como un derecho consuetudinario indígena que el Estado chileno debe respetar y considerar como fuente de derecho en la generación de contratos y obligaciones civiles y en las relaciones con el Estado y sus autoridades.

Un punto esencial es evitar la aplicación de la ley antiterrorista a los conflictos de tierras y aguas de los pueblos indígenas, lo que redundará en adecuar esa ley a un estándar de Estado democrático.

## SEGURIDAD CIUDADANA

### Desde una seguridad pública hacia una seguridad ciudadana

Desde hace más de una década el concepto de seguridad ciudadana domina el debate sobre la lucha contra la violencia y la delincuencia. Esta expresión está fuertemente vinculada a un enfoque de tipo preventivo puesto que pone énfasis en la protección de los ciudadanos y contrasta con el concepto de seguridad nacional, enfocada en la protección y la defensa del Estado.

Existen múltiples definiciones de “seguridad ciudadana”. A su vez, no siempre existe consenso sobre si la seguridad ciudadana debe incorporar riesgos y amenazas de tipo no intencional (accidentes de tránsito, desastres naturales) o de tipo económico y social. A pesar de lo anterior, los Progresistas consideramos que la seguridad ciudadana es la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o de amenaza de violencia o de despojo intencional por parte de otros. Por lo tanto, se entiende por seguridad ciudadana toda acción destinada a asegurar la convivencia pacífica de los ciudadanos, la erradicación de la violencia, y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.

Existen varios enfoques en seguridad ciudadana; básicamente aquellos vinculados fuertemente a las políticas de control y sanción, en contraste con los que parten de un enfoque más integral, e incorporan elementos de prevención y rehabilitación.

Las diferentes aproximaciones a la problemática de la seguridad ciudadana sitúan a la sociedad democrática ante el dilema del uso de la fuerza del Estado para controlar la delincuencia. Las denominadas “políticas de control” abarcan un abanico de iniciativas que van desde el mejoramiento del servicio policial, mediante el patrullaje aleatorio y una mayor rapidez de reacción ante los llamados de las víctimas; hasta propuestas legislativas de endurecimiento de sanciones.

Esta visión, que ha predominado en Chile tanto en los gobiernos de la Concertación como en el gobierno de Sebastian Piñera, no sólo no ha reducido la ocurrencia de delitos sino que ha generado un aumento de la población penal, en condiciones que no se condicen con los tratados internacionales suscritos por Chile en materia de DDHH. Las consecuencias son una sobrecarga del sistema carcelario y un aumento del contagio criminológico. Chile muestra un alza inédita de personas privadas de libertad, con una tasa de encarcelamiento de las más altas de América Latina y el mundo que tiende a aumentar. Las tasas de reincidencia delictiva se acercan al 50%, en gran parte debido a la contaminación criminológica y las condiciones violentas de reclusión.

Todo esto ha aumentado explosivamente la actividad comercial de la seguridad privada que bordea los 700 millones de dólares al año y posee una masa laboral de 100 mil agentes privados, con un crecimiento que supera el 7% anual.

El modelo de seguridad ciudadana desarrollado en nuestro país, ha privilegiado un modelo de tipo policía-justicia- prisión, sin que se haya logrado reducir los índices de criminalidad ni la percepción de inseguridad. Por el contrario, no ha promovido con suficiente convicción una política de seguridad ciudadana que se centre en los denominados factores de riesgos asociados a la ocurrencia del delito, en el desarrollo espacial y en la rehabilitación, como medida de prevención de los delitos por reincidencia.

Por su parte, el movimiento progresista considera que la seguridad ciudadana es un bien público, razón por la cual requiere de un análisis integral, que incorpore aspectos de prevención, control y rehabilitación.

Un enfoque progresista implica asumir un cambio drástico en el curso de estos acontecimientos, entendiendo la seguridad ciudadana como bien común, y privilegiando la construcción de soluciones colectivas sin delegar la responsabilidad estatal. Se deben priorizar estrategias de prevención junto con las de control del delito y represión del delito, en un contexto de máximo respeto por los derechos humanos. Se trata de comprender que las cifras de criminalidad, la legislación penal y funcionamiento de los componentes del sistema penal, además de variables de percepción y la eficiencia de las policías, son un complejo sistema de gobierno que precisa de una atención preferente y profesional del poder político.

## Seguridad ciudadana desde una perspectiva de prevención

### 1. Prevención primaria

La prevención primaria tiene por objeto incidir en los denominados factores de riesgos que aumentan la probabilidad de que un sujeto cometa un delito. En este sentido se destacan, en particular, los factores socioeconómicos como la salud, educación, pensiones, violencia familiar, etc. Por ello es que se requiere desarrollar programas integrales, en coordinación con los ministerios sociales.

Chile debe replantearse su estrategia nacional de prevención para mejorar su impacto. En ese sentido, los progresistas proponemos fortalecer el vínculo de confianza entre la población y las instituciones, particularmente la policía, la justicia y el sector educativo, puesto que contribuye directamente al éxito de las acciones de prevención y seguridad. Por otra parte, se propone aumentar las medidas de resolución pacífica de conflictos, vale decir las medidas de mediación, de conciliación, de arreglo de litigios, de educación para la paz y la ciudadanía. En efecto, estas suelen ser muy exitosas cuando se implementan en espacios públicos, establecimientos escolares, en el contexto familiar, en el transporte público o inclusive dentro de uno marco jurídico. Justicia cercana al ciudadano.

Por último, se propone fomentar la participación activa del “público objetivo” en las estrategias de prevención.

### 2. Prevención secundaria

Todos los fenómenos sociales tienen una forma espacial, un territorio. Si efectivamente la seguridad ciudadana es un tema que se resuelve en las ciudades, que es el lugar de la interacción por excelencia entre ciudadanos, resulta indispensable repensar su dimensión territorial.

La mayor parte de nuestras ciudades presentan una pérdida de espacio social en términos físicos o constructivos, y una distribución inequitativa del espacio que resta para un uso colectivo. Desde calles hasta parques y plazas, existe un verdadero vaciamiento o deterioro de las formas espaciales que favorecen la seguridad y el relacionamiento social y la vida democrática en los espacios públicos.

Las ciudades experimentan un agravamiento de la polarización espacial (barrios vulnerables versus barrios ricos) generando un concepto en que la

ciudad abierta es un espacio de mero tránsito para un sujeto que se desplaza entre objetivos privados.

Se debe evitar que el espacio público destinado a la recreación y el ocio se transformen en espacio de resistencia delictual, subvirtiendo su significado y uso. En sentido estricto, en la práctica al territorio no lo controla la policía, lo controla la población que vive en él, y por lo tanto, sólo el uso efectivo de un espacio con un determinado fin lo hace espacio público. Si la gente lo abandona, será espacio privatizado por el mercado o los delincuentes.

La estructura física, los trazados y equipamientos, determinan los usos del espacio y condicionan percepciones de seguridad o temor, así como agresiones efectivas que pueden experimentar los ciudadanos. Esto es muy fuerte en el caso de las mujeres, las que en determinados ámbitos (puntos ciegos o incomunicados, calles oscuras) son víctimas de delitos claramente vinculados con su condición de género.

Por ellos debemos tener claro que hay zonas que deben ser incluso reestructuradas físicamente para ser viables en materia de seguridad. Hacerlo depende de la voluntad del Estado.

## **Seguridad ciudadana desde una perspectiva de control**

### **1. Los niveles de acción para la autoridad**

La seguridad ciudadana requiere que la autoridad civil demuestre capacidad para comprender y diseñar políticas públicas integrales que permitan reducir los niveles de victimización. Lo anterior supone:

1. Demostrar que efectivamente se dominan los mecanismos de acción estatal en el sector, vale decir contar con la capacidad de dar respuestas y adoptar decisiones en cada coyuntura.
2. Contar con un adecuado sistema de instituciones e instrumentos para articular la política pública. En su existencia real se constituye la seguridad ciudadana como un bien público y se manifiesta la coherencia política de todo el sistema de seguridad.
3. El tercer aspecto y fundamental es contar con una fuerza policial con suficiente eficiencia técnica y operativa.

## **2. Desarrollos institucionales y curriculares de la policía**

Las policías requieren de adecuaciones institucionales que las acerquen a los modelos más eficientes de policía que existen en países desarrollados. Existe la base institucional y humana para realizar una reforma curricular en carabineros que los acerque a políticas de excelencia investigativa. De igual manera, se debe analizar con prolijidad ciertos principios de especialización operativa, especialmente en materia de control fronterizo, tanto terrestre como marítimo, ya que por sus vínculos internacionales el país requiere de sistemas de control aduanero altamente especializados.

Además se debe estudiar una reorganización de la disposición territorial nacional de Carabineros, y la eventualidad de una oficina o servicio de atención étnica. Existe la percepción negativa de que en el conflicto mapuche el envío indiscriminado de fuerzas especiales a las zonas de conflictos, que actúan bajo protocolos o disposiciones de mando que no atienden a la complejidad del tema, es un incentivo a mayores conflictos antes que una solución.

## **3. Fortalecimiento de la infraestructura de retención y reclusión**

Un objetivo atrasado en Chile es la existencia de una justicia pronta, oportuna y en condiciones dignas de retención o reclusión. Especialmente problemática es la situación de retención y atención a menores infractores de ambos sexos.

## **4. Mejorar las atribuciones de seguridad ciudadana municipal**

Estas oficinas debieran tener un rol más definido en la materia de inspecciones con funcionarios públicos no uniformados, pero capacidad y competencia para resolver contravenciones en el espacio público, el ornato, la salubridad y la convivencia.

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE DROGAS

### Ley Nº 20.000

La Ley Nº 20.000 fue concebida como un mecanismo para disminuir el consumo de drogas en nuestro país. Para ello dotó de amplias facultades tanto al Ministerio Público como a las Policías, y permitió la utilización de figuras nuevas en nuestro sistema, como la interceptación de comunicaciones privadas y el agente encubierto, pese a que ambas contradicen derechos fundamentales de las personas.

Esta Ley que endureció las penas de los delitos relacionados con las drogas y creó el delito de microtráfico, ha terminado siendo un nuevo problema para los derechos de las personas antes que una solución al consumo de drogas.

Por medio de su reglamento, se cambió el tratamiento otorgado a la marihuana, pasando de un estatus de droga “blanda” al de droga “dura”, recibiendo el mismo trato otorgado a otras drogas como la cocaína, pasta base, anfetaminas o, incluso, heroína. Esta modificación agravó la situación jurídica de los acusados de tráfico de marihuana, puesto que hace inaplicable la facultad de los jueces para bajar hasta en un grado la pena asignada al delito cuando se trata de drogas “blandas”.

Entre los objetivos declarados estuvo la protección de la “salud pública”. Sin embargo, en la práctica, la ley ha demostrado ser ineficaz en la protección del bien jurídico que pretende resguardar. Desde su entrada en vigencia, el consumo de sustancias ilícitas no ha disminuido sino que ha aumentado.

La ley configura, además, un ambiente propicio para amenazar abiertamente importantes garantías constitucionales, especialmente de aquellas personas que por consumir drogas, se encuentran en situación de riesgo sanitario y vulnerabilidad social.

Esto afecta la legitimidad de la ley, puesto que la afectación de las garantías va en sentido inverso de la protección del bien jurídico deseado y de toda noción de Estado constitucional de derechos, pues expone a toda la población, a lesiones jurídicas en su intimidad, su libertad, y su autodeterminación e, inclusive, en su derecho a la salud.

Nuestro país ha pasado de un estatus protectorio de derechos fundamentales de sus ciudadanos, a uno de ostensible vulnerabilidad. Hoy en día, bajo el imperio de la actual Ley, cualquier ciudadano, sea consumidor o no, está expuesto a la afectación de sus garantías constitucionales por medio de una investigación intrusiva y la persecución penal, por parte de los agentes de un Estado que se muestra invasivo en esta materia.

Mientras las primeras normas del país apuntaron a la represión criminal de productores y traficantes, excluyendo expresamente a los consumidores, lo que tenemos hoy es totalmente lo contrario.

No es delito el uso o consumo personal, el uso de las sustancias prohibidas para un tratamiento médico, ni el cultivo de la planta de la marihuana para consumo personal. Pero, en la práctica, quienes incurran en cualquiera de esas conductas se ven expuestos a la represión del sistema punitivo estatal, debido al delito de “microtráfico de estupefacientes” tipo penal incorporado al juego por la mencionada Ley. Si alguien es descubierto con pequeñas cantidades de droga, se ve expuesto a persecución criminal por microtráfico. En tal caso, el consumidor enfrentará la carga de acreditar que la droga era para su consumo personal, exclusivo y próximo en el tiempo y no al tráfico. Si no logra convencer al Tribunal de su inocencia, será condenado por no justificar encontrarse dentro de alguna de las tres hipótesis eximentes: contar con autorización para tener la droga; que ésta esté destinada a un tratamiento médico, o que esté destinada al consumo personal.

Tanto la “competente autorización” como el cultivo permitido son conceptos ambiguos que la práctica ha demostrado inviables a causa del conflicto normativo que se produce con regulaciones de normas de salud pública, perdiendo eficacia la hipótesis de que la droga sea destinada a un tratamiento médico.

### Sobrepenalización y principio de “igualdad ante la ley”

La pena asignada al microtráfico es arbitraria y discriminatoria, puesto que en la práctica se traduce en una pena corporal ya que, por regla general, los condenados por microtráfico carecen de medios para solventar las multas, y se les aplica en reemplazo la pena de reclusión, al valor de un día por cada media

unidad tributaria mensual hasta por seis meses. En otras palabras, los más desposeídos pagan con privación de libertad, y sin beneficio penitenciario alguno.

Esa discriminación afecta en mayor medida a las mujeres y a los jóvenes, a quienes criminaliza, vulnerando abiertamente el principio jurídico de la Igualdad ante la Ley garantizado en la Constitución y en cuerpos normativos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica.

Los jóvenes son el grupo que merece más atención y que requiere de medidas sancionatorias más benéficas de parte de la sociedad puesto que tienen mayores posibilidades de enmendar sus conductas. Sin embargo, en vez de recibir un trato orientado a la resocialización, el Estado les da una respuesta carcelaria en condiciones inhumanas, que, contrariamente a lo deseado, constituye un factor fuertemente criminógeno.

Esto ocurre pese a que son los jóvenes quienes se encuentran más expuestos a incurrir en actitudes que podrían encasillarse en la figura del microtráfico.

El que la multa se traduzca en reclusión, es particularmente atentatorio y grave debido a las condiciones carcelarias de nuestro país. Así quedó demostrado en diciembre de 2010 en la cárcel de San Miguel y ha sido establecido en informes de observadores internacionales sobre los derechos humanos de los reclusos. En nuestras cárceles los reclusos reciben un trato inhumano y degradante, por sobrepoblación, hacinamiento y falta de recursos, que se traducen en insalubridad, mala alimentación, inexistencia de servicios médicos.

Adicionalmente, centrar la carga de la prueba en los imputados lesiona el debido proceso pues vulnera la presunción de inocencia que garantiza la Constitución, y obliga al imputado a acreditar que su conducta no se encuadra dentro de la conducta típica. En todo sistema normal ello es responsabilidad del Ministerio Público y no del acusado.

El consumidor, presionado por la carga probatoria recibe del Estado, además, un trato vejatorio y discriminatorio, por tener “un indeseado y reprochable estilo de vida”. En otros términos, un consumidor que sea sorprendido por el sistema penal con pequeñas cantidades de droga, además de verse en la necesidad de tener que acreditar que la misma estaba destinada a su consumo para obtener una absolución, durante el proceso verá restringidas sus garantías constitucionales y será tratado como un delincuente. Muy probablemente, será objeto de prisión preventiva y se verá expuesto, durante la reclusión, a importantes y graves amenazas a su dignidad, a factores criminógenos, como la reclusión con la

población penal de delitos mayores, además de una estigmatización social y a un alto riesgo de pérdida de su fuente laboral y/o de la continuidad en sus estudios.

El Derecho Penal debe sancionar conductas que califica de ilícitas y antijurídicas, de manera proporcional y objetiva. Un Estado de Derecho democrático nunca puede perseguir, vedar o castigar “estilos de vida”, ni menos criminalizar a los consumidores.

En Chile, la ley se comporta de manera hipócrita pues no tipifica el consumo como delito, pero persigue y reprime esta conducta o estilo de vida con herramientas de orden criminal, atentatorias de los derechos fundamentales de ciudadanos que no son criminales. La exposición de un inocente al régimen carcelario implica su estigmatización como delincuente, eventualidad de perder su trabajo o continuidad en los estudios, su reputación, sus contactos, y riesgos en la generación de vínculos.

Pone en evidencia un conflicto de valores jurídicos. El bien jurídico que pretende proteger la Ley de Drogas es la salud pública, pero lo hace afectando derechos fundamentales como la libertad, en sus aspectos de libertad ambulatoria (prisión preventiva y otras medidas cautelares propias del sistema procesal penal), en su aspecto de autodeterminación, muy vinculado también a la intimidad.

En un Estado de Derecho se reconoce a toda persona humana la libertad para elegir su estilo de vida, con la única limitante de no afectar los derechos del resto de los individuos. El consumo privado de drogas, mientras sea individual, no está vedado y pertenece al ámbito de intimidad de cada uno.

Con su actitud, el Estado de Chile desconoce, además, que la verdadera víctima de las drogas y de las redes de narcotráfico es el propio consumidor y le otorga un trato discriminatorio pese a que es el principal afectado, y debieran ser tratados como enfermos y bajo ningún concepto como delincuentes.

El sistema normativo no puede criminalizar conductas que no afectan a terceros. El trato que la ley confiere al consumidor constituye, sin duda alguna, una afectación contraria a nuestro ordenamiento jurídico constitucional.

La postura más adecuada a un Estado de Derecho que respete el ámbito de autodeterminación de los ciudadanos es la que no criminaliza el consumo de drogas, ni su mera tenencia para fines de consumo personal; que no interfiere en aquellas conductas propias del ámbito de intimidad de cada uno, que respeta los derechos fundamentales de las personas; que proporciona medios de rehabilitación para los enfermos que presten su consentimiento, y que resocializa

a quienes, siendo primerizos, han incurrido en actitudes ilegales que afectan derechos de poca entidad de terceros.

## PROPUESTAS

La política de drogas en Chile tiene y ha tenido como meta disminuir el consumo y el tráfico de sustancias ilícitas. Sin embargo, ambos aspectos han demostrado un alza sostenida en los últimos años, lo cual sugiere que la estrategia desplegada a la fecha ha fracasado. Esta tendencia va de la mano con lo que ocurre en un gran número de países en el mundo, en donde la guerra contra las drogas ha probado ser ineficiente. Por lo tanto, resulta necesario reconocer que las políticas públicas diseñadas e implementadas hasta el momento, en nuestro país, han fracasado. A su vez, se requiere desarrollar una visión integral que incorpore elementos de salud pública, seguridad ciudadana y derechos civiles.

### 1. Modificar la Ley N° 20.000 y las normas asociadas

Se debe modificar la Ley N° 20.000, de manera de recalificar la marihuana como droga blanda y no dura como la cocaína, pasta base y heroína. En efecto, se requiere diferenciar los diferentes tipos de drogas consumidas, según sus efectos y niveles de dependencia. Cada droga requiere estándares de prevención, rehabilitación y control diferenciados. Resulta incomprensible, en términos de salud pública y rehabilitación, que la marihuana se encuentre en la denominada Lista 1 de sustancias peligrosas, al igual que la morfina y cocaína, entre otros.

A su vez, se requiere modificar el Art. 4 de esta Ley, el cual crea el delito de “microtráfico de estupeficientes”. Bajo este artículo, quien sea descubierto con pequeñas cantidades de droga, se verá expuesto a una persecución criminal por microtráfico. En tal caso, el consumidor enfrentará la carga y la necesidad de acreditar, por sus propios medios, que la droga con que fue sorprendido estaba dirigida a su consumo personal, exclusivo y próximo en el tiempo y no al tráfico. De no convencer al Tribunal de su inocencia, el consumidor será condenado. Por lo tanto, se requiere derogar este artículo puesto que resulta imposible obtener la autorización para consumo personal o medicinal de marihuana debido al Decreto Supremo N°405 del Ministerio de Salud.

Por otra parte, se requiere derogar el Decreto Supremo N° 405 del Ministerio de Salud, que prohíbe la producción, fabricación, preparación, distribución y expendio de productos que contengan dronabinol, sustancia extraída de la cannabis sativa, en el territorio nacional. Esto torna ilícita la aplicación de un tratamiento medicinal en base a la cannabis, además del consumo personal de marihuana, situaciones supuestamente autorizadas por la Ley 20.000. En efecto,

esta ley califica de autor del delito de microtráfico a quien posea, transporte, guarde o porte consigo pequeñas cantidades de drogas o de materias primas que sirvan para obtenerlas, a menos que cuente con la debida autorización para poseerla, es decir que pueda justificar que la droga está destinada a su consumo personal o médico. Pero el uso de la cannabis sativa está prohibido por el Ministerio de Salud y por ende, ningún profesional de la medicina se encuentra en posición, dentro de la legalidad, de prescribirla o administrarla a sus pacientes. Por lo tanto, se propone derogar el artículo 6° del Decreto Supremo N° 405 del Ministerio de Salud, de manera de autorizar la producción, fabricación, preparación, distribución y expendio de cannabis.

### 2. Estado a cargo de producir y regular el mercado de la cannabis

Es fundamental romper la cadena y vínculo existente entre el consumidor de cannabis y el narcotráfico. Por ello es que se propone que el Estado asuma la producción, fabricación y distribución de cannabis. Con ello se garantiza el cumplimiento del espíritu de la Ley N° 20.000, es decir que el uso o consumo personal o medicinal de cannabis se vuelve posible y plenamente legal. A su vez, la producción y distribución de cannabis sale del circuito del narcotráfico, reduciendo los efectos de este mercado en materia de seguridad ciudadana. Por último, el control del Estado sobre la producción de cannabis garantiza la venta de un producto de mayor calidad, sin que se mezcle esta droga con otros productos de alta toxicidad y dependencia, impactando positivamente en la salud de los consumidores.

### 3. Fomentar la salud pública y la educación

La política de drogas en Chile debe ser vista como una política pública enfocada en la salud y no simplemente en la seguridad pública. Porque el consumo de drogas es un tema de salud pública, urge formular un nuevo plan de drogas que dependa del Ministerio de Salud y no del Ministerio del Interior.

A su vez, la ciudadanía debe ser educada lejos de los tabúes ideológicos y las restricciones morales, en espacios donde puedan informarse de manera integral sobre los beneficios y peligros de las drogas, las políticas públicas relacionadas, sus derechos, reducción de riesgos, etc. Los medios de comunicación deben jugar un rol crucial en materia de prevención, entregando información correcta e informada a la ciudadanía.

#### 4. Terminar con el crimen organizado y reducir costos

Cualquier estrategia de seguridad ciudadana en materia de drogas, debe centrar sus esfuerzos en el control del crimen organizado y el microtráfico que suele desarrollarse y proliferar en barrios vulnerables rompiendo el tejido social, antes que en el consumidor propiamente tal.

Para ello, resulta fundamental replantear la política en drogas y destinar recursos a quienes realmente necesitan rehabilitación, además de desarrollar programas de prevención y recuperación de espacios públicos, para reducir el microtráfico y ofrecer alternativas de vida a las poblaciones vulnerables.



**NUEVO  
PACTO  
CON LAS  
REGIONES**

## NUEVO PACTO CON LAS REGIONES

En Chile, el llamado proceso regionalizador ha fallado. Las manifestaciones sociales y políticas observadas en la última década en Arica, Calama, Osorno, Valdivia, Chiloé, Aysén y Magallanes, han surgido, en estricto rigor, desde provincias. Su contenido ha sido reivindicatorio de mayor autonomía y descentralización, y de manifiesto malestar por la forma como se distribuyen los recursos y por el centralismo de las decisiones políticas que afectan a la región.

El más importante instrumento de descentralización y fortalecimiento de poder regional ha sido el Fondo de Desarrollo Regional (FNDR), que contempla inversiones de asignación regional. Sin embargo, estas apenas alcanzan al 30% del total pues la inversión que se hace en las regiones sigue decidiéndose en Santiago, ni siquiera de manera coordinada, entre ministerios como el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo o Transportes. Peor aún, en los últimos años, ese fondo ha aumentado en un 160% en la Región Metropolitana, mientras en las regiones solo lo ha hecho en un 44%. Es decir, diseñado para disminuir las desigualdades, ha terminado siendo también un instrumento de desigualdad y centralismo.

Las políticas de descentralización hasta ahora aplicadas, han sido insuficientes para dar vitalidad a los diversos territorios de que el país se compone. Crecientemente la población, en distintas partes, desde Arica a Magallanes, ha empezado a movilizarse en contra del centro político, calificando de intolerables e insensibles los candados que el centralismo le ha puesto a su desarrollo.

De estas convicciones nace un conjunto de propuestas progresistas que deseamos proponer a la consideración del país. Consecuentes con una mirada favorable a los principios federales de gobierno, la mirada de los Progresistas es tremendamente crítica del estado actual del tema.

## La administración política de la región

La regionalización, como elemento esencial, no puede ser entendida de otra manera que como redistribución del poder político en el cuerpo social y administrativo de todo el territorio.

El primer punto a considerar es, entonces, la elección y revocación popular de los Intendentes, y la generación de una verdadera asamblea legislativa regional, también elegida por votación con poder de decisión en la destinación de los recursos, designación de funcionarios, fusión de municipalidades, además de un conjunto de otras medidas tributarias o presupuestarias.

Junto a lo anterior se requiere densificar el poder político ciudadano. La elección directa de las autoridades es la mitad de ese proceso. El resto está en las competencias y funciones efectivas de esas autoridades, y los niveles de autonomía financiera y de proyectos que exhiben.

Nuestra propuesta es recuperar la capacidad de planificar de manera integral los espacios urbanos, no dejarlos a los automatismos del mercado. Debemos planificar nuestras ciudades para los próximos 100 años mediante procesos participativos que integren al sector público, privado y, fundamentalmente, a la sociedad civil y sus organizaciones, con visiones compartidas y soluciones articuladas y, sobre cierto volumen de población, dotarlas de la figura de los alcaldes mayores,

Debemos entender que una nueva geografía urbana en un país de cinco mil kilómetros de longitud, y apenas un centenar de ancho debe crear incentivos para la construcción y expansión de nuevos ejes urbanos que hagan centro en las regiones, plenos de servicios, de innovación, de modernidad, cultura, recreación e identidad de territorios.

Es necesario construir una estructura de administración de la ciudad que permita la especialidad funcional y al mismo tiempo su gobierno político integrado. Solo así habrá diálogo fluido entre las autoridades y los ciudadanos y sus asociaciones múltiples de interés, de manera transparente y productiva.

Vivienda, infraestructura, espacios recreativos y culturales, servicios básicos y territorios de actividad productiva claramente definidos permitirán ganar a la ciudad como lo que es, una asociación de intereses que se expresan como un gran espacio público integrado, como un hábitat que tiene como valor de orientación el bienestar y la inclusión de todos sus habitantes.



# DEFENSA E INTEGRACIÓN

## RELACIONES CIVILES-MILITARES

Chile es una nación que requiere formular una estrategia de defensa nacional integral acorde con su tradición republicana. Esta nueva estrategia debe contener de manera nítida los fundamentos de su política militar, avanzando en la estructura, formación y disposición de la fuerza militar que requiere como componente esencial y permanente del poder nacional de un Estado Democrático.

Parte importante de la continuidad del Estado, con una reproducción sana de sus estructuras socioculturales, políticas y jurídicas, depende de que la formulación de la Estrategia de Defensa Nacional se haga de manera responsable, libre y ajena a toda compulsión antidemocrática. El reconocimiento de que las Fuerzas Armadas son una institución cívica de todos los chilenos y chilenas, que no reconoce distinciones de raza, sexo, credo o religión y es profundamente respetuosa de la Constitución y de las leyes debe ser, sin ambigüedades, un elemento constitutivo de su doctrina. La historia reciente del país así lo exige.

El territorio, el pueblo y su poder organizado y soberano, elementos constitutivos del Estado, han evolucionado positivamente hacia la asimilación del valor de la dignidad ciudadana y el respeto irrestricto de los derechos humanos. Esto determina que la Defensa Nacional, una de las funciones del Estado moderno, se impregne de un ethos de profundo respeto por el poder civil y de un desarrollo profesional orientado al interés nacional.

El cambio de época desafía la estructura técnico-administrativa del Estado, y de manera particular, la organización y doctrina de la Defensa Nacional. El esquema de diálogo civil-militar como impulso orientador de las políticas está superado. Hoy se requiere de una política pública de Defensa en forma, basada en criterios político técnicos, que genere soluciones pertinentes al desarrollo profesional de los institutos militares, al financiamiento y la eficiencia del gasto e inversión en defensa, la coordinación intersectorial y la adecuación de la estructura de fuerza que el país requiere.

## La política de defensa

La política de defensa es, por definición, una política de Estado. Sus decisiones fundamentales comprometen intereses permanentes del país y su implementación supone una temporalidad que trasciende dos o más períodos de gobierno. Requiere, por ende, consensos políticos que impliquen sistemas de información y consulta, y una aceptación social que le otorgue legitimidad a sus objetivos y garanticen su ejecución.

Su formulación se basa en objetivos y supone la construcción de escenarios de riesgo y amenazas para el país, que es el fundamento para el despliegue simulado de los recursos y su planificación.

En la defensa nacional deben converger la suma de instituciones e instrumentos destinados a enfrentar con éxito amenazas y/o agresiones que pueden afectar la paz, la seguridad o la integridad del Estado.

Comprende, por lo tanto, no sólo los recursos humanos, militares y económicos que el país está dispuesto a movilizar, sino que refleja también las alianzas, pactos y acciones de seguridad colectiva y/ o cooperativa, y de manera especial el uso del instrumento diplomático del Estado.

La defensa nacional debe ser permanente y financiada, expresar congruencia entre recursos disponibles y fines de largo plazo, y ser armónica y coherente con el desarrollo global del Estado y su despliegue internacional.

### Política militar y doctrina militar

Las Fuerzas Armadas son una organización profesional orientada a la defensa del Estado de toda agresión externa, y tienen a éste como su unidad política de referencia. De allí deriva su organización, basada en la racionalidad administrativa y el mérito por sobre los criterios de casta o sangre. Los Estados Mayores permanentes expresan su nivel más alto de especialización profesional y la formación estricta de sus recursos humanos y de mando. La conducción a gran escala y los servicios de apoyo logístico extensos y la interoperabilidad son también características de su organización moderna.

La política militar es el conjunto de normas y procedimientos que rigen el funcionamiento, dimensión, estructura, composición de fuerzas y capacidad técnico-profesional de las Fuerzas Armadas y las relaciones con el poder civil, en el universo detallado en el párrafo precedente. La política militar no está constituida por relaciones civiles militares, sino por articulaciones civiles

militares para el desarrollo y ejecución de una función primaria del Estado que es la defensa nacional.

La doctrina militar son los principios, fundamentos y tradiciones que sostienen el carácter de la institución. Es una relación estrecha entre el marco de legalidad de la institución y la cultura de organización y sociabilidad de los hombres de armas. En esa relación, que tiene mucho de tradición, se resuelve el talante de las Fuerzas Armadas.

La relación práctica entre Fuerzas Armadas, profesionales y la administración del Estado no es sólo un problema de subordinación del mando militar al civil. El modelo político administrativo del Estado influye de manera determinante en el tipo de organización militar. El mando militar privilegia la centralización para el ejercicio de su mando, pero requiere también de escenarios o zonas militares para la eficiencia y eficacia de sus diseños operacionales. El poder político y el diseño institucional deben acercar una relación civil eficiente a estos diseños, sin perjuicio del principio de la unidad del Estado y la centralización del mando de la fuerza militar.

Todas las Fuerzas Armadas se parecen en organización y concepción profesional, pero expresan muchas diferencias en materia doctrinaria y de formación y en la forma en que se relacionan con las instituciones del Estado. En países de democracia consolidada, las relaciones tienden a ser armoniosas y estables.

La política militar debe ser planificada a largo plazo y estar referida a las definiciones estratégicas del Estado. De ello depende la certidumbre profesional de los institutos militares. Son las hipótesis de conflicto y la evaluación de los propios recursos lo que determina el tipo de Fuerzas Armadas que se requiere, el de su equipamiento y el esfuerzo financiero necesario para sostenerlo.

La tendencia moderna es contar con Fuerzas Armadas pequeñas, altamente especializadas y profesionales y de gran movilidad. La formación de sus recursos humanos y su retención en servicio requiere un tiempo prolongado de formación por lo que el servicio militar es sólo un complemento de su actividad central.

Cada vez más, los componentes de logística y administración aumentan la incidencia de sus costos pues crece la complejidad de los medios necesarios para poner un soldado en situación de combate. Esto genera inevitablemente una interrelación profesional con áreas civiles que deben ser adecuadamente previstas, como son las crisis o emergencias por desastres naturales, los

servicios de seguridad policial y de frontera, la conectividad del país, y la inteligencia estratégica, entre otros. Los Progresistas dedicaremos una atención cuidadosa al desarrollo de estos aspectos.

La guerra moderna, elemento sustancial de la formación militar, se ha demostrado como un conflicto de alta intensidad tecnológica, muy rápido, interoperativo, muy breve en su duración de enfrentamiento bélico y muy largo en su normalización de paz. La lección es que los conflictos instalan espacios de tensión permanentes más allá de los contornos militares específicos, espacios muy intensivos en demandas de seguridad no militar que se podría denominar “estado de conflicto”.

Actuaciones militares simbólicas y fuertes elementos políticos y comunicacionales hacen que el uso de la fuerza militar se parezca más a una “crisis” con componente bélico activo, que a una guerra propiamente tal. Esto obliga a desarrollar instrumentos militares de paz post bélica, que el país no tiene ni ha simulado, y que deberá realizar.

Todo lo anterior resalta la importancia de los Estados Mayores Conjuntos en el desarrollo moderno de las Fuerzas Armadas. En especial, para satisfacer la sincronía técnico-profesional- operacional entre las diferentes ramas de las Fuerzas Armadas y una relación fluida entre los estamentos civil y militar, y permitir un uso sincronizado de los recursos nacionales en cualquier campo, político, militar, diplomático o económico.

A su vez, resalta la importancia de desarrollar una conectividad propia de esta era digital, que permita efectivamente un mando, comunicación y control e información en tiempo real para un territorio muy diverso y difícil. Ello implica la inversión en tecnología satelital geoestacionaria.

### **Las relaciones con el poder civil**

Las Fuerzas Armadas son no deliberantes y obedientes. Estos son los valores que determinan el principio de responsabilidad profesional. Éste es un principio constitucional que las ata a una legalidad estricta en sus actuaciones.

Es esencial, en un Estado democrático, que estas instituciones posean características funcionales que el ordenamiento jurídico tipifica como obediencia, no deliberancia, profesionalidad, jerarquización y disciplina. Además de estar formuladas jurídicamente, se objetivan en valores que son soportes permanentes de toda actuación de las Fuerzas Armadas y que

reflejan no sólo los deberes legales sino, también, los modos y conductas que complementan la cultura institucional.

### **La responsabilidad del mando**

El rol profesional de las Fuerzas Armadas implica una pauta de conducta profesional, especialmente en las altas jerarquías, las que están investidas del uso supremo de la simbología militar que tipifica el mando, como ejercicio autorizado del monopolio de la violencia legítima de que puede hacer uso el Estado.

En tiempos de guerra existe una excepcionalidad que tiene reglas muy estrictas sobre las responsabilidades, tanto civiles como militares. En tiempos de paz, conviene subrayar las obligaciones que rigen la rutina normal de las instituciones armadas con las autoridades políticas.

- Actuar siempre dentro de la estructura legal. Sus peticiones deben seguir los conductos regulares de manera prudente, respetuosa, reflexiva y con estricto apego a la legalidad.
- Aconsejar a los líderes políticos, a través de las instancias establecidas sobre las implicaciones militares de las líneas de acción que adopta el país, y preparar los planes para enfrentar posibles contingencias militares.
- Reflejar de manera adecuada en la esfera militar las decisiones adoptadas por el escalón civil.

## CHILE EN LA REGIÓN Y EL MUNDO: UN NUEVO ENFOQUE

Así como la guerra es la continuación de la política por otros medios, la política internacional es la proyección en el mundo de la política doméstica.

Ningún país puede, por poderoso que sea, mantener por tiempos prolongados una brecha demasiado grande entre ambas dimensiones. Políticas internas conservadoras terminan siempre proyectando políticas del mismo signo en el escenario internacional.

El balance de la política internacional chilena desde el retorno de la democracia es indudablemente positivo. Con gran rapidez Chile dejó atrás la condición de paria intencional a la cual lo había conducido la dictadura. El capital de simpatía acumulado por Chile le abrió grandes las puertas a la democracia reconquistada para retornar a los escenarios internacionales recomponiendo buenas relaciones con la gran mayoría de las naciones.

En estos 23 años los cinco presidentes de Chile han sido acogidos con afecto por todos los principales gobernantes del mundo. En el mismo tiempo Chile ha firmado más de treinta tratados de libre comercio que le han permitido llegar a ser una de las economías más abiertas del mundo y contar al mismo tiempo con un acceso garantizado para buena parte de sus exportaciones a los principales mercados del mundo. Este ha sido el resultado más directo de la aplicación del llamado “regionalismo abierto”.

Otros de los logros importantes de la política internacional del Chile ha sido la resolución de todos, salvo uno, de los litigios fronterizos que mantenía con la República Argentina, país con el cual estuvo al borde de la guerra en 1978.

Esta es la razón por la cual, sistemáticamente, sin interrupción los estudios de opinión muestran a las relaciones internacionales como el área, por lejos, mejor evaluada por la ciudadanía.

Es así como Chile ha logrado construir una muy buena imagen que le permite tener una influencia internacional mayor que la que resulta de su importancia económica, geográfica o poblacional. Esto es lo que se ha dado en llamar el “liderazgo conceptual”. Chile ha podido así jugar un papel importante en el concierto mundial al resistir, por ejemplo, la presión norteamericana para legalizar por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la invasión de Estados Unidos a Irak bajo un pretexto, la disponibilidad de armas de destrucción masiva, que se revelaría falso.

Asimismo, ha sido también mérito de Chile interponer sus buenos oficios para mediar evitando lo que amenazaba con convertirse en un muy serio conflicto interno que podía terminar con la desestabilización del gobierno del presidente Morales y del sistema democrático en Bolivia.

Existe sin embargo, un lado B de la política internacional chilena. Por una parte, ha sido una política que, como buen reflejo de la política interna, tiene un marcado carácter mercantilista. La voz de Chile suena más fuerte a propósito de los temas económicos que de los grandes debates en torno a materias como reorganización de la institucionalidad internacional o la defensa de los Derechos Humanos donde sea que ellos se violan.

Asimismo, la política internacional ha puesto mucho énfasis en la voluntad de “jugar en las ligas mayores” buscando una relación estrecha con las grandes potencias del Norte abriendo paso a un debilitamiento de sus relaciones con su entorno más directo en América del Sur.

Así, Chile tiene litigios abiertos con Perú y Bolivia. Si bien con Argentina se mantiene una relación cordial, hay consenso de que ésta se sitúa por debajo de su potencial. Lo mismo ocurre con la gran potencia de la región, que es Brasil. Y durante los dos últimos años se distanciaron las relaciones con un aliado tradicional, como era Ecuador. La negativa de este país de acompañar a Chile en su defensa en La Haya respecto a la denuncia del Perú, es ilustrativa de esta situación.

El carácter mercantilista de la política internacional y su déficit de inserción en la región han sufrido una profundización durante el gobierno conservador del presidente Piñera.

Con todo, así como en el plano interno el gobierno de Piñera no ha representado una ruptura drástica con los gobiernos anteriores, tampoco se han producido alteraciones bruscas en la política internacional. Por ejemplo, Chile ha sido partícipe activo de UNASUR y del CELAC y terminó sumándose, aunque con

poco entusiasmo, a la condena propiciada por Brasil y Argentina al gobierno de facto que se instaló luego del “golpe blanco” en contra del presidente Lugo en Paraguay.

Una preocupación mayor de la diplomacia chilena ha sido evitar el aislamiento y la condena de la región por la negativa a atender la reivindicación de Bolivia de contar con una salida soberana al mar. Hasta ahora, los nuevos gobiernos han tenido éxito. El acuerdo adoptado en la asamblea general de la OEA en esa dirección en 1978, no se ha venido reiterando con la misma fuerza en los años posteriores. Más aún, en el 2012, el gobierno de Chile logró evitar una declaración virulenta que Bolivia trató de impulsar utilizando su condición de huésped en Cochabamba en la Asamblea General de la OEA allí celebrada.

El problema internacional fundamental que enfrenta Chile es el conflicto no resuelto con Perú y Bolivia. En principio, el fallo de La Haya debiera poner fin a la disputa con el primero. Aunque es posible que con el veredicto de La Haya se declaren resueltas las disputas limítrofes planteadas por Perú, la construcción de la paz definitiva será un proceso que tardará años por las desconfianzas recíprocas existentes en ambos países.

Por otra parte, el conflicto que plantea Bolivia no tiene por ahora el menor atisbo de resolución en un horizonte razonable.

La principal inflexión de la política internacional chilena, durante el actual gobierno, ha sido el fuerte énfasis en la Alianza del Pacífico constituida por Chile, Perú, Colombia y México. Este referente se presenta como la plataforma de estos cuatro países para generar la masa crítica que permita desarrollar una política conjunta frente al gigantesco mercado asiático. Es evidente sin embargo, que se trata de un acuerdo que:

- a) Articula a gobiernos más conservadores que buscan constituir una alternativa al ALBA que constituye Venezuela, Ecuador y Bolivia.
- b) Busca construir una opción junto al predominio natural de Brasil en la región.
- c) Está fuertemente apoyado por los Estados Unidos.

### **Propuestas para un nuevo enfoque**

Grandes constantes de la política chilena, como la llamada “democracia de los acuerdos”, han quedado obsoletas. Chile tiene en adelante un desafío gigantesco: superar el modelo neoliberal y el modelo político autoritario-centralizador. Ese empeño debe ir acompañado de un giro en la política

internacional, el cual debe abandonar las declaraciones puramente retóricas que tanto abundan en este plano, sustituyéndolas por un conjunto de iniciativas concretas:

### **1. Profundización de la relación estratégica con Argentina y Brasil**

Es evidente que el mundo ha experimentado durante las últimas décadas transformaciones fundamentales que han traído consigo drásticas alteraciones en las relaciones de fuerza entre los países y los grandes bloques. Con la desaparición de la Unión Soviética se creó un mundo unipolar bajo la hegemonía norteamericana, que comienza a ser puesta en cuestión por el tremendo crecimiento que ha experimentado durante los últimos veinte años la República Popular China.

Los males históricos de América Latina como las asonadas militares, la inflación crónica y el exorbitante endeudamiento externo parecen haber quedado atrás. América Latina y en particular América del Sur tienen un peso mayor en el concierto internacional.

A su vez, Chile tiene hoy día una inserción internacional muy distinta de la que tuvo en el pasado, producto de su proceso de apertura comercial al mundo. Sin embargo, la historia y la geografía son lo que son. Chile tiene con Argentina una de las fronteras más grandes del mundo. Este es un dato de la causa.

Chile es parte de América del Sur que es un continente en donde existe un país llamado Brasil que está jugando roles muy significativos en la escena internacional. Si Brasil mantiene el rumbo que ha venido desarrollando durante el último tiempo, se va a consolidar como una potencia mundial. De ahí entonces que no obstante todas las modificaciones del escenario mundial que caracterizan al siglo XXI, Chile debe darle una particular atención a la relación históricamente estrecha que ha sostenido con Argentina y Brasil.

### **2. Fortalecimiento de la unión de naciones sudamericanas (Unasur) y de la comunidad de estados latinoamericanos y caribeños (Celac)**

La Unión de Naciones Sudamericanas y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños son avances institucionales muy relevantes del último tiempo. Estas instituciones tienen el gran mérito de permitir el diálogo y la concertación política entre los países de América del Sur y del conjunto de América Latina y del Caribe respectivamente. Esto es extremadamente valioso.

Es evidente que nuestros países tienen todavía mucho camino que recorrer profundizando la integración comercial y física. Asimismo, hay un área de emprendimientos conjuntos que recién comienza a desarrollarse. El auspicioso proceso que protagonizan las llamadas empresas multilaterales está todavía en pañales. Hay que continuar avanzando en esas direcciones. Pero, para que todo eso funcione adecuadamente, es fundamental fortalecer los mecanismos de concertación política.

Por otra parte, la única manera que tienen nuestros países de influir en la configuración del mundo del siglo XXI es actuando unidos. Separados, no conseguirán nunca hacer escuchar su voz.

UNASUR y CELAC son todavía instituciones muy precarias, que deberán recorrer un largo camino para consolidarse. Chile tiene que estar a la cabeza de este esfuerzo.

### 3. Solución a la mediterraneidad de Bolivia

La demanda marítima de Bolivia cumplió ya 130 años. Las próximas décadas no pueden ser reiteraciones de las anteriores. Varios gobiernos de Chile han buscado en el pasado una solución a la demanda boliviana. En el período más reciente el esfuerzo más importante fue el que culminó en el llamado Acuerdo de Charaña. Hasta ahora, sin embargo, todos los gobiernos han fracasado. Un avance importante fue el que impulsó el Gobierno de la presidenta Bachelet con la elaboración de la llamada agenda de trece puntos en la que se reconoció la demanda marítima boliviana como un tema que debía ser discutido. Se rompió así con política tradicional de la Cancillería chilena consistente en repetir de manera monótona: “aquí no hay ningún problema pendiente”.

Desgraciadamente, el diálogo entre ambos países se interrumpió abruptamente y estamos hoy día en un momento muy bajo de la relación bilateral.

El tratado de 1904 que consagró la pérdida de la salida al mar de Bolivia está sin duda, plenamente vigente. Pero ese no es el punto. No basta con tener la razón jurídica sino que hay que tener también la razón política, la razón económica, la razón geopolítica y sobre todo la capacidad de asumir los sentimientos que anidan en el corazón del pueblo boliviano.

Como país triunfador de una guerra que le permitió anexar grandes y muy ricos territorios, le corresponde a Chile un acto de generosidad y buena vecindad. Hay que seguir buscando formas creativas que permitan, como se estableció

en la agenda de los trece puntos, encontrar soluciones concretas, útiles y factibles.

### 4. Agenda de futuro con Perú

Sea cual sea el fallo de La Haya, Chile y Perú tienen que ser capaces de dejar atrás los conflictos que recorrieron el pasado. Definitivamente, hay que sacar adelante un agenda de futuro a la altura de los desafíos que ambos países enfrentamos en el siglo XXI.

La brecha entre confianza económica y desconfianza política tiene que cerrarse progresivamente. No es un proceso simple. Las sospechas y suspicacias están presentes de lado y lado de la frontera. Las recíprocas acusaciones de “irredentismo” por un lado y de “militarismo” por el otro, tardarán en ser superadas. Para ello es fundamental desarrollar una agenda definitivamente volcada a los temas del futuro. Entre Chile y Perú hay muchas cosas que se pueden hacer en conjunto: i) Manejo coordinado de los recursos naturales compartidos; ii) integración energética; iii) emprendimientos agrícolas; iv) cooperación minera; v) mejoramiento de la política de migraciones; vi) controles fronterizos integrados, etc.

### 5. Contribución positiva al establecimiento de una nueva institucionalidad mundial

Las estructuras políticas y económicas mundiales han venido mostrando durante los últimas décadas, su total incapacidad para dar respuesta a los desafíos del mundo contemporáneo.

Las Naciones Unidas se mantienen como el gran foro político del planeta. La Asamblea General es una tribuna importante a disposición de los países para fijar posiciones. Es sin embargo una instancia declarativa sin ningún poder de resolución.

El Consejo de Seguridad compuesto por cinco ministros (EE. UU., Rusia, China, Reino Unido y Francia) sigue siendo la instancia resolutoria. Su conformación y funcionamiento condicionado por el derecho a veto de cada uno de los cinco, le impiden, expresar las nuevas realidades del siglo XXI. En efecto, grandes países como India, Brasil y Sudáfrica siguen excluidos. Y la práctica del derecho a veto hace muy difícil la toma de decisiones.

La reforma de las Naciones Unidas es una necesidad que se viene proclamando desde hace mucho tiempo.

Otro tanto ocurre con la nueva arquitectura financiera mundial. El viejo orden económico internacional surgido de los acuerdos de Bretton Woods colapsó durante la primera mitad de los setenta del siglo pasado. A pesar del consenso que pudiera existir en cuanto a que debe ser sustituido por un Nuevo Orden, éste no ha logrado constituirse.

Asistimos así a una globalización sin reglas que sean el producto de una deliberación democrática de la comunidad internacional. De esta forma, continúa simplemente rigiendo la ley del más fuerte.

Por su parte, en el ámbito económico, la ausencia de un modo de regulación adecuado se expresa en la reproducción de fuertes desigualdades y la mantención de grandes contingentes de la población mundial en condiciones de atraso y pobreza.

La recurrencia de crisis financieras es también expresión de la ausencia de mecanismos que permitan poner por delante la lógica de la producción por sobre la de la especulación, hoy día ampliamente extendida. Países como Chile deben contribuir a través de la articulación con los otros países de la región para impulsar la causa de la reforma de los Naciones Unidas y de la instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional.

## **6. Asegurar la sobrevivencia del planeta**

Se ha generado durante los últimos años una conciencia creciente acerca de las amenazas que pesan sobre los ecosistemas. La presión sobre recursos naturales no renovables tiene límites más allá de los cuales se pone en peligro la sustentabilidad del crecimiento.

El peligroso aumento de los gases con efecto invernadero genera bruscas alteraciones climáticas que pueden producir grandes tragedias. La comunidad de naciones ha buscado enfrentar estos problemas a través de acuerdo que introduzcan una cierta racionalidad. El Protocolo de Kioto apunta en esa dirección. Sin embargo, las dos principales economías del planeta, Estados Unidos y China, no están dispuestos a someterse a esas disciplinas básicas.

Este es también un ámbito en el cual países como Chile tienen que batallar en todos los foros para que de una vez por todas se adopten las medidas destinadas a garantizar la subsistencia del planeta.

## **7. Modernización de la Cancillería**

La gestión internacional del Estado requiere una urgente mejoría. La modernización de la Cancillería ha sido proclamada como una necesidad imperiosa desde hace muchos años. Sin embargo, poco o nada se ha avanzado. En estos 24 años de democracia no ha sido posible aprobar en el Parlamento una nueva ley para nuestro servicio exterior.

Se trata de refundar el Ministerio de Relaciones Exteriores, tarea posible sólo si se convoca a todos los actores que tienen una opinión importante que entregar: la comunidad de expertos en relaciones internacionales, los departamentos internacionales de los partidos políticos, las organizaciones sindicales y empresariales.

La nueva Cancillería debe construirse a partir de una política de recursos humanos altamente calificados, profundizando de la especialización de la diplomacia especialmente en aquellos temas vinculados con la integración de América Latina.

## TERRITORIO, CIUDAD Y VIVIENDA

Para crecer como País, no basta sólo con el crecimiento económico individualista en el cual estamos inmersos, si no que necesitamos un esfuerzo colectivo y solidario, para **Vivir Mejor Juntos**.

La siguiente propuesta programática se sustenta en tres principios fundamentales:

1. Garantizar derechos universales para el ciudadano.
2. Democratizar las políticas urbanas.
3. Crear un sistema solidario.

A su vez, estos tres principios fundamentales se aplican en tres diferentes escalas de acción:

1. Territorio
2. Ciudad
3. Vivienda

### I. Territorio

Actualmente el mundo asiste a profundos cambios globales que se manifiestan en los más variados ámbitos: cultural, social, demográfico, económico, tecnológico y ambiental. En este contexto, las crisis económicas conllevan al cuestionamiento del modelo de desarrollo imperante; los cambios culturales y sociales definen nuevos estilos de vida y comportamientos reproductivos; estos, a su vez, empujan al cambio demográfico, con el consecuente envejecimiento de la población y cambio de patrones en la ocupación del espacio.

Por otra parte, el desarrollo tecnológico incide en nuevas formas de trabajo y necesidades de movilidad; en tanto, el cambio climático y las nuevas condiciones medio ambientales, definen un entorno con nuevos desafíos, que

junto con adaptarse a sus necesidades, ponen en evidencia las vulnerabilidades de una sociedad desigual. Podemos decir así, que los cambios globales imponen nuevas necesidades locales, tanto a nivel nacional como regional y comunal.

El territorio está siendo intervenido a diario por la sociedad. La cuestión es cómo se interviene el territorio y para qué. Hemos permitido que el territorio sea intervenido por el mercado, en el marco de una política de “dejar hacer”, que a la postre favorece al más fuerte.

Resulta fundamental encauzar las transformaciones que sufre el territorio hacia un mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad, en búsqueda de la equidad y el bien común, pensando no sólo en las actuales generaciones, sino también en las futuras, de manera de asegurar un progreso sustentable y sostenible en el tiempo. Lo anterior no es otra cosa que realizar un **“ordenamiento territorial”** o una planificación estratégica del territorio, conducente al logro de objetivos consensuados por la sociedad.

### A nivel nacional

En Chile, más que una “política de desarrollo territorial”, lo que se ha venido dando en todos los últimos gobiernos ha sido una “política de desarrollo económico”, apoyada por las políticas sectoriales de los distintos ministerios, como las de Obras Públicas, Energía, Vivienda y Urbanismo, etc. Estas políticas han impactado en el territorio, a veces apoyadas por planes de ordenamiento territorial, otras no, pero en la mayoría de los casos, se ha tratado de planes inconexos entre sí, donde los objetivos de cada sector priman sobre otras consideraciones. Esta falta de coordinación entre los instrumentos de ordenamiento territorial de tipo sectorial se suma a aquella que se da entre los planes de ordenamiento de distintos niveles territoriales.

En dicho contexto los mayores esfuerzos de coordinación de instrumentos de planificación territorial han provenido del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a cuyo alero también se han desarrollado los únicos instrumentos que tienen carácter normativo, obligatorio o vinculante. No obstante, estos instrumentos solo regulan el 0,5% del territorio nacional. Se podrá decir que es donde mayoritariamente se concentra nuestra población, sin embargo no es donde se emplazan los megaproyectos energéticos, la industria minera, ni en general, las grandes obras de infraestructura.

## A nivel regional

En Chile las regiones no tienen un poder real de planificación sobre su territorio y son las inversiones e infraestructuras sectoriales, tanto públicas como privadas, las que en definitiva configuran sus respectivos territorios. Esto es válido, aun cuando se han realizado algunos esfuerzos en los últimos años por dar un mayor protagonismo a los Gobiernos Regionales (GORE) en la orientación de algunos fondos públicos a través de instrumentos específicos y que actualmente los GORE elaboran los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) para orientar las inversiones sobre su territorio, en coherencia con la Estrategia Regional de Desarrollo. De esta manera, siguen vigentes los Planes Regionales de Desarrollo Urbano (PRDU) y aunque solo tres regiones del país cuentan actualmente con este instrumento, el actual gobierno los sigue impulsando, en una situación al menos confusa respecto de cuál será el instrumento rector para el ordenamiento territorial en el nivel regional en el futuro cercano.

### Propuestas en el ámbito del territorio

1. Proponemos la creación de un **Ministerio del Territorio**, que integre las funciones del Ministerio de Bienes Nacionales, la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, la Secretaría de Planificación de Transporte del Ministerio de Transporte y el Sistema Nacional de Información Territorial, de carácter interministerial, pero con secretaría ejecutiva en el Ministerio de Bienes Nacionales. Deberá corresponder a este ministerio la elaboración y ejecución de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, que será coherente con una Política Nacional de Desarrollo. Esta entregará directrices generales que garanticen principios básicos como la sustentabilidad (ambiental, social y económica) del desarrollo del territorio nacional, en cada uno de sus niveles; la coordinación de los intereses sectoriales, regionales y locales, minimizando la incertidumbre de los proyectos al promover normativas claras, definir las vocaciones de uso del suelo y reducir los tiempos en el proceso de evaluación ambiental, el cual estará precedido por una evaluación territorial.
2. Se promoverán, definirán y fiscalizarán **Áreas de Protección y Conservación** de interés nacional, en función de su calidad ambiental (como parques nacionales y reservas y monumentos naturales) o interés histórico-cultural (como áreas de desarrollo indígena, rutas patrimoniales y otros)
3. Se establecerán **Áreas de Seguridad y Defensa**, y zonas de riesgo donde estén implicadas grandes extensiones de terreno (como tsunamis, volcanismo,

fallas geológicas y similares). Se administrará y establecerá lineamientos generales para el uso del territorio fiscal (51% del territorio nacional), el cual solo será enajenado en casos muy justificados, que atiendan razones de bien común. Se velará por la coordinación de los instrumentos de planificación territorial en sus distintos niveles y la integración de la planificación sectorial, procurando que estos instrumentos persigan el bien común, la equidad y la sustentabilidad del desarrollo y velando que ellos promuevan adecuados procesos participativos y de evaluación ambiental estratégica. Por último y teniendo en cuenta todo lo anterior, se orientará el emplazamiento de mega-proyectos (energéticos, de infraestructura industrial, de transportes, etc.).

4. Se revisarán especialmente los territorios de pertenencia indígena, con la finalidad de apoyar un proceso eficaz de recuperación de tierras por parte de CONADI.
5. Se favorecerán los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) a cargo de los Gobiernos Regionales, que en el correspondiente nivel territorial deberán integrar la planificación urbana y rural, la gestión de los espacios naturales, el ordenamiento territorial de las cuencas y el borde costero, la planificación de la infraestructura y el transporte, y la gestión para la reducción de los riesgos de desastre, entre otros.
6. Se crearán los **PECOT** (Planes Estratégicos Comunales de Ordenamiento Territorial), que integrarán a los actuales Planes Reguladores Comunales (PRC), pero que regularán también los espacios no urbanos de las comunas y cuya elaboración obligatoria y actualización permanente estará a cargo de los Municipios.
7. Además, se mantendrán los **Planes Regionales Metropolitanos** (PRM) donde corresponda, los cuales en principio debieran estar a cargo de una División Metropolitana dentro del Gobierno Regional, la cual coordinará una mesa intersectorial y otra intercomunal de planificación, para la participación oportuna de todos los sectores y municipios en la planificación metropolitana.
8. Promoveremos que en las grandes ciudades (áreas metropolitanas) exista una **Autoridad Metropolitana de Transporte**, capaz de coordinar de manera efectiva el transporte al interior de las grandes aglomeraciones urbanas. Dicha autoridad formará parte, en principio, de la División Metropolitana de los Gobiernos Regionales antes mencionada. Finalmente, será necesario ir reemplazando paulatinamente la energía contaminante que utilizan los medios de transporte, sobre todo buses y parque automotriz, por energías

alternativas más limpias (solar, hidrógeno y otras). El recambio a formas de energía más limpias deberá ser subsidiado por el Estado, teniéndose en cuenta que este gasto será rápidamente compensado por los menores gastos en servicios de salud y licencias médicas.

Todos los instrumentos recién mencionados deberán ser **participativos** a lo largo de todo su proceso de elaboración y se empoderará a los ciudadanos para que puedan realizar un adecuado seguimiento y control de los mismos. Estos instrumentos tendrán carácter vinculante y, por ende, la participación que se realice en el marco de ellos también lo tendrá. En este contexto, se fomentará la educación cívica y la participación informada a través de los Municipios. Los instrumentos de planificación territorial deberán ser revisados en procesos iterativos cada cinco años, siempre con la debida participación ciudadana, la cual se nutrirá de la información que el Ministerio del Territorio, los Gobiernos Regionales y los Municipios deberán tener disponible para el ciudadano que la requiera.

A través de los instrumentos de ordenamiento territorial antes mencionados, el Ministerio del Territorio se relacionará funcionalmente con la institucionalidad ambiental del país. En efecto, por una parte, los planes de ordenamiento territorial deberán ser sometidos a evaluación ambiental estratégica, y por otra, estos instrumentos deberán ser parte fundamental de un proceso de evaluación integral de los proyectos de infraestructura, energéticos y similares, que se emplacen sobre el territorio. De esta manera, antes de ingresar al sistema de evaluación ambiental, estos proyectos deberán someterse a una **evaluación territorial**, que incluya la consideración de territorios alternativos para el emplazamiento del proyecto en cuestión. Todos los planes deberán dejar reservados territorios para instalaciones no deseadas, en la escala que corresponda. Las comunas que reciban estas instalaciones deberán ser compensadas, partiendo de la base que su emplazamiento no afectará la sustentabilidad de su desarrollo, ya que en tal caso no podrán ser consideradas para el proyecto en cuestión.

La **vivienda social** deberá tener cabida en los distintos territorios, independientemente de su condición central o periférica, o sus características socio-económicas, también se deberá procurar una distribución justa y equitativa de equipamiento y servicios, tanto en las ciudades de distinta jerarquía, como en los espacios rurales. De esta manera, se deberán evitar costos excesivos de transporte en tiempo, dinero y contaminación; la emigración desde el campo o las localidades urbanas menores a las mayores; y en definitiva, la segregación socio-espacial. Se trata, así, que existan oportunidades para un progreso social justo y equitativo en todos los rincones del país.

En este mismo contexto, no concebimos a la vivienda social alejada de las redes de transporte y de los centros de equipamiento y servicios, por lo cual el Estado deberá procurar terrenos para estos fines al interior de las ciudades, conteniendo - a la vez- la expansión de las ciudades por esta vía. En este marco, se debiera aprovechar la gran existencia de terrenos fiscales en las ciudades del norte de nuestro país, pero también aquel que está disponible en las ciudades del centro y sur de nuestro territorio; asimismo, se deberá definir la situación de sitios eriazos sin uso o con edificaciones obsoletas y pocos funcionales. En efecto, en tal caso y según corresponda, el Estado, a través del Ministerio del Territorio, deberá expropiar o comprar, de manera de permitir el uso de dichos terrenos para fines sociales. Las comunas que reciban viviendas sociales exentas del pago de contribuciones deberán ser compensadas con mayores recursos por parte del Estado.

En síntesis, planteamos un ordenamiento territorial que promueva la **Sustentabilidad del Desarrollo, la Integración Territorial y la Inclusión Social**, al amparo de una nueva institucionalidad, con un sistema integrado de planificación territorial, que propicie la descentralización y la participación ciudadana informada, a lo largo de todo el proceso de planificación.

## II. Ciudad

Chile se sitúa hoy dentro de los países más urbanos del mundo, con más de un 89% de población urbana, superando con creces el promedio de 79% de América Latina y el promedio mundial de 51%. Es por esto que se hace necesario definir con claridad una propuesta programática en el ámbito de la **Ciudad**.

La Propuesta se centra en dos áreas temáticas que se definen a partir de un diagnóstico inicial del estado actual de nuestras ciudades y las demandas de sus ciudadanos:

### Transporte y movilidad sustentable

Dentro de un concepto amplio, la movilidad dentro de la ciudad se puede entender de dos formas:

1. Por un lado la movilidad social consiste en los movimientos o desplazamientos que efectúan los individuos, las familias o los grupos dentro de un determinado sistema socioeconómico. Idealmente, las sociedades deben tender a tener una mayor movilidad social. Esto significaría que las personas que se esfuerzan y tengan los méritos puedan mediante este

proceso, mejorar su calidad de vida y subir en la escala social. En cambio, una sociedad con baja movilidad social genera pocas esperanzas de progreso para sus miembros, pues las personas tienden a retener el estatus social de sus antepasados sin importar su esfuerzo personal.

2. Por otra parte, la movilidad urbana, en la cual el individuo debe desplazarse dentro de la ciudad para satisfacer sus necesidades de trabajo, estudio o recreación. En Chile no se ha desarrollado el concepto de movilidad en políticas públicas, tomándose decisiones aisladas, favoreciendo el uso del automóvil en perjuicio del transporte público, siempre con una mirada centrada en la Infraestructura más que en el Individuo.

La expansión de la ciudad en el territorio ha generado desplazamientos más largos y lentos sin ser acompañado por un plan de transporte público adecuado. Se han creado autopistas urbanas que generan fisuras en la ciudad, desconectando los barrios en desmedro del peatón y de otros medios de transporte no motorizado. Debido a la expansión descontrolada se han generado barrios homogéneamente pobres donde escasea la infraestructura impidiendo el ingreso de los medios de transporte público y generando segregación en la gente más vulnerable.

Se ha dejado en manos del privado la responsabilidad del transporte público de superficie (Transantiago), generando enormes vacíos y descoordinaciones propias de un sistema segregado que además genera un costo de 700 millones de dólares al año. A pesar de que se ha avanzado en los contratos del sistema de transporte público, no se han podido completar los terminales y los corredores por falta de gestión y recursos para expropiar.

Se ha favorecido la aparición de Autopistas Urbanas. Las autopistas generan impacto negativo en las salidas que no ha sido mitigado, robando espacio público a la ciudad. Además, las concesionarias han ido monopolizando las autopistas urbanas, comprando bolsas de km para aumentar su rentabilidad.

### Propuestas en transporte y movilidad sustentable

1. Cambiar la mirada desde el transporte a la movilidad donde **el foco es la persona y no la infraestructura**.
2. Crear un sistema de movilidad urbana en el cual el Metro adquiera paulatinamente el control del Transantiago para generar un **sistema integrado de transporte urbano**.
3. Crear **más Metro subterráneo** en combinación con tranvías de superficie y red de trenes de cercanías para disminuir la cantidad de buses y así recuperar espacio para el peatón.

4. Crear en cada ciudad un **Sistema Integrado de Ciclovías**, fomentando su uso como transporte diario al trabajo. Estas deben construirse en el espacio que actualmente ocupa el automóvil y no restando espacio al peatón como vemos actualmente.
5. Fomentar y reforzar un **sistema de trenes de cercanías y tranvías**, desincentivando las autopistas urbanas. Las autopistas sólo son eficientes en tramos largos y fuera de la trama urbana.
6. Se debe avanzar en el control de la contaminación del aire, en mejorar y sincronizar el transporte de Metro y de superficie en Santiago y minimizar los tiempos de viaje en cada ciudad, en estimular la prescindencia del automóvil particular para ir al trabajo. Se debe respetar el paisaje y sus vistas como un patrimonio de las ciudades y fomentar los **Parques Urbanos**.

### Planificación urbana y segregación

Hoy en día contamos con dos instrumentos fundamentales de planificación de nuestras ciudades: Los Planes Reguladores Comunales y los Planes Reguladores Intercomunales. Ambos instrumentos han demostrado ser ineficaces a la hora de resolver los problemas que aquejan a nuestras ciudades. Esto debido a que existe una **planificación fragmentada** en muchos planes aislados, incluso entre comunas vecinas, sin una coordinación real a nivel Intercomunal, quedando grandes vacíos sin planificación.

Esta **fragmentación** se da en dos niveles: Por un lado a nivel **comunal** en donde cada Alcalde gobierna su comuna a su arbitrio, sin un ente coordinador a nivel Nacional o incluso Regional, siendo los Intendentes personajes desprovistos de esta capacidad. Por el otro lado a nivel **sectorial**, es decir cada ministerio implementa sus políticas sectoriales sin que exista una entidad que coordine y vele por el interés común.

En nuestras ciudades paulatinamente se ha ido promoviendo una **expansión urbana innecesaria** impulsada por factores de mercado, en vez de promover la **densificación de barrios céntricos** que ya poseen infraestructura y se encuentran cerca de las áreas de trabajo y servicios de la ciudad.

**Segregación:** Aunque en Chile, las ciudades concentran a la mayoría de la población y el crecimiento económico ha mejorado las condiciones de vida y el acceso a bienes privados en las últimas décadas, no existe equidad en el acceso a los bienes públicos, incrementado la creciente insatisfacción de los chilenos con las ciudades.

El desarrollo urbano ha mantenido fuertes rasgos de **exclusión social**, cada vez más evidente en la segregación social expresada espacialmente en guetos, en la violencia urbana y la desigualdad en el acceso a bienes públicos, siendo Chile el país más desigual de la OECD (coeficiente Gini de 0,52). Esto ha ido generando barrios homogéneamente pobres y homogéneamente ricos, sin favorecer una integración entre ambos.

Tenemos ciudades diametralmente distintas donde los sectores vulnerables carecen de todo tipo de infraestructura. Las inversiones en infraestructura han estado centradas en los barrios más ricos, que es donde se concentra el poder adquisitivo, generando **asilamiento de los sectores más desposeídos**.

**Se ha dejado al mercado la responsabilidad del desarrollo de la ciudad**, sin corregir las externalidades que esto produce. Las ciudades constituyen **mercados imperfectos**. Esta condición requiere de la intervención del Estado para corregir externalidades, regular la competencia y los monopolios naturales, y evitar procesos de depredación y sobre-utilización de los bienes públicos o recursos escasos, mediante la planificación urbana, mecanismos de internalización de impactos y formulas de protección de los bienes públicos escasos y de alto valor patrimonial, como la vialidad, el patrimonio histórico y paisajístico, el espacio público y las áreas verdes, entre otros.

### Propuestas en planificación urbana y segregación.

1. Promover una **densificación homogénea** de la ciudad, en vez de la expansión urbana descontrolada, acercando la vivienda a los lugares de trabajo y servicios. Hasta hoy, las densidades de cada comuna son determinadas por separado en sus respectivos Planes Reguladores, sin que exista una entidad que regule la densidad a nivel Metropolitano.
2. Se requiere una intervención más fuerte del Estado para corregir las externalidades, regular la competencia y los monopolios naturales y favorecer la **desconcentración de los bienes públicos**.
3. Se debe asegurar una **distribución justa de los equipamientos** y bienes públicos en el territorio, evitando favorecer un sector de la ciudad en perjuicio del otro. También se debe pensar en mecanismos de compensación para que los equipamientos que son necesarios para la ciudad generen beneficios para los barrios más desposeídos por donde pasan, y que generalmente se ven deteriorados y pierden plusvalía, por ejemplo, autopistas urbanas.
4. Se propone un programa de **regeneración de barrios** a través de un plan de inversión en infraestructura de primer nivel, destinado exclusivamente a los sectores más desposeídos, como se ha hecho en otras ciudades latinoamericanas como Medellín.

5. Promover que la ciudadanía participe de manera más activa en la planificación de las ciudades a través de **consultas ciudadanas** y el fortalecimiento de las unidades vecinales y su participación en el diseño de los Instrumentos de Planificación.

### III. Vivienda

La Vivienda debe ser entendida como un **Derecho Humano**. En ella se despliegan todas las facetas de la vida del ser humano, determinando fuertemente su desarrollo futuro.

Durante los últimos gobiernos se ha dado un enfoque **cuantitativo** al problema de la vivienda en desmedro de un enfoque **cuantitativo**. Se desarrolló una política de vivienda social resultado de la cual se aglomeró gran cantidad de viviendas en sectores alejados del centro, creando comunas homogéneamente pobres, administradas por Municipios sin recursos. Este modelo se ha ido repitiendo hasta el día de hoy, operando sectorialmente sin una visión global del problema, generándose graves problemas para la ciudad como la **segregación de la vivienda social**.

**NO basta con dar subsidios** y entregarlos a privados para que se hagan cargo del tema de vivienda, ya que el alto valor del suelo ha llevado a que se construya en terrenos periféricos, lo que sólo ha contribuido a generar guetos. Recordemos que la vivienda es el escenario principal de la formación del ser humano, por lo que éste debe ser un eje principal dentro de las políticas de gobierno.

### Un estado ausente

Hoy la vivienda social está siendo **diseñada, construida y administrada por privados**. Esto ha generado que la vivienda social se transforme en un negocio que ha demostrado ser poco rentable, debido a los altos valores que se debe invertir en urbanización de terrenos de mala calidad y alejados de los centros urbanos. Esto se debe al alto valor de suelo en zonas urbanas, terminando las viviendas sociales en barrios periféricos y homogéneamente pobres, donde escasea la infraestructura y los servicios como educación, hospitales, transporte, etc. Debido a esto, el sector privado se ha ido desplazando hacia el desarrollo de una vivienda de mayor valor, que le es más rentable, dejando como resultado un enorme **déficit de vivienda básica**.

El problema de la vivienda social no es un problema cuantitativo y sectorial, sino un problema **cuantitativo e integral**. El foco debe ponerse en buscar mecanismos para la **superación de la pobreza**, de tal forma de sacar a la gente de la condición de miseria en que se encuentra.

Se estima que erradicar los campamentos en Chile costaría alrededor de 500 millones de dólares. Cifras similares se han gastado en los últimos gobiernos en **bonos** sin ninguna utilidad específica pero con alta rentabilidad electoral, lo cual denota una **falta de voluntad política** para resolver el problema.

### Propuestas en vivienda

1. **Centralizar la vivienda social**, acercándola a los centros urbanos con medios de transporte e infraestructura y servicios, haciéndose cargo del stock de viviendas que ya existe otorgando equipamiento e incluso, en algunos casos, demoliendo y reconstruyendo las viviendas que están en mal estado. Para esto el Estado tiene una gran cantidad de terrenos en localizaciones centrales como Cerrillos y otros, los que se están licitando a privados en vez de aprovecharlos para centralizar el problema de la vivienda social. Esto tiene que ver con una cierta lógica de los gobiernos de dejar que el mercado se haga cargo del problema.
2. Contrarrestar los altos valores del suelo en localizaciones centrales a través de un **Subsidio Transitorio de Arriendo**. Esto sería una buena forma de salir de la segregación y desigualdad. El Estado cuenta con varios terrenos que podrían ser un aporte para construir viviendas para la superación de la pobreza a modo de comodato o arriendo por un periodo determinado de tiempo hasta que las personas puedan optar por una vivienda propia de mejor calidad.
3. Proponemos un **Estado involucrado** en la gestión, construcción y administración de la vivienda social, asegurando la **vivienda como un derecho social básico**. Así podríamos acceder a terrenos más centrales del propio Estado.
4. Proponemos **reinsertar la vivienda social** en comunas centrales, en núcleos de no más de 50 unidades, para que produzca un impacto positivo en la vivienda y no un impacto negativo en el barrio en el que se inserta. Hay que terminar con la lógica de grandes unidades de construcción para la vivienda social, ya que se terminan formando barrios pobres y sin integración.
5. Proponemos la **erradicación de los campamentos**. Hoy en Chile tenemos a 27.400 familias viviendo en alrededor de 700 campamentos, siendo la región de Valparaíso (7.500 familias), Santiago (4.700 familias) y Bio Bio (5.600 familias) las que poseen mayor concentración. La erradicación de los campamento le costaría al Estado alrededor de US 500 millones (lo que se ha llegado a dar en bonos en un año), con lo cual se necesita de una fuerte voluntad política para lograrlo.
6. Proponemos una **Vivienda para la Superación de la Pobreza**. Como son familias en estado de vulnerabilidad es necesario hacer una inserción social en la cual no solo basta la vivienda para salir de la pobreza, sino que es

necesario generar condiciones que permitan la incorporación e **integración de estas familias a la sociedad**. Para esto creemos que una fórmula es a través de la **gestión municipal en conjunto con el Estado, como impulsores de la movilidad social**.

7. Para esto se deben crear **viviendas transitorias para la superación de la pobreza**. Con viviendas flexibles y transitorias como modo de aprendizaje para el morador y así ir insertándolo dentro de la sociedad a través de talleres de capacitación hasta que logren acceder a una vivienda definitiva.



Tú, que ahora tienes este libro en tus manos, piensa en él como una invitación para pensar juntos cuál es el Chile que queremos. Una invitación a pensar que puede ser hecho para resolver los problemas que más te preocupan a ti, a tus amigos, a tu familia. ¿Podremos los chilenos tener una buena salud y una educación pública de buena calidad? ¿Podremos, después de trabajar toda una vida, tener una pensión decente? ¿Podremos, al igual que la mayoría de los países del mundo, tener una educación realmente pública, donde los alumnos no precisen pagar para estudiar? ¿Podremos, al fin y al cabo, tener un país más justo, con más oportunidades? ¿Podrá Chile cambiar? Quienes participaron en este libro afirman que sí. Que Chile puede cambiar, que Chile va a cambiar.

**Si tú quieres.**