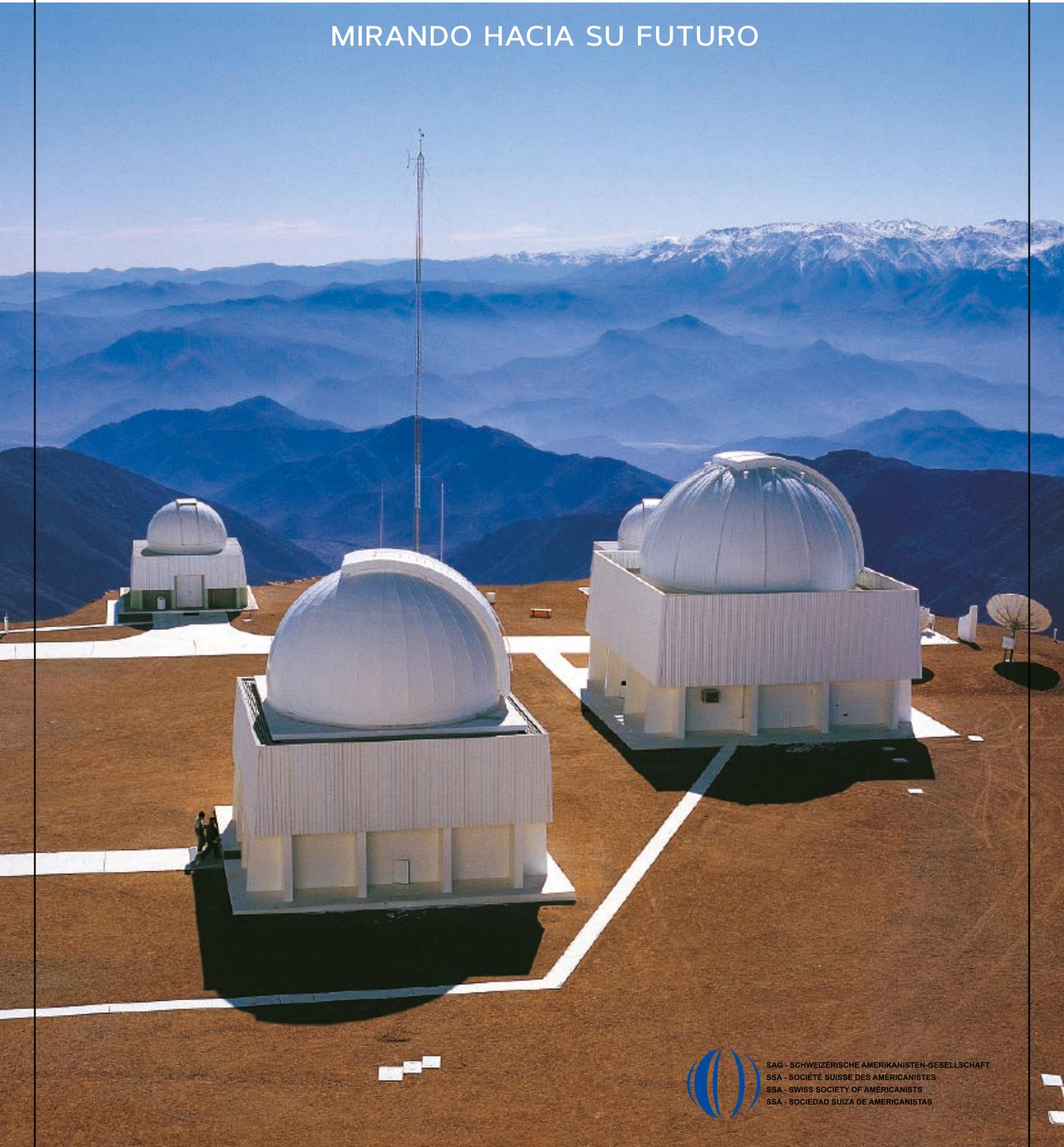


# CHILE★

MIRANDO HACIA SU FUTURO



SAG - SCHWEIZERISCHE AMERIKANISTEN-GESELLSCHAFT  
SSA - SOCIÉTÉ SUISSE DES AMÉRICANISTES  
SSA - SWISS SOCIETY OF AMERICANISTS  
SSA - SOCIEDAD SUIZA DE AMERICANISTAS

PUTRE  
**ARICA**

VALLE DE AZAPA

CAMARONES

CUYA COLCHANE

PISAGUATARAPACÁ

HUARA MAMIÑA

**IQUIQUE**

POZO ALMONTE

LA TIRANA PICA

PAMPA DEL TAMARUGAL

GUATACONDO OLLAGUE

QUILLAGUA GEISER

TOCOPILLA DEL TATIO

CHUQUICAMATA

MARIA ELENA **CALAMA**

MEJILLONES SAN PEDRO DE ATACAMA

**ANTOFAGASTA**

PUERTO MINA ESCONDIDA

COLOSO DESIERTO DE

CALETA ATACAMA

EL COBRE

**TALTAL** AZUFRE

LA POLVORA

ESMERALDA EL SALVADOR

PAN DE AZUCAR POTRERILLOS

**CHAÑARAL**

DIEGO DE ALMAGRO

PORTOFINO CACHYUYO

CALDERA INCA DE ORO

**COPIAPÓ**

CARRIZAL BAJO TIERRA AMARILLA

HUASCO TOTORALILLO

**VALLENAR**

ALTO DEL CARMEN

FREIRINA LAGUNA

DOMEYKO GRANDE

PUNTA CHOROS

LA HIGUERA

**LA SERENA**

COQUIMBO VICUÑA

ANDACOLLO MONTE GRANDE

PISCO ELQUI

**OVALLE**

PUNTAQUI MONTE PATRIA

COMBARBALÁ

**ILLAPEL**

SALAMANCA

LA LIGUA CABILDO

QUILLOTA SAN FELIPE

**LOS ANDES**

VIÑA DEL MAR QUILPUÉ

VALPARAISO COLINA

**SANTIAGO**

SAN ANTONIO SAN JOSÉ DE MAIPO

TALAGANTE

MELIPILLA **PAINÉ**

**RANCAGUA**

PICHILEMU RENGÓ

SAN FERNANDO

HUALAÑE **CURICÓ**

LICANTÉN CUMPEO

CUREPTO **TALCA**

CONSTITUCIÓN

CHANCO **LINARES**

CAUQUENES LONGAVÍ

QUIRIHUE PARRAL

TOMÉ **CHILLAN**

**CONCEPCION**



---

# CHILE MIRANDO HACIA SU FUTURO

CAMBIOS PROFUNDOS POR VENIR

---

**LA REVISTA,  
BOLETÍN N°77, 2016-17**

SOCIEDAD SUIZA DE AMERICANISTAS  
SOCIÉTÉ SUISSE DES AMÉRICANISTES  
SCHWEIZERISCHE AMERIKANISTEN GESELLSCHAFT

**EDITORES DE ESTE NÚMERO:**

CLAUDE AUROI  
C. RODRIGO SÁEZ MUÑOZ

**CORRECTOR DE ESTILO Y COORDINACIÓN DE EDICIÓN:**

NICOLÁS OCARANZA

**COMITÉ EDITORIAL PERMANENTE:**

CLAUDE AUROI, STEFANIA DI IULIO, STEPHAN RIST

**FOTOGRAFÍA DE PORTADA:**

"CERRO TOLOLO" DE NORBERTO SEEBACH

**IMAGEN DE CONTRAPORTADA:**

MARIBEL ABURTO  
[HTTPS://CREATIVA.CO.NZ/](https://creativa.co.nz/)

**DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:**

CRISTINA TAPIA ROBLES

**IMÁGENES:**

MARIO TORAL  
NORBERTO SEEBACH

**GRAFISMO:**

RAFAEL LÓPEZ GIRAL

IMPRESO EN GRAFHKA

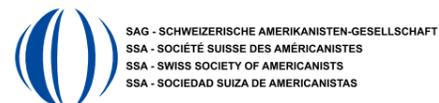
PUBLICADO CON EL APOYO FINANCIERO DE LA ACADEMIA SUIZA DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES  
PUBLIÉ AVEC LE SOUTIEN DE L'ACADÉMIE SUISSE DES SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES (ASSH)  
VERÖFFENTLICHT MIT UNTERSTÜTZUNG DER SCHWEIZERISCHEN AKADEMIE DER GEISTES UND  
SOZIALWISSENSCHAFTEN (SAGW)

SIÈGE ET BIBLIOTHÈQUE DE LA SSA-SAG :  
MUSÉE D'ETHNOGRAPHIE DE GENÈVE (MEG)  
65-67, BOULEVARD CARL-VOGT,  
CH-1205, GENÈVE (SUISSE)

SOCIÉTÉ SUISSE DES AMÉRICANISTES  
CASE POSTALE 410  
1211 GENEVE 12

SEPTIEMBRE 2017

COPYRIGHT: 2017 BY SOCIÉTÉ SUISSE DES AMÉRICANISTES  
ISSN 0582 - 1592  
ISBN 978-956-365-057-0  
[WWW.SAG.SSA.CH](http://WWW.SAG.SSA.CH)



# CHILE MIRANDO HACIA SU FUTURO

CAMBIOS PROFUNDOS POR VENIR

LA REVISTA, BOLETÍN N° 77, 2016-17  
SOCIEDAD SUIZA DE AMERICANISTAS

EDITORES DE ESTE NÚMERO  
CLAUDE AUROI Y C. RODRIGO SÁEZ MUÑOZ



# ÍNDICE

BOLETÍN NO 77, 2016-17

06 INTRODUCCIÓN



**"The past is never dead. It's not even past." William Faulkner**

10 LA CONSTITUCIÓN Y SUS FANTASMAS  
Sofía Correa Sutil

20 LA CRISIS DE LA "DEMOCRACIA DE LOS ACUERDOS" (2011-2016)  
Alberto Mayol

43 CHILE Y SUS ESTUDIANTES EN 2011. UN JAQUE A LA POLÍTICA, PERO  
¿EN CUÁL PERSPECTIVA?  
Claude Auroi

63 LAS RELACIONES CHILE-ESTADOS UNIDOS EN LOS AÑOS 1980 COMO BASE DEL  
PRESENTE: LA ECONOMÍA DE LIBRE MERCADO ES EL HILO CONDUCTOR  
Diego Avaria



## Identities and Cultura

76 ¿ES CHILE "COLONIAL"?  
Alfredo Jocelyn-Holt

86 ACERCA DE LA ETNICIDAD, SUS USOS Y DISTINCIONES TERRITORIALES EN CHILE  
José Bengoa

105 FUNDAMENTO POÉTICO DE CHILE (ALGUNOS VISLUMBRES)  
Cristián Warnken



## Chile y su Territorio

114 EL TERRITORIO CHILENO, UN ESPACIO EN (DE)FORMACIÓN: EL DIFÍCIL BALANCE  
ENTRE ESTADO UNITARIO Y UNA NECESARIA AUTONOMÍA REGIONAL  
Federico Arenas

124 CONTAMINACIÓN AMBIENTAL Y SALUD PÚBLICA  
Andrei N. Tchernitchin

144 LOS COMPROMISOS DE CHILE EN ENERGÍA DESPUÉS DEL COP21:  
FUENTES DE ENERGÍA, ACUERDOS INTERNACIONALES, DESARROLLO ECONÓMICO Y  
PREOCUPACIONES SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO  
C. Rodrigo Sáez Muñoz



## Capital Humano: Formación, Eficiencia e Innovación

168 EL SISTEMA EDUCACIONAL NEOLIBERAL Y EL FUTURO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR  
PÚBLICA CHILENA  
Oscar Corvalán Vásquez

182 INNOVACIÓN PARA EL FUTURO DEL PAÍS  
Juan Asenjo

192 RECUPERACIÓN DE LA SOLIDARIDAD EN LA PREVISIÓN DE SALUD: UN SUEÑO POSIBLE  
Antonio Infante



## Chile en el Mundo

204 LA INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL DE CHILE Y SUS DESAFÍOS  
Dorotea López G. y Felipe Muñoz N.

220 EL DÉFICIT ESTRATÉGICO DE LA DIPLOMACIA CHILENA  
José Rodríguez Elizondo

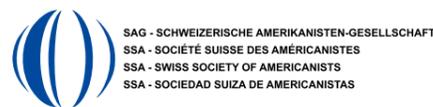
232 "ENTRADA A LA MADERA"  
Pablo Neruda

Agradecemos: a los autores por su paciencia y gran labor, a Nicolás Ocaranza por su revisión de estilo y trabajo de coordinación, a Mario Toral y a la Corporación Metro de Santiago por permitirnos utilizar las imágenes del Mural de la Estación Universidad de Chile, a Norberto Seebach por su trabajo de digitalización y por permitirnos utilizar sus fotografías de Chile, a la Fundación Neruda por autorizarnos incluir el poema "Entrada a la Madera" y una fotografía de Neruda, a la Fundación Gonzalo Rojas por permitirnos publicar una fotografía de Gonzalo y a la ASSH por su apoyo.

Claude Auroi  
Profesor Emérito del Graduate Institute of International and Development Studies,  
Geneva (IHEID).

C. Rodrigo Sáez Muñoz  
Dr. en Historia y Política Internacional de IHEID; Miembro, Sociedad Suiza de Americanistas; Investigador Asociado, Fondation Pierre du Bois.

Co-editores de Chile Mirando Hacia Su Futuro



SAG - SCHWEIZERISCHE AMERIKANISTEN-GESELLSCHAFT  
SSA - SOCIÉTÉ SUISSE DES AMÉRICANISTES  
SSA - SWISS SOCIETY OF AMERICANISTS  
SSA - SOCIEDAD SUIZA DE AMERICANISTAS

Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften  
Académie suisse des sciences humaines et sociales  
Accademia svizzera di scienze morali e sociali  
Academia svizra da ciencias morais e sociais  
Swiss Academy of Humanities and Social Sciences



## Introducción - Chile Mirando Hacia Su Futuro

### ¿Hacia qué futuro?

Chile ya (re)vive bajo un régimen democrático desde hace más de 25 años. Es tiempo de preguntarnos cuál es la evolución actual de este país y cómo vislumbra su porvenir.

Es cierto que las heridas profundas de los años sombríos están todavía presentes y que ellas todavía pesan e inhiben la vida cotidiana y política. Pero la paz social también ha vuelto, al lado de un crecimiento que desde los años 1990 ha sido notable.

A partir de 1990 los partidos de centro-izquierda y de derecha de la Alianza han gobernado alternativamente, siendo la "Concertación de Partidos por la Democracia" la coalición que se ha quedado más tiempo en el poder. En varios casos, como en el acceso a la educación, los derechos humanos y sociales, este conglomerado de centro-izquierda ha logrado avances significativos.

Aunque haya heredado un modelo económico neoliberal que no era ideológicamente suyo, la Concertación no lo ha modificado profundamente, sino que ha tratado de suavizarlo socialmente. ¿Cuáles han sido las consecuencias de este modelo? ¿Es viable en el largo plazo?

Finalmente, en el concierto internacional de las naciones, Chile juega a menudo un papel particular, se alinea poco con los grandes conjuntos latinoamericanos vinculantes –como el Mercosur– y mira más hacia perspectivas multilaterales abiertas. ¿Será esto una constante en el futuro?

En este volumen, investigadores y especialistas, en su mayoría chilenos, intentan dar respuesta a las grandes preguntas cruciales para el futuro de Chile, examinando su desarrollo institucional, social, económico y ambiental.



## Introduction - Le Chili regarde vers l'avenir

### Vers quel futur?

Le Chili (re)vit sous un régime démocratique depuis près de vingt-cinq ans. Il est temps de se demander comment ce pays évolue et comment il voit son avenir.

Il est certain que des cicatrices profondes des années sombres restent présentes et elles pèsent certainement encore et inhibent la vie quotidienne et politique. Mais la paix sociale est aussi revenue, avec une croissance économique qui depuis les années quatre-vingt-dix a été remarquable.

Depuis 1990 les partis de centre-gauche et de droite ont gouverné en alternance, la « Concertation des partis pour la démocratie » ayant occupé le plus longtemps le pouvoir. Dans plusieurs domaines comme les droits humains et sociaux et l'éducation cette conjonction de centre-gauche a réalisé des avancées certaines.

Bien qu'ayant hérité d'un modèle économique néolibéral qui n'était pas idéologiquement le sien, la Concertation ne l'a pas n'a pas profondément modifié, mais a cherché à l'infléchir socialement. Quelles en ont été les conséquences et est-il viable à long terme ?

Enfin, dans le concert international des nations, le Chili joue souvent un jeu original, peu aligné sur les grandes coalitions contraignantes d'Amérique du sud – comme le Mercosur – et plus tourné vers les perspectives multilatérales ouvertes. Sera-ce là une constante aussi dans le futur ?

Une de chercheurs et spécialistes dans leur domaine, chiliens dans leur majorité, tentent ici de répondre aux questions cruciales pour l'avenir du Chili, en examinant leur développement institutionnel, social, économique et environnemental.

## Introduction - Chile Looks to its Future

### Towards which future?

Chile has revived under a democratic regime for more than 25 years. It is time to ask ourselves what is the current evolution of the country and how do we discern its future.

It is clear that the deep wounds of the gloomy years are still present and they weigh on and inhibit current life and politics. But social peace also returned, alongside notable growth since the 1990's.

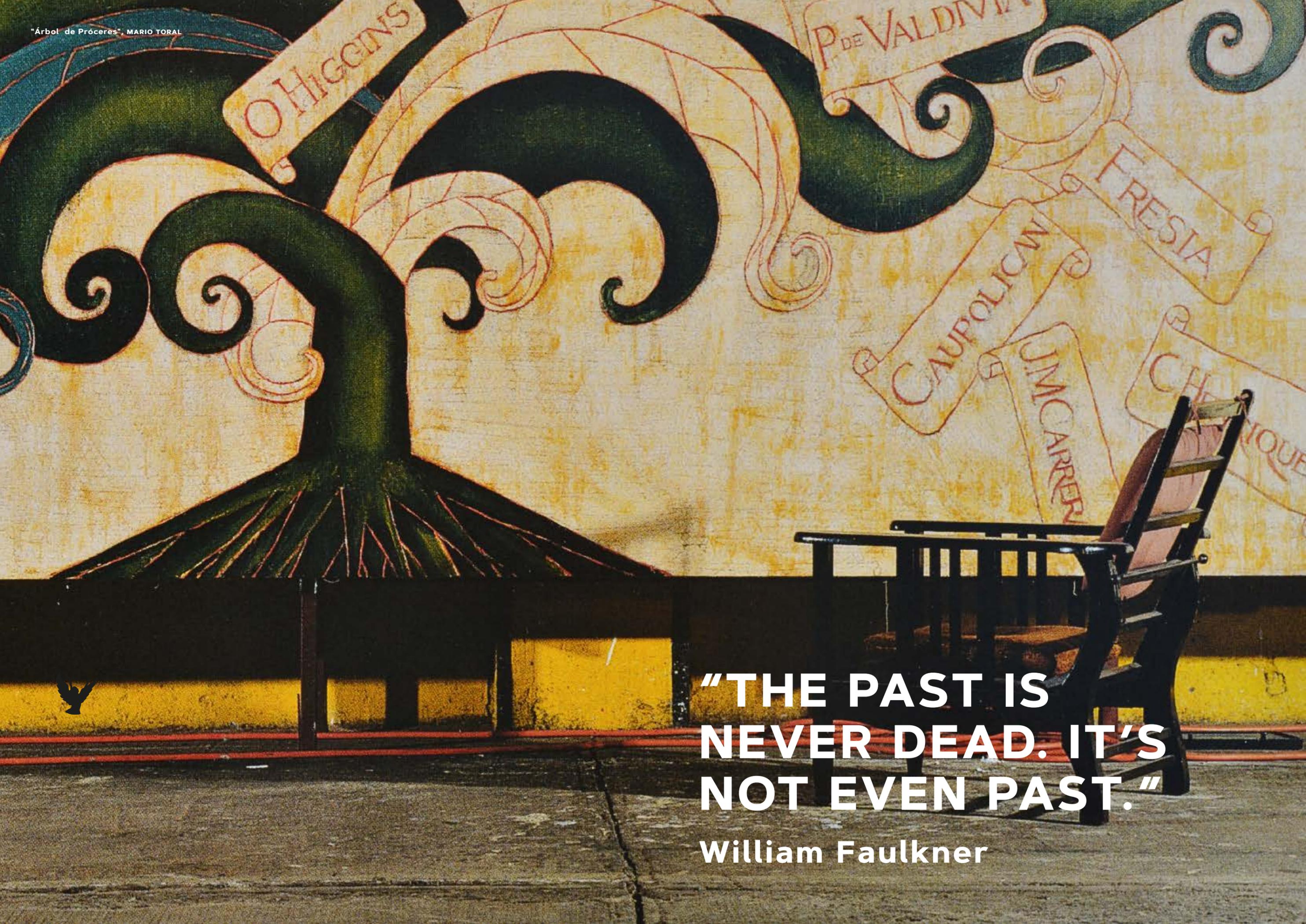
Beginning in 1990 the center-left and the right wing "Alianza" have governed alternately: the "Concertación of the parties for democracy" has been in power most of the time. In various fields such as access to education and human and civil rights, this center-left grouping has made significant advances.

Although it inherited a neoliberal economic model that was ideologically not its own, the Concertación has not altered it significantly, even though it has tried to soften it on a social level. What are the consequences of this model and is it viable in the long term?

Finally, in the international concert of nations, Chile often plays a particular role, participating little in large Latin-American associations such as Mercosur and looking more towards open multilateral perspectives. Will that be a constant in the future as well?

In this volume, researchers and specialists, mainly from Chile, attempt to give responses to the great crucial questions about the future of Chile, its institutional, social, economic and environmental development.

Claude Auroi  
C. Rodrigo Sáez Muñoz



**"THE PAST IS  
NEVER DEAD. IT'S  
NOT EVEN PAST."**

**William Faulkner**

# La Constitución Y Sus Fantasmás

Sofía Correa Sutil

Historiadora.  
DPhil Oxford University.  
Académica Facultad de Derecho  
de la Universidad de Chile.  
scorrea@derecho.uchile.cl



## RESUMEN

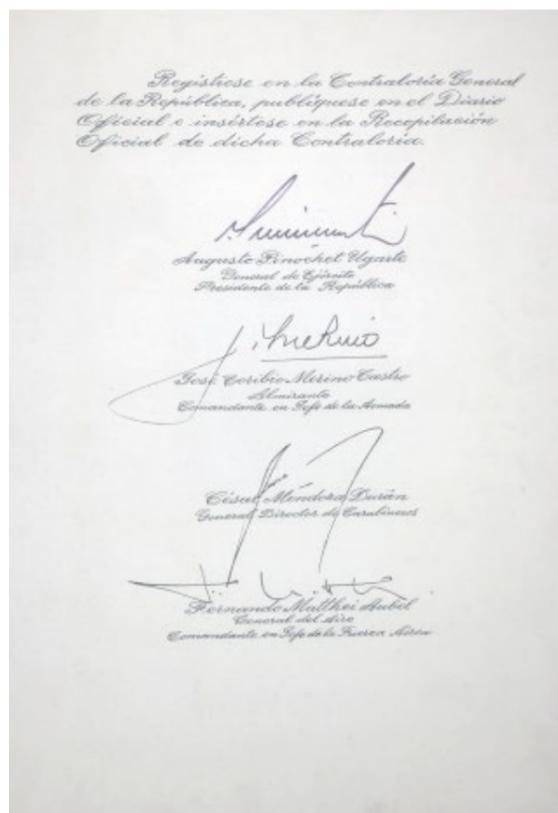
En este artículo se analizan los orígenes de la Constitución de 1980 y sus posteriores reformas para comprender las diferentes posturas en el debate actual sobre la creación de una nueva Constitución más democrática. En este debate hay quienes aceptan los mecanismos institucionales de la democracia representativa radicados en el Congreso Nacional. Otros en cambio, plantean la ilegitimidad de origen de la Constitución actual para así romper los mecanismos institucionales y recurrir a fórmulas de democracia directa en una Asamblea Popular Constituyente. En este artículo se argumenta a favor de fortalecer la democracia representativa y radicar el proceso constituyente en el Congreso Nacional.

## RÉSUMÉ

Cet article analyse les origines de la Constitution de 1980 et les modifications ultérieures afin de comprendre les différentes positions dans le débat actuel sur la création d'une nouvelle constitution, plus démocratique. Dans ce débat, il y a ceux qui acceptent les mécanismes institutionnels de la démocratie représentative établis par Congrès national. D'autres, cependant, soulèvent l'illégitimité d'origine de la Constitution actuelle, pour briser les mécanismes institutionnels et avoir recours à des formules de démocratie directe comme une Assemblée populaire constituante. Cet article plaide en faveur du renforcement de la démocratie représentative et d'ancre le processus constitutionnel au Congrès.

## ABSTRACT

This article studies the origins and subsequent reforms of the 1980 Chilean Constitution in order to understand the different arguments at play in the present debate about the drafting of a more democratic Constitution. In this debate, there are those who are prone to accept institutional mechanisms, representative democracy and, thus, the National Congress. Others argue, instead, that the present Constitution's illegitimacy, on account of its origins and institutional mechanisms, must be discarded in favor of direct democracy and a Popular Constituent Assembly. This article, in favor of representative democracy, backs the idea that the drafting of a new Constitution should originate, preferably, in Congress.



"Constitución de 1980" ARCHIVO NACIONAL DE CHILE

## INTRODUCCIÓN

★ Abril de 2016. El gobierno de Chile ha llamado a todos los chilenos, hombres y mujeres, a partir de los 14 años de edad (aunque la ciudadanía efectiva requiera haber cumplido los 18), a organizar y participar en "cabildos" locales donde, incentivados por unos "facilitadores", el pueblo discutirá qué Constitución quiere para organizar la vida pública. Luego, las conclusiones de los cabildos se deberán recoger por el gobierno y el Congreso como insumo para redactar una nueva Constitución. Se trata de un programa de participación masiva, inédito en la historia de Chile, que ha despertado suspicacias, escepticismo, temores de manipulación política, y por cierto, entusiasmos en sus impulsores. A falta de una Asamblea Constituyente, cuya convocatoria es actualmente ilegal y que no despierta suficiente interés en la ciudadanía como para imponerla "por voluntad popular" –según se desprende de los escasos votantes que en la última elección marcaron en su voto el signo AC–, se ha optado por los cabildos ciudadanos para incitar la participación popular y probablemente forzar de este modo los contenidos de la discusión constituyente que deberá realizarse en el Congreso Nacional.

¿Por qué en medio de tiempos de normalidad institucional sería ahora urgente redactar una nueva Constitución, iniciativa que inevitablemente genera incertidumbres?

Descontando a sectores de la derecha (por ejemplo, Cordero Mendoza, 2015: 83-96; Fermandois, 2010: 287-291) la Constitución actualmente vigente en Chile despierta profundas críticas, tanto entre juristas e intelectuales de diversas formaciones como entre dirigentes políticos y sociales, aunque no todos ellos, por cierto, estén de acuerdo con el programa constituyente del gobierno. Las objeciones a la Constitución vigente pueden ser agrupadas en dos categorías. Una, configurada por quienes rechazan artículos específicos que le otorgarían aun después de sus muchas reformas un carácter autoritario, centralista y neoliberal. Se ha señalado que la Constitución ha mantenido las fuertes atribuciones presidenciales, la preeminencia del derecho de propiedad sobre los derechos sociales, y la doctrina militar de la seguridad nacional entre sus falencias más importantes. (Ruiz-Tagle, 2006: 197-201, 210-213). Se ha argumentado la conservación de "enclaves autoritarios" identificados con las leyes de supermayoría y el sistema electoral binominal y la existencia de órganos autónomos, específicamente el Banco Central y el Tribunal Constitucional. (Zúñiga, 2010: 279). Además, se ha planteado que los altos quórum que se requieren para reformar la Constitución y las Leyes Orgánicas Constitucionales la convertirían en una carta pétrea, con el Tribunal Constitucional como su guardián (Couso y Coddou, 2010: 191-213).

Por otra parte, están quienes concentran su objeción a la Constitución en su origen ilegítimo, pues siendo una creatura de la dictadura sus múltiples reformas serían superficiales, la Constitución misma no permitiría cambiar nada sustancial, y estas reformas nunca lograrían

acabar con su carácter autoritario y neoliberal. (Atria, 2010: 172; Atria, 2013: 65-66; Atria, 2015: 43-54; Garretón, 2010: 273-275).

Aunque en algunas personas ambas críticas se fusionan, en términos analíticos es pertinente diferenciarlas pues en el primer caso se podría apostar a continuar realizando reformas profundas a la Constitución vigente a través de los mecanismos institucionales radicados en el Congreso Nacional, hasta llegar a tener incluso una carta sustancialmente distinta a la original de 1980. Eso fue lo que ocurrió en el siglo XIX cuando el conjunto de reformas constitucionales y electorales promulgadas en la década de 1870, en conjunto con unas prácticas parlamentarias de contenido liberal, permitieron que la constitución de 1833, presidencialista y autoritaria en sus orígenes, cobijara un régimen parlamentario liberal. (Correa Sutil, 2015b: 48-57). Este proceso decimonónico ha sido comprendido como una mutación constitucional que transformó radicalmente la Constitución de 1833 (Ruiz-Tagle, 2006: 106).

En el segundo caso solo cabría redactar una nueva Constitución cuya legitimidad tendría necesariamente que radicar en una amplia y directa participación popular para poder justificar la ruptura con la institucionalidad vigente y los procedimientos que ésta impone para cualquier cambio constitucional.

Si en el primer caso el énfasis está puesto en la democracia representativa (particularmente luego del fin del sistema electoral binominal, del que hablaremos más adelante), en el segundo caso se insiste en una democracia participativa que tensione la representación.

Para aclarar los alcances de esta disyuntiva es necesario remontar el análisis al origen de la Constitución vigente, a los procesos de reformas que ésta ha tenido, y a la discusión actual sobre el poder constituyente y la legitimidad, debate que compete al origen de la Constitución, a sus reformas, y a su vigencia desde 1990 bajo gobiernos de centroizquierda.

## GÉNESIS DE LA CONSTITUCIÓN

Que la Constitución fue originalmente una imposición de la dictadura militar es indiscutible. Con el cruento golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, las Fuerzas Armadas chilenas acabaron con el gobierno de la izquierda bombardeando el palacio presidencial, pusieron fin a la representación política clausurando el Congreso Nacional, y liquidaron la soberanía popular arrogándose para sí el poder constituyente. En efecto, tras el golpe de Estado una Junta Militar, constituida por los comandantes en jefe de las cuatro ramas de las Fuerzas Armadas, comenzó a gobernar el país en base a decretos leyes y determinó que si éstos contradecían lo establecido en la Constitución, primaban los decretos sobre ésta. La Junta Militar había tomado para sí el poder constituyente.

Más allá de los decretos leyes, el ejercicio del poder constituyente por parte de los militares comenzó muy pronto después del golpe de Estado. Tanto así que el 13 de

septiembre, le encomiendan la redacción de una nueva carta fundamental a Jaime Guzmán, profesor de derecho constitucional de la Universidad Católica a la vez que vehemente y activo opositor al gobierno de la Unidad Popular. Días más tarde, la Junta Militar ordenaba la creación de una Comisión Constituyente, más tarde llamada Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, de carácter asesora, integrada inicialmente por siete miembros, todos civiles, profesores de derecho constitucional, entre los cuales destacaba por su liderazgo Jaime Guzmán. La Comisión inició un trabajo sistemático de elaboración de una nueva carta fundamental mientras simultáneamente asesoraba a la Junta Militar en la redacción de unas Actas Constitucionales que promulgó en 1976. (Barros, 2005: 120, 146, 207, 220-230, 247-249)

La carta elaborada por esta Comisión fue entregada a Pinochet en octubre de 1978 y en noviembre pasó a la consideración del Consejo de Estado, órgano consultivo de 18 integrantes, tanto civiles como militares, designados por Pinochet. El Consejo de Estado, sin embargo, discrepó de la versión recibida y decidió redactar un nuevo proyecto de constitución que estuvo más cercano a una reforma de la Carta de 1925, que era la que regía al momento del golpe de Estado. Habiendo concluido su tarea en julio de 1980, remitió su proyecto a la Junta de Gobierno. (Barros, 2005: 213, 250; Correa Sutil, 2015b: 66-67)

Ya por ese entonces, Pinochet ejercía el rol de Presidente y la Junta, integrada por los comandantes en jefe de las distintas ramas y el vicecomandante en jefe del ejército, ejercía funciones legislativas. El poder constituyente –como decíamos–, había sido apropiado por las cuatro ramas de las Fuerzas Armadas, de modo que tanto el proyecto del Consejo de Estado como el proyecto de la Comisión Consultiva pasaron a la consideración de la Junta Militar. Ante la necesidad de finiquitar la redacción de la que sería la nueva carta fundamental, la Junta convocó a una comisión de asesores a quienes encomendó la redacción definitiva de la constitución. Este grupo fue integrado por seis militares y dos civiles, el ministro del Interior y la ministra de Justicia, ambos de notoria cercanía con Jaime Guzmán y Pinochet. La comisión informaba diariamente a la Junta Militar y se sometía a sus criterios a la vez que no dejaba registro de sus deliberaciones. En el curso de un mes dieron por terminado su trabajo, entregando a la Junta Militar la redacción de la nueva carta fundamental. Entre los dos proyectos recibidos, habían descartado el del Consejo de Estado –que integraban dos ex Presidentes de la República– y tomaron como base el proyecto de la Comisión Consultiva, donde Jaime Guzmán ejercía un liderazgo indiscutido (Barros, 2005: 213, 216, 264-265, 297).

La constitución surgida del seno de la Junta Militar fue sometida a plebiscito para su ratificación. Por cierto, se trataba solo de un simulacro, pues se dejó claramente establecido que este acto no implicaba que el poder constituyente hubiese vuelto al pueblo ya que aquél

continuaba residiendo en el poder militar. (Ruiz-Tagle, 2006: 129-130). Además de simulacro, el plebiscito fue un fraude electoral, al ser convocado sin padrones electorales, sin control sobre las mesas receptoras de sufragios, sin tribunales electorales; bajo estado de emergencia que facultaba al gobierno para detener, relegar y exiliar; sin libertad de prensa ni de reunión. (Correa Sutil, et.al., 2001: 323-324, 326). La nueva constitución nacía sin legitimidad.

La carta promulgada en septiembre de 1980 contenía, de hecho, dos constituciones. Por una parte, las disposiciones transitorias estructuraban las relaciones de poder entre la Junta Militar, es decir, entre los comandantes en jefe de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas y Pinochet –quien tenía pretensiones de dominio sobre éstas–, y comenzaban a regir en lo inmediato hasta por ocho años más, otorgando a Pinochet mayores facultades represivas. (Barros, 2005: 209-210, 263). Por otra parte, las disposiciones permanentes debían comenzar a regir en 1989, luego de que tras ocho años de haber promulgado la nueva constitución la Junta Militar sometiera a plebiscito la ratificación de quien ella designara como próximo presidente. El pueblo sería convocado a pronunciarse si aprobaba o no la propuesta militar.

Existe un acuerdo generalizado respecto al carácter dictatorial de las disposiciones transitorias, las cuales se ha considerado que dieron sustento a las violaciones de los derechos humanos (Correa Sutil, J., 2013: 29), pero no hay acuerdo respecto a cómo evaluar la estructura de las disposiciones permanentes de la Constitución promulgada en 1980. Para algunos (Cristi, 2006: 177-196; Cristi, 2014: 209-229) la Constitución de 1980 es íntegramente obra de Jaime Guzmán y por tanto tiene el sello indeleble de su pensamiento escolástico y corporativista, integrado con un liberalismo individualista tomado prestado de los economistas neoliberales. Una mezcla fatal, que tendría como consecuencia que no hay reforma que valga, pues siempre será superficial con respecto a este sello original, y no queda más alternativa que desechar esta constitución. Para otros (Barros, 2005: 209, 213, 263-270), en cambio, por muy autoritaria y militarista que sea esta carta, formalmente su estructura es liberal, contiene división de poderes y declaración de derechos. En consecuencia, la constitución podría ser reformada sustantivamente, tanto como para devenir en otra carta fundamental completamente diferente a la versión original promulgada en 1980.

De hecho, la constitución promulgada en 1980 ha pasado por muchos procesos de reforma, algunas de mayor importancia que otras si se considera la magnitud de las transformaciones introducidas. Incluso, en el último proceso de reformas sustantivas, en 2005, el Presidente de la República, Ricardo Lagos, consideró que las transformaciones a la carta eran tan significativas que a partir de ellas se podía hablar de una nueva Constitución, democrática ahora sí, por lo que le dio el imprimatur sellándola con su firma. No obstante, las frustraciones y exigencias para que se redactara una nueva Constitución se hicieron

sentir muy pronto, desmintiendo por tanto que se tratara de una nueva carta, y aún se la conoce y nombra como “la Constitución del 80” (Ruiz-Tagle, 2006: 198-200).

## UNA CONSTITUCIÓN REFORMADA

Las reformas a la Constitución de 1980 comenzaron tan pronto como la dictadura fue derrotada en las urnas con ocasión del plebiscito llamado por la Junta Militar en 1988, cumpliendo las disposiciones transitorias de ésta para ratificar el nombramiento de Pinochet como Presidente de la República por ocho años más. El país, convocado a votar, dijo mayoritariamente no a la propuesta militar. Esta vez el plebiscito se había realizado con registros electorales, tribunal electoral, y ante observadores internacionales, y el resultado adverso a los militares fue reconocido por los comandantes en jefe de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas, imponiéndose ante Pinochet.

Entre el triunfo del no en el plebiscito de octubre de 1988 y la próxima elección presidencial, a fines del año siguiente, sobrevino un período de negociaciones entre las fuerzas políticas de derecha que apoyaban al régimen militar, por una parte, y la combinación de partidos opositores articulados en un referente plural, la Concertación de Partidos por la Democracia. Tales negociaciones se dieron fundamentalmente en torno a la necesidad de reformar la Constitución. En efecto, los constitucionalistas y dirigentes políticos del gobierno y de la oposición, negociaron las reformas constitucionales que se requerían para que las fuerzas opositoras pudiesen gobernar si triunfaban, como era esperable, en la elección presidencial que debía realizarse en 1989. Como en toda negociación, ambas partes cedieron y llegaron a un acuerdo en torno a un paquete de reformas, el cual tuvieron que someter a la consideración de la Junta Militar y de Pinochet. Los militares objetaron algunas de las reformas consensuadas, las que tuvieron que quedar fuera del paquete acordado, a la vez que los ministros civiles y la Armada lograron doblarle la mano a la intransigencia de Pinochet. Así, aprovechando que todavía regían las disposiciones transitorias de la Constitución, que hacían más fácil la reforma constitucional que lo que establecían las disposiciones permanentes, en julio de 1989 se sometió a plebiscito un paquete de 54 reformas constitucionales. Su aprobación significó acabar con la proscripción de los partidos marxistas; aumentar el número de civiles en el Consejo de Seguridad Nacional para neutralizar así a la mayoría militar que lo componía; aumentar el número de senadores electos para disminuir de esa forma el peso relativo de los senadores designados; simplificar y facilitar el procedimiento para la reforma constitucional, entre otras. (Correa Sutil, 2015b: 68-70; Fuentes, 2010: 55-60)

Más aún, los constitucionalistas de oposición interpretaron que por medio de este plebiscito, ratificatorio de las reformas acordadas entre los dirigentes políticos, el poder constituyente había sido devuelto al pueblo, su titular

legítimo, y de tal modo se había podido legitimar la Constitución, por lo que la Concertación podía gobernar con ella, como de hecho lo hiciera. (Ruiz-Tagle, 2006: 130-131) Hubieron de pasar 15 años antes de la aprobación de otra gran reforma constitucional. En el intertanto gobernaron presidentes de todo el espectro de partidos de la Concertación y se aprobaron numerosas reformas constitucionales que tocaban aspectos menores, tendencia que continuó más allá de las reformas de 2005. En efecto, entrado el nuevo siglo, un proceso de negociaciones culminó con la aprobación de profundas reformas constitucionales promulgadas en 2005, bajo la presidencia del socialista Ricardo Lagos. En esta ocasión se desmanteló la tutela militar sobre la Constitución, aunque ha habido quienes sostienen que ésta permanece debido a la persistencia de la doctrina de Seguridad Nacional y del Consejo de Seguridad Nacional (Ruiz-Tagle, 2006: 199) y también en el proceso político mismo en la medida en que los militares continuarían como un poder fáctico vinculado al Ejecutivo a través del Ministerio de Defensa, con permanente capacidad de ejercer un veto nunca explicitado públicamente (Jocelyn-Holt, 2014: 420-439).

El conjunto de 61 reformas constitucionales aprobadas en 2005 otorgaron al Presidente de la República atribuciones para llamar a retiro a los comandantes en jefe, suprimieron a las Fuerzas Armadas la condición de garantes de la institucionalidad,

el Consejo de Seguridad Nacional quedó limitado a una función consultiva e integrado por una mayoría de civiles, eliminaron la capacidad de las Fuerzas Armadas para nombrar integrantes del Tribunal Constitucional, y pusieron fin a los senadores vitalicios y designados entre los cuales se contemplaba a generales de las cuatro ramas de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, paradójicamente, la subordinación de los militares al poder civil tuvo como contrapartida una mayor concentración de atribuciones en el Ejecutivo, y si bien estas reformas introdujeron la interpelación a los ministros de Estado por la Cámara de Diputados, y suprimieron la distinción entre sesiones ordinarias y extraordinarias del Congreso pudiendo así éste sesionar ininterrumpidamente, no obstante, nunca se propuso limitar la concentración de atribuciones en el Presidente de la República y enfrentar la debilidad del Congreso Nacional (Correa Sutil, 2015b: 72; Ruiz-Tagle, 2006: 131). Adicionalmente, aunque con las reformas de 2005 el sistema electoral binominal quedó fuera de la Constitución pasando a integrar la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, éste no fue reemplazado por otro más fielmente representativo, lo cual –he

argumentado– impidió continuar profundizando las reformas introducidas en 2005. En efecto, en el sistema electoral binominal chileno se eligen dos parlamentarios (sea diputados o senadores) por circunscripción y la segunda fuerza política con solo un tercio de los votos puede hacer elegir a uno de sus candidatos. De esta forma la fuerza minoritaria, los partidos de derecha en todos estos años, puede llegar a asegurarse prácticamente la mitad de los parlamentarios, forzando a la negociación política permanente. Si bien la negociación política puede considerarse virtuosa, no lo es si quienes la encarnan no representan efectivamente la distribución política del electorado.

Este es el aspecto que más se ha acentuado en la crítica al sistema binominal. Pero hay otros efectos muy perjudiciales para la legitimidad de la política, y en consecuencia de la institucionalidad. Por una parte, porque este sistema electoral prácticamente entrega a las dirigencias partidistas la elección parlamentaria a través de la definición de las candidaturas. En la medida en que el sistema lleva a que cada conglomerado elija a uno de los dos candidatos que presenta, el candidato más fuerte de cada coalición será, con la mayor seguridad, la figura electa. Este efecto se acentúa si la coalición lleva solo un candidato para los dos cupos en disputa –cuestión que ha ocurrido con cierta frecuencia–, o el segundo

candidato es extremadamente débil, creándose de este modo cupos protegidos. En consecuencia, los parlamentarios electos se deben más a las cúpulas de sus respectivos partidos que a su electorado, produciéndose una fatal distancia entre la ciudadanía y sus representantes en el Congreso Nacional.

Estos vicios del sistema electoral fueron reforzados con la disposición de la reforma constitucional de 2005 que entregó a las dirigencias de los partidos el reemplazo de los parlamentarios que cesaban en sus cargos, sea por muerte, enfermedad invalidante, o por asumir responsabilidades ministeriales en el Ejecutivo, cuestión que comenzó a ocurrir con creciente frecuencia en los últimos diez años. De tal modo, se podría llegar a argumentar que se volvió a una fórmula de parlamentarios designados, ésta vez por las dirigencias partidistas. Se diseñó esta reforma para fortalecer a los partidos políticos, pero en lugar de eso se les debilitó aún más, y con ellos al Congreso Nacional, en la medida en que su lejanía con el electorado acrecentó su desprestigio ante la ciudadanía.

Por eso, a pesar de la magnitud de las reformas constitucionales de 2005, casi de inmediato se hicieron sentir

Hubieron de pasar 15 años antes de la aprobación de otra gran reforma constitucional. En el intertanto gobernaron presidentes de todo el espectro de partidos de la Concertación y se aprobaron numerosas reformas constitucionales que tocaban aspectos menores, tendencia que continuó más allá de las reformas de 2005.

las voces descontentas dentro de la misma Concertación y entre no pocos de los constitucionalistas, quienes pidieron continuar profundizando este proceso o bien llamaron a redactar una nueva carta fundamental en un plazo de 5 años para así poder celebrar en 2010 el bicentenario de la República con una nueva constitución. (Fuentes, 2010: 64-73). Pero nada de ello ocurrió: ni se profundizó el proceso de reformas ni se caminó hacia la redacción de una nueva constitución, de tal modo que hacia 2013, ad portas de una nueva elección presidencial, se hicieron sentir con creciente fuerza las voces que exigían convocar a una Asamblea Constituyente, aunque esta fórmula no estuviera contemplada en el ordenamiento jurídico del país, al cual esperaban poder torcerle la mano.

## ¿ASAMBLEA CONSTITUYENTE?

Como en Chile no existe precedente alguno de convocatoria a una Asamblea Constituyente (Correa Sutil, 2015a), todo lo que se ha planteado hasta ahora han sido fórmulas donde ha discurrido la imaginación política. Por tanto, si para algunos pocos Asamblea Constituyente viene a ser lo mismo que Congreso Constituyente, que no lo es, para la mayoría de sus impulsores se trata, por sobre todo, de una Asamblea Popular donde se ejercería la democracia directa, por primera vez en Chile.

Cuando se ha propuesto una Asamblea Constituyente se la ha definido, por ejemplo, como una convocatoria de voceros provenientes de asambleas locales constituyentes, los que por su condición de voceros no tendrían atribuciones para negociar acuerdos. También se ha propuesto que la Asamblea Constituyente contenga representación funcional, con cuotas para indígenas, estudiantes, mujeres, y tantos otros actores sociales. Por cierto, los límites para definir quiénes deben estar sentados en la Asamblea por derecho propio son imposibles de establecer, y por tanto no pueden sino dar origen a una multitud de presiones y conflictos. Adicionalmente, y si se votara por representantes a la Asamblea, esta fórmula daría origen a un voto plural para aquellos que tendrían representación por derecho propio además de su derecho a representación ciudadana. Incluso, se ha sugerido integrar la Asamblea por sorteo (Correa Sutil, 2015b: 74-78).

Si la propuesta es una Asamblea Constituyente que se generara por sufragio universal, sin cuotas de representación a sectores específicos, no se entiende por qué no ha de ser el Congreso Nacional el que asuma la tarea de reformar profundamente la actual constitución o de crear una nueva carta, especialmente habiéndose aprobado a comienzos de 2015 el reemplazo del sistema electoral binominal, lo que asegura una representación mucho más plural y fidedigna. Debilitar el Congreso Nacional es debilitar la democracia representativa. Además de las múltiples razones para preferir que sea el Congreso Nacional quien aborde este desafío, existen también motivos prácticos. Quienes han propuesto la organización de una Asamblea no tienen claro cuántas personas la formarían, cuáles se-

rían las circunscripciones electorales, cuántos representantes elegiría cada circunscripción, cómo se convertirían los votos en escaños; cuáles serían los reglamentos de funcionamiento, los quórums para sesionar y para aprobar, la clausura del debate, el trabajo de comisiones, entre otros tantos asuntos de técnica electoral que ya han sido resueltos con respecto a la configuración y funcionamiento del Congreso Nacional (Correa Sutil, 2015a: 118). En suma, el llamado a crear una Asamblea Constituyente conlleva una desconfianza hacia la democracia representativa y un desconocimiento del Congreso Nacional como la institución representativa por excelencia, espacio para la discusión y negociación política, para la construcción de entendimientos, y baluarte contra la arbitrariedad. El discurso asambleísta facilita dar paso al caudillismo autoritario y con él a una eventual clausura del Congreso, como ha ocurrido más de una vez en la historia política chilena, con penosas consecuencias.

## HACIA UN CONGRESO CONSTITUYENTE

Llama la atención que se haya llegado a este nivel de radicalización política. ¿Por qué los cambios introducidos a la Constitución en 2005 fueron considerados insuficientes y por qué no se continuó profundizando el proceso de reformas constitucionales que muchas voces clamaban como necesario? La pregunta es relevante para poder abordar el dilema planteado sobre el futuro del proceso constituyente actual en Chile. He argumentado, a la luz de la experiencia histórica, que no fue posible profundizar el proceso de reformas constitucionales debido a que el sistema electoral binominal siguió vigente, lo que esclerotizó la vida política y paralizó el proceso de reformas constitucionales sustantivas.

En efecto, como hemos señalado, si bien el sistema electoral binominal salió de la Constitución y quedó en una ley orgánica constitucional, con lo cual se redujo el quórum necesario para su eliminación, éste permaneció inalterado por diez años más. Debido al enorme poder que el sistema electoral binominal entregó a las dirigencias partidistas, éste demoró décadas en ser eliminado. Hubo negociación y acuerdo en numerosas reformas significativas, la mayoría de las cuales fueron desmantelando la institucionalización del poder político de los militares, pero resultó extremadamente difícil cambiar el sistema electoral. Solo cuando las encuestas de opinión pública fueron reflejando un constante y enorme desprestigio del Congreso Nacional y de los partidos políticos éstos se allanaron a dejar de lado el sistema electoral binominal. Así, a comienzos de 2015 se promulgó la reforma de la Ley Orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, que terminó con el sistema binominal que regía para las elecciones parlamentarias. El acuerdo político lograba una vez más imponerse frente a los altos quórums requeridos para realizar la reforma.

Un nuevo sistema electoral entrará en funcionamiento para la próxima elección parlamentaria de 2017, cuando se re-

nueve la totalidad de la Cámara de Diputados y la mitad del Senado, lo que permitirá asegurar que los parlamentarios electos reflejen efectivamente las preferencias ciudadanas. La elección misma puede definirse en función de la tarea constituyente que tendrá dicha legislación. En tales condiciones, con parlamentarios atentos a las necesidades y anhelos de la ciudadanía, las negociaciones políticas que han de darse en el Congreso Nacional podrán con indiscutible legitimidad dar origen a una reforma profunda o la adopción de una nueva Constitución que satisfaga a la sociedad chilena. De todas formas, la redacción de una nueva carta fundamental tiene que hacerse por la vía de la reforma a la actual constitución, si es que no se pretende romper con la legalidad vigente y entrar en un ciclo revolucionario.

Una nueva Constitución debatida y acordada en el Congreso Nacional volvería a poner a éste en el sitio que le corresponde de acuerdo a la historia política chilena, como el órgano representativo por excelencia de la diversidad política, social e ideológica, como el espacio más plural en la institucionalidad política chilena y por tanto como el lugar privilegiado para el debate público, la negociación y el acuerdo.

## LA NUEVA CONSTITUCIÓN, ¿UNA DISCUSIÓN DE PROCEDIMIENTOS O DE CONTENIDOS?

Ciertamente, la discusión sobre el procedimiento –institucionalizado o revolucionario– que se adoptará para el cambio constitucional es de la mayor importancia. Sin embargo, hasta bien entrado el año 2016, esta discusión ha absorbido casi todas las energías de la sociedad chilena y apenas hay atisbos de propuestas sobre los contenidos. Alguna discusión ha surgido sobre la extensión que deberían tener las garantías de derechos, si acaso considerar una amplia gama de derechos económicos y sociales, o si dejar éstos radicados en las políticas públicas. Las posibilidades de descentralizar las enormes atribuciones del Ejecutivo hacia fórmulas más federalistas apenas se ha esbozado como un tema a discutir. Hay quienes han instalado el problema del reconocimiento de los pueblos indígenas, sin haber debatido sus implicancias. Ni que decir respecto a la necesidad de cambiar el régimen de gobierno por uno semipresidencial, semiparlamentario o parlamentario a secas.

La discusión sobre el régimen de gobierno más conveniente estuvo presente en el debate académico y político de fines de la década de 1980 y principios de la de 1990 cuando se pensó que la transición democrática traería consigo una nueva constitución. Hubo entonces acuerdo en la necesidad de dejar atrás el fuerte presidencialismo de la Constitución de 1925, al que se hacía responsable del quiebre institucional y de instaurar un régimen semiparlamentario o semipresidencial. Sin embargo, la historia es

conocida: una vez que la Concertación está en control de la presidencia la intención de dejar de lado la concentración de poderes en el Ejecutivo fue abandonada argumentando la necesidad de contar con el máximo de facultades para poder enfrentar al poder militar y a Pinochet (Correa Sutil, 2015b: 70-72).

Si bien una discusión seria y profunda sobre el régimen de gobierno ha estado ausente en el debate constitucional chileno, por la vía de las propuestas procedimentales se ha colado una reivindicación del presidencialismo fuerte. En efecto, para oponerse a la Asamblea Constituyente han surgido voces, tanto en la izquierda como en la derecha del espectro político, que están insistiendo en volver la discusión a una reforma de

la Constitución de 1925, como si su legitimidad y eficacia estuvieran exentas de toda duda, y como si el tiempo pudiese congelarse y se pudiese viajar al pasado con tal facilidad. Pero sobre todo, la discusión constitucional no puede olvidar el fracaso de la Constitución de 1925 para dar salida al conflicto político, así como tampoco puede obviar su carácter cívico-militar, tanto en su génesis (Correa Sutil, 2015c: 42-46) como durante su vigencia (Jocelyn-Holt, 2014: 428-430). Si en 1973 los militares se arrogaron la titularidad del poder constituyente es porque había habido un precedente. En 1925 los militares se adjudicaron la representación del pueblo, y como portadores de ésta, asumieron el poder constituyente e impusieron una constitución presidencialista, la misma que en su fracaso para resolver el conflicto político precipitó un nuevo golpe militar, mucho más cruento esta vez, en 1973.

A diferencia de la empantanada discusión sobre los procedimientos que solo ha logrado suscitar desconfianzas mutuas, un debate sobre los contenidos que debería tener una nueva constitución, o la reforma profunda de la actual, permitiría en cambio iniciar un debate sustantivo que despejara incógnitas sobre la extensión de los acuerdos y las discrepancias en la sociedad chilena sobre la forma de organizar la vida política.

## BIBLIOGRAFÍA

ATRIA, FERNANDO.

2010. "Participación y alienación política: el problema constitucional", en: Fuentes, Claudio (ed.), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, pp. 163-190. Santiago: Henrich Böll Stiftung y UDP.

2013. *La Constitución Tramposa*. Santiago: Lom. 160 pp.

2015. "Sobre el problema constitucional y el mecanismo idóneo y pertinente", en: Fuentes, Claudio y Joignant, Alfredo (eds.), *La Solución Constitucional. Plebiscitos, Asambleas, Congresos, Sorteos y Mecanismos Híbridos*, pp. 41-70. Santiago: Catalonia.

BARROS, ROBERT.

2005. *La Junta Militar. Pinochet y la Constitución de 1980*. Santiago: Sudamericana. 421 pp.

CORDERO MENDOZA, GONZALO.

2015. "La solución no es constitucional", en: Fuentes, Claudio y Joignant, Alfredo (eds.), *La Solución Constitucional. Plebiscitos, Asambleas, Congresos, Sorteos y Mecanismos Híbridos*, pp. 83-96. Santiago: Catalonia.

CORREA SUTIL, JORGE.

2013. "¿Ha llegado la hora de una nueva Constitución?", *Anuario de Derecho Público* 2013: 21-35.

CORREA SUTIL, SOFÍA.

2015a. "Cambio Constitucional desde el Congreso Nacional", en: Fuentes, Claudio y Joignant, Alfredo (eds.), *La Solución Constitucional. Plebiscitos, Asambleas, Congresos, Sorteos y Mecanismos Híbridos*, pp. 113-126. Santiago: Catalonia.

2015b. "Los procesos constituyentes en la historia de Chile. Lecciones para el presente". *Estudios Públicos* 137: 43-85.

2015c. "Congreso Constituyente o Asamblea Constituyente?" *Revista de Derecho Público* 82: 41-52.

2001. (et. al.), *Historia del Siglo XX Chileno. Balance Paradojal*. Santiago: Sudamericana. 428 pp.

COUSO, JAVIER Y ALBERTO CODDOU.

2010. "Las asignaturas pendientes de la reforma constitucional chilena", en: Fuentes, Claudio (ed.), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, pp. 191-213. Santiago: Henrich Böll Stiftung y UDP.

CRISTI, RENATO.

2006. "El Constitucionalismo Autoritario de Jaime Guzmán", en: Cristi, Renato y Ruiz-Tagle, Pablo, *La República en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*, pp. 177-196. Santiago: LOM.

2014. "La síntesis conservadora/neoliberal de Jaime Guzmán: la subsidiariedad como principio articulador", en: Cristi, Renato y Ruiz-Tagle, Pablo, *El Constitucionalismo del Miedo. Propiedad, Bien Común y Poder Constituyente*, pp. 209-229. Santiago: LOM.

FERMANDOIS, ARTURO.

2010. "De afectos y razones en el debate constitucional", en: Fuentes, Claudio (ed.), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, pp. 287-291. Santiago: Henrich Böll Stiftung y UDP.

FUENTES, CLAUDIO.

2010. "Elites, opinión pública y cambio constitucional", en: Fuentes, Claudio (ed.), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, pp. 45-84. Santiago: Henrich Böll Stiftung y UDP.

GARRETÓN, ROBERTO.

2010. "¿Cómo cambiar una Constitución ilegítima?", en: Fuentes, Claudio (ed.), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, pp. 273-277. Santiago: Henrich Böll Stiftung y UDP.

JOCELYN-HOLT LETELIER, ALFREDO.

2014. *El Chile Perplejo. Del avanzar sin transar al transar sin parar*. Santiago: DeBolsillo, segunda edición aumentada. 488 pp.

RUIZ-TAGLE, PABLO.

2006 a. "El constitucionalismo chileno: entre el autoritarismo y la democracia", en: Cristi, Renato y Ruiz-Tagle, Pablo, *La República en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*, pp.79-143. Santiago: LOM.

2006 b. "La trampa del neopresidencialismo: la Constitución 'Gatopardo'", en: Cristi, Renato y Ruiz-Tagle, Pablo, *La República en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*, pp. 197-218. Santiago: LOM.

ZÚÑIGA, FRANCISCO.

2010. "Nueva constitución del Bicentenario y operación constituyente", en: Fuentes, Claudio (ed.), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, pp. 278-286. Santiago: Henrich Böll Stiftung y UDP.

# LA CRISIS DE LA "DEMOCRACIA DE LOS ACUERDOS" (2011-2016)

**ALBERTO MAYOL**

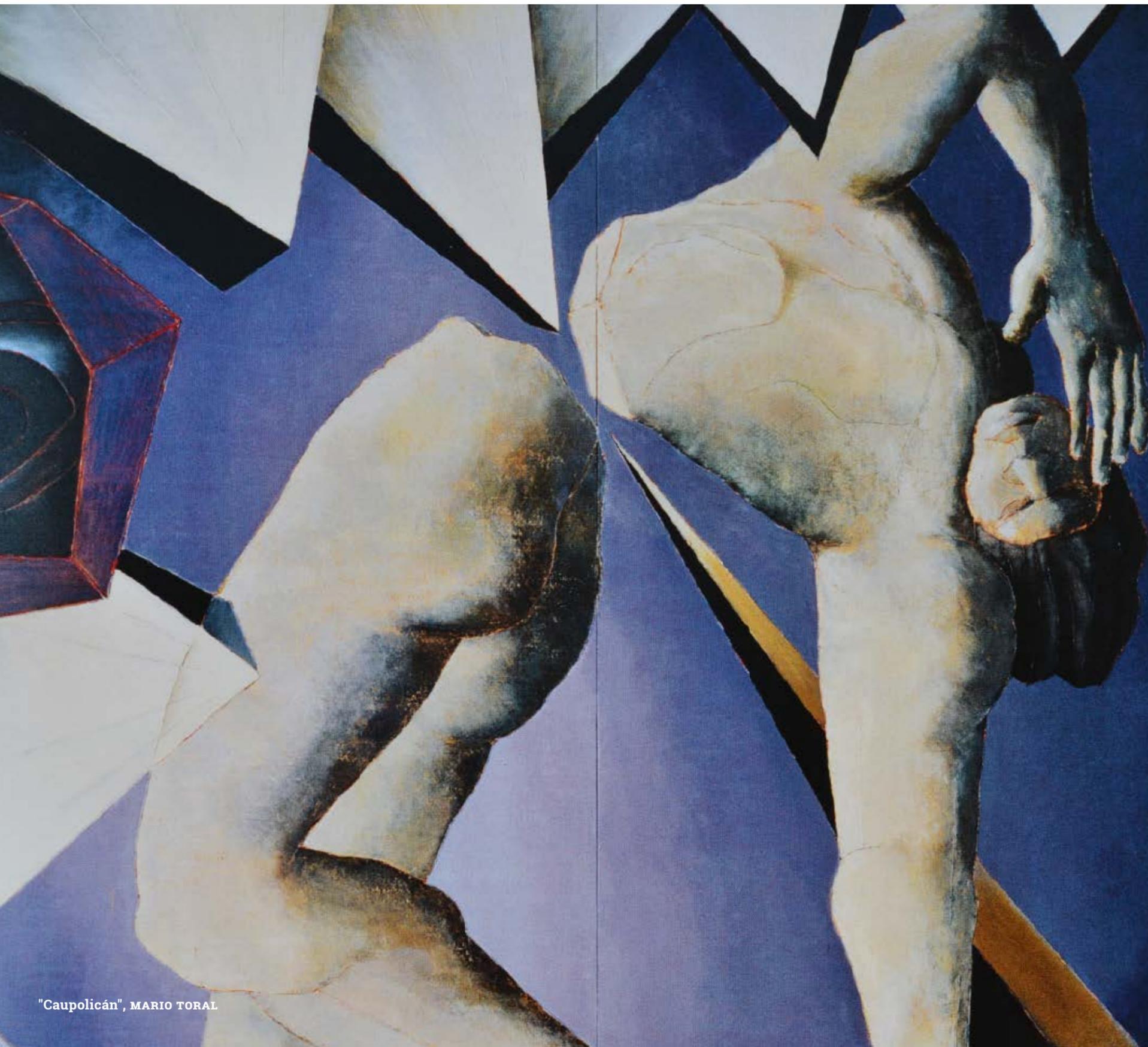
Sociólogo.

PhD Universidad Complutense de Madrid.

Académico.

Facultad de Administración y Economía,  
Universidad de Santiago de Chile.

alberto.mayol@usach.cl



"Caupolicán", MARIO TORAL

## RESUMEN

La posdictadura chilena (desde 1990) conoció una fórmula de coordinación de los principales partidos políticos llamada "democracia de los acuerdos", caracterizada por evitar, en los temas álgidos (velocidad de democratización, juicios por derechos humanos y modelo de desarrollo) el conflicto político, apostando a que las fuerzas de la derecha –que apoyaron a Pinochet en el plebiscito– y la centroizquierda –que configuró la oposición electoral al dictador–, generasen consensos. Esta fórmula no solo alcanzó a los partidos, sino que se convirtió en el mecanismo predilecto de gestión de conflictos de alta intensidad, incluyendo a la Iglesia Católica, los empresarios y otros actores de importancia. La emergencia de movilizaciones sociales y el desgaste institucional consecuente desde 2011 ha puesto fin a la "democracia de los acuerdos". Estos pasaron de ser la fórmula de operación de la transición a ser ellos mismos parte de la grieta o fractura que marca el clivaje principal de la sociedad chilena: elite y ciudadanía. Es posible demostrar que, a ojos de la ciudadanía, la "democracia de los acuerdos" terminó por transformar a la izquierda, al centro y a la derecha en versiones de lo mismo, cuyo resumen es "la elite", "los poderosos", los "privilegiados". El eje izquierda/derecha se desfigura, pero ya no en los acuerdos, sino en la impugnación de ellos.

## RÉSUMÉ

La post-dictature du Chili d'après 1990 a trouvé une formule pour la coordination des principaux partis politiques appelée la «démocratie des accords», caractérisée pour éviter dans les problèmes critiques (vitesse de démocratisation, les procès des droits humains et le modèle de développement) le conflit politique, en faisant le pari que les forces de droite qui ont soutenu Pinochet lors du plébiscite et le centre-gauche qui constituait l'opposition électorale au dictateur déboucheraient sur un consensus. Cette formule a non seulement convaincu les partis, mais il est devenu le principal mécanisme de gestion des conflits de haute intensité, y compris l'Église catholique, les employeurs et les autres acteurs concernés. L'émergence de mouvements sociaux et de la dégradation institutionnelle depuis 2011 a mis fin à la «démocratie des accords». Ils sont passés eux-mêmes de formule de transition à faire partie de la fissure ou de fracture qui marque le principal clivage de la société chilienne: l'élite et de la citoyenneté. Il est possible de montrer que, aux yeux des citoyens, la «démocratie des accords» finit par transformer la gauche, centre et droite en versions de la même chose, en résumé «l'élite», «les puissants», «les privilégiés». L'axe droite-gauche se défigure, mais non plus en accords, sinon en confrontations.

## ABSTRACT

Post-dictatorship Chile (since 1990) has experienced a coordination among the main political parties called "democracy of agreements", characterized by avoidance of hot topics (speed of democratization, human rights trials and the development model). The bet was that this formula would permit the forces of the right that supported Pinochet in the plebiscite, and the center-left which configured the electoral opposition to the dictator, would be able to achieve consensus. This formula was not only utilized by the political parties, but also became the preferred conflict management mechanism for high-intensity disputes and has been utilized by the Catholic Church, businessmen and other important actors. The emergence of social mobilizations and the consequent institutional degradation since 2011 has put an end to the "democracy of agreements". This went from being the operating formula of the transition to itself being part of the crack or fracture that marks the main cleavage of Chilean society: elite and citizenry. It is possible to show that, in the eyes of the citizens, the "democracy of agreements" ended up transforming the left, the center and the right into versions of the same, whose summary is "the elite", "the powerful", the "privileged". The left / right axis is disfigured, no longer only in the agreements, but in the challenges to them.

“La izquierda y la derecha unidas  
jamás serán vencidas”.

**Nicanor Parra**

“Todo lo que sube tiene que bajar”.

**Isaac Newton**

## EL CAMINO A LOS ACUERDOS: DICTADURA Y POSTDICTADURA

★ Chile vivió una dictadura de 17 años, desde 1973 a 1990. Los siguientes años se conocen como la “transición a la democracia”, o simplemente, “transición”. No hay acuerdo respecto a si la transición terminó o no. Intentos infructuosos por darle un fin litúrgico y de eficacia política fueron realizados numerosas veces: las reformas constitucionales de Ricardo Lagos a la Carta Magna hecha en dictadura, el “gobierno ciudadano” de Michelle Bachelet en su primer mandato (2006-2010), el cierre del pacto Concertación de Partidos por la Democracia en 2013 y el surgimiento del pacto llamado Nueva Mayoría, con afanes más progresistas, que gobierna desde 2014. Estos esfuerzos “desde arriba” no han tenido mayores rendimientos. La

transición sigue siendo un concepto pertinente y todo parece indicar que su desuso tiene más que ver con el cansancio o el sinsentido de repetir su mantra, que con su impertinencia conceptual. No hubo una agenda clara hacia la democracia ni una meta social y políticamente aceptada que indicara el antes y el después. Sin embargo, hay quienes sitúan el fin de la transición –o el comienzo de una nueva– en el movimiento estudiantil de 2011 y en el ciclo de impugnación social y política, con su respectiva crisis institucional y de legitimidad, que ha acompañado los cinco años que se han recorrido desde entonces.

La transición chilena tuvo como fórmula política central la idea de “democracia de los acuerdos”. Si el disenso, se dijo, había procurado el conflicto de 1973, transmutado en dictadura; se debía avanzar hacia el consenso. En palabras de Ricardo Lagos, académico y político fundamental en el proceso transicional, y presidente de la república entre los años 2000 y 2006:

Las raíces de esta coalición política se hunden en los diecisiete años de dictadura que sufrió el país entre 1973 y 1990. La ruptura del sistema democrático chileno fue responsabilidad prácticamente de todas las fuerzas políticas. El golpe militar marcó una línea divisoria clara y nítida entre los que estaban por volver al sistema democrático, respetar los derechos humanos y establecer un Estado de derecho y aquellos que pensaban que debían seguir apoyando al régimen dictatorial. Es una línea divisoria que marca profundamente al sistema político chileno. Sin embargo, para cuando en mayo de 1983, a diez años del golpe militar, se produce la primera gran protesta nacional, con motivo de la crisis económica que enfrentaba el país, una identidad crecientemente mayoritaria se había formado entre distintos sectores políticos acerca de cómo terminar la dictadura. Para entonces la economía había sufrido una crisis muy profunda, el producto había caído más del 20 por ciento en un año y el nivel de desocupación se acercaba peligrosamente al 20 por ciento. Es en estas condiciones cuando cinco partidos políticos se unen para formar una primera coalición que tuvo el nombre de Alianza Democrática.<sup>1</sup>

El relato de Ricardo Lagos es de mucha utilidad. Cabe destacar su aseveración sobre el origen del golpe de estado como un resultado del disenso mal procesado. Opera aquí la idea de los acuerdos como una necesidad histórica que se proyecta primero entre las fuerzas políticas con intereses comunes en una disputa electoral, en la cual no solo figuraban los opositores a la dictadura, sino también algunos de sus defensores. Se comienzan a configurar así las principales coaliciones políticas; una como resultado del pacto establecido entre los partidos de derecha derivados del antiguo Partido Nacional (disuelto después del golpe de estado), y otra fuerza política que se configura como el pacto de quienes están en contra no solo de la dictadura, sino además de Pinochet. Este último punto es



“Estadio Nacional de Chile, 22 Septiembre 1973”, MARCELO MONTECINOS

<sup>1</sup> Ricardo Lagos (2008: 33-40).

importante, ya que el plebiscito de 1988 implicaba que un triunfo de Pinochet podía transformar al dictador en un presidente de la república democráticamente electo, inaugurándose la transición con él a cargo. La naciente Concertación de Partidos por la Democracia forma un bloque históricamente nuevo, que reúne desde la Democracia Cristiana hasta el Partido Socialista, con miras a sacar a Pinochet del mando y posibilitar un gobierno conjunto después.



"Celebración ciudadana en Santiago por el triunfo del NO, 1988", LUIS NAVARRO VEGA

Entonces, la dictadura chilena terminó en un plebiscito, ejecutado en 1988, donde un pacto instrumental de opositores triunfó sobre la posible continuidad de Pinochet. Este acontecimiento, conocido como el "triunfo del NO", es un hito decisivo en la huella que sigue el proceso transicional. El proceso de validación del plebiscito como procedimiento legítimo para los diferentes grupos opositores fue de alta dificultad. Muchos desconfiaban de la posibilidad de aceptar un plebiscito que bien podía ser amañado por el gobierno dictatorial. El camino de negociaciones fue largo e involucró a los sectores blandos de la dictadura y a muchas organizaciones políticas proscritas durante el ejercicio gubernativo de Pinochet y la Junta Militar de Gobierno. El primer pacto fue aceptar el plebiscito, del cual se restaron algunos actores, que terminaron marginalizados por esa decisión. El proceso de pacto tiene muchas etapas: la paz y la repartición de los beneficios de la visita del papa Juan Pablo II a un año del plebiscito fue otro momento en que se hizo evidente un escenario de solidificación de la configuración, al menos en lo visible, del grupo gobernista como un solo bloque y de la oposición como otro, consolidado este último grupo en una unidad que pocos años antes parecía imposible. El año clave es 1989, cuando ya había triunfado el NO. Se decide pactar en validar la Constitución Política de 1980, redactada en dictadura en el marco de tres grandes influencias intelectuales: las doctrinas de seguridad del Estado, las encíclicas papales de la Iglesia Católica y el neoliberalismo como inspiración del modelo económico<sup>2</sup>. En 1989 se plebiscitan las 54 reformas a la Constitución de 1980 y dichos cambios son aprobados por todos los partidos que participaron activamente en la fórmula plebiscitaria del año anterior. No es extraño que el triunfo haya sido arrollador. El año 1989 se realizan las previsible elecciones presidenciales que motivaron el triunfo de la naciente Concertación de Partidos por la Democracia, alianza consolidada entonces como oferta política coalicional y no solo como estrategia de victoria contingente contra el dictador. El triunfo de Aylwin termina con un pacto bastante definido, al punto que los futuros ministros de su gobierno se suman al

poder ejecutivo durante los últimos meses de Pinochet al mando, produciendo un cambio burocrático de mando previo al cambio político. La literatura habla de los enclaves autoritarios como las secuelas institucionales que sostienen dinámicas autoritarias durante el proceso de elecciones democráticas regulares<sup>3</sup>. Pero además se constituirán enclaves transicionales, es decir, que la propia dinámica de la transición –por definición, pasajera–, se estructuró con mayor densidad, al punto de sobrevivir a su propio diseño de caducidad<sup>4</sup>. Entonces, si la transición terminaba en la democracia por diseño, en la realidad esta transición se consolidó tanto como ruta y destino.

Cabe destacar la importancia histórica del acuerdo alcanzado entre socialistas y demócratacristianos para el plebiscito, pero por sobre todo, la continuación de este acuerdo a posteriori. El Partido Socialista chileno venía de un proceso de radicalización intenso durante la Unidad Popular, presionando a Salvador Allende a una postura más marxista. La Democracia Cristiana luchaba contra el marxismo como uno de los principales objetivos históricos en el marco de la postguerra. El pacto inédito entre las fuerzas conservadoras de la Democracia Cristiana (DC) y las fuerzas socialistas recientemente marxistas del Partido Socialista (PS) fue decisivo; porque ese acuerdo cruza la frontera y acepta el cronograma de actividades de salida de la dictadura ofrecida por esta última, a saber, un plebiscito en 1988. Este punto no es menor, ya que numerosas fuerzas políticas sostenían la tesis de la resistencia social y/o armada contra la dictadura, hasta hacerla caer. Pero dada la enorme crisis económica de inicios de la década de los ochenta, la apuesta por una caída de la dictadura no era vista, ni en Chile ni internacionalmente, como una tesis aberrante. Sin embargo, que las principales fuerzas políticas de la historia reciente de

<sup>2</sup> Análisis constitucional sobre Jaime Guzmán de Cristi y Ruiz Tagle (2014).

<sup>3</sup> Véase Garretón (1988 y 2012).

<sup>4</sup> Siavelis (2009).

Chile (demócratacristianos y socialistas, que ostentaban los últimos presidentes elegidos en Chile) aceptasen una vía de salida institucional, de acuerdo al camino trazado por la dictadura, dejó a la alternativa de abatir a Pinochet por la fuerza, ya fuera a través de la movilización o de la vía insurreccional, como una postura marginal.

Si el primer acuerdo logrado entre las fuerzas de oposición mayoritarias y la dictadura fue aceptar el plebiscito; el siguiente acuerdo será visar la visita del papa Juan Pablo II en 1987. La Iglesia chilena había cumplido un rol doble: aparato de resistencia ante las violaciones a los derechos humanos (a través del liderazgo del Cardenal Silva Henríquez y la Vicaría de la Solidaridad), y aliado político de la dictadura en varias agendas políticas (orden, sexualidad, anticomunismo y leyes de familia). La visita del papa Juan Pablo II fue la liturgia del gran acuerdo impulsado por una Iglesia Católica que debía simbolizar lo uno y lo contrario. Literalmente, las actividades del papa fueron salomónicas, incluyendo visitas al palacio La Moneda con salida al balcón para saludar al pueblo junto a Pinochet, pero también una visita a la población La Victoria condenando las matanzas y escuchando a los pobladores hablar de los horrores cometidos en dictadura. Cada uno tuvo al papa que necesitaba. Juan Pablo II, un papa anticomunista articulando vínculos políticos fuertes con el eje Reagan-Thatcher y con Israel, llegaba a Chile como un líder religioso homenajeado incluso por las fuerzas de la izquierda chilena.

El plebiscito de 1988, donde la población debía optar entre dar el primer gobierno transicional a Augusto Pinochet (opción "Sí") y la alternativa de convocar a elecciones presidenciales (opción "No"), mostró el triunfo de la opción "No" y abrió un escenario de negociación nuevo, donde los acuerdos volvieron a ser parte del repertorio. El primero fue un próximo plebiscito, fijado para 1989, donde se aprobarían 54 reformas constitucionales acordadas entre todos los partidos que estuvieron de acuerdo con el anterior ejercicio plebiscitario. De este modo, se mantuvo la Constitución Política de 1980 redactada en dictadura, haciendo modificaciones y otorgándole legitimidad para el ejercicio de la transición naciente.

La "democracia de los acuerdos" nace en realidad de la proyección de este escenario de negociación más allá de las fronteras de la dictadura. Es más bien una fórmula de cultura política de la elite antes que una secuencia de hechos. Es posible concebirla como la proyección, a partir de la base fáctica de los hechos antes descritos, hacia un repertorio conductual y de valoración constante del

consenso entre las fuerzas políticas, y como la fórmula de construcción democrática más efectiva. Y en tanto fórmula, no es solo un mecanismo de operación en la actividad política, sino que se torna un recurso capaz de producir rendimientos a toda clase de actores con capacidad de movilización de recursos políticos (la Iglesia, los empresarios, los militares, por ejemplo).

La década de 1990 –los "noventa"– conocerá la transformación de una secuencia de acuerdos cuyo fundamento era la necesidad histórica de un régimen de construcción de la democracia basado en el consenso entre el gobierno y la oposición. Dado que era evidente que las sucesivas elecciones las ganaría por mucho tiempo la coalición de centro-izquierda (Concertación de Partidos por la Democracia), que vertebraban el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Socialista, la orientación a los acuerdos con la oposición devino una fórmula altamente conveniente para la derecha. El fundamento para los partidos de izquierda –que procuró la aceptación de este inconveniente negocio–, radicaba en la necesidad de adaptarse a un escenario que parecía ser el único (o que era presentado como tal) para salir de la dictadura exitosamente.

Y este escenario incluía un Congreso Nacional artificialmente configurado con sobrerrepresentación de las fuerzas heredadas de la dictadura. Por un lado, un sistema de doble cámara parlamentaria (de Diputados y del Senado) con prácticamente las mismas atribuciones, la cual al consolidar al Senado como la segunda instancia de ratificación de cada proyecto favoreció su enorme poder. Precisamente en esta cámara se estableció la presencia de 8 senadores, designados por instituciones vinculadas especialmente al mundo militar. Además, el sistema electoral diseñado favorecía la creación de dos coaliciones mayoritarias, sobrerrepresentándolas y favoreciendo una presencia abundante de la derecha en el Congreso. Estas condiciones fundamentaban (o eso se argumentó) la exigencia de una lógica de acuerdos entre todas las fuerzas políticas para dar luz a las leyes y los proyectos políticos.

Todas las decisiones importantes de los años noventa terminaron entonces en una política de acuerdos: la reforma educacional, las reformas a la política sobre sexualidad, la reforma tributaria, y –el más sorprendente– el apoyo a los argumentos esgrimidos por la defensa de Pinochet cuando éste fue detenido en Londres. Todo esto se hizo en el marco de una clara profundización del modelo económico, potenciando tratados de libre comercio, solidificando el mercado de capitales,

La "democracia de los acuerdos" nace en realidad de la proyección de este escenario de negociación más allá de las fronteras de la dictadura. Es más bien una fórmula de cultura política de la elite antes que una secuencia de hechos.

generando un enorme plan de concesiones de obras públicas a privados, potenciando soluciones privadas a problemas públicos y favoreciendo un régimen de subsidiariedad. Con el cambio de milenio esta forma de operación mediante acuerdos mantuvo su presencia, aún cuando fue cada vez más evidente que sus mecanismos apoyaban la gestión política del pacto de la elite por sobre el conjunto de convicciones del sistema político. Esto fue evidente en el pacto político que terminó con el acuerdo para desarrollar una nueva legislación sobre probidad luego del descubrimiento, en 2003, de importantes casos de corrupción. El cierre de casos de gran connotación pública, como el llamado "caso Spiniak", donde un Senador fue acusado de abusos sexuales y de participar como consumidor de la oferta de comercio sexual de menores, son muestra evidente de este pacto. La misma operación, mediante acuerdos, se utilizó para detener diversas movilizaciones sociales promovidas por trabajadores, mapuche, estudiantes, ambientalistas. En todos estos casos, las fuerzas políticas operaron en conjunto y tuvieron normalmente el apoyo de la Iglesia Católica, a ratos actuando como mediadora o como influyente moral en la opinión pública.

La articulación entre lo público y lo privado creció no solo en operaciones conjuntas de política pública, sino también como vertebración del poder. Creció el rol de los operadores políticos que intermedaban entre ambos mundos, lobistas, asesores y consejeros. Los intersticios del poder se hicieron fuertes y relevantes. La escena parecía controlada. En los "noventa" los medios de comunicación disidentes al gran pacto fueron eliminados o convertidos en irrelevantes. El mundo sindical fue controlado por la Concertación de Partidos por la Democracia de modo creciente. Irónicamente, tanto la prensa independiente como el mundo sindical fueron más fuertes en la dictadura que durante la transición. Los principales líderes del mundo estudiantil transitaron a la arena política y dejaron a sus espaldas las reivindicaciones de las que fueron portavoces. Esto derivó en una radicalización hacia la izquierda del mundo estudiantil, desapareciendo de las asociaciones universitarias de estudiantes los partidos de las dos principales coaliciones. Desde 1998 hasta hoy, a nivel universitario las principales fuerzas políticas son agrupaciones no asociadas a partidos políticos tradicionales, con la sola excepción (nunca mayoritaria al interior del movimiento) del Partido Comunista. Incluso el carácter excepcional del Partido Comunista en el mundo estudiantil se ha perdido rápidamente desde que dicha institución decidió ingresar al gobierno de la Nueva Mayoría, paso que le costó caro en el mundo social (no solo estudiantil, sino incluso en el mundo sindical). Por otro lado, al interior del catolicismo la "Iglesia Disidente" desapareció y diversas operaciones de la facción conservadora cercaron las posibilidades de maniobra de la "Iglesia Social". El vínculo con el mundo militar se hizo fértil. Los ministros de Defensa operaron como abogados de los militares y, hasta hoy, estos últimos no han

entregado información relevante sobre las violaciones a los derechos humanos y la ubicación de los cuerpos de los ejecutados políticos. El retiro del mundo militar a la vida civil fue premiado con una serie de prebendas: un sistema de pensiones específico muy superior al del resto de los chilenos y un presupuesto holgado del 10% de las ventas de la empresa pública de cobre más grande del mundo (Codelco), que garantizaba entre US\$200 MM y US\$800 MM anuales para la compra de armamento y la renovación del equipamiento (con muy poco control y con importantes casos de corrupción asociados).

Es así como la "democracia de los acuerdos" fue la construcción de un escenario común y un conjunto de reglas para la operación armónica de diferentes poderes que representaron a los actores de mayor influencia tanto en la dictadura como en la postdictadura: la Iglesia Católica y su facción dominante, la prensa escrita más tradicional (fundamentalmente el periódico El Mercurio); los militares, que lentamente se retiraban de la elite política; y el empresariado de alta inversión de capital y que opera en el sistema financiero. El acuerdo político procesó fundamentalmente los acuerdos con estos poderes, denominados hacia 1993 por un político de la propia derecha (Andrés Allamand) como "los poderes fácticos" (comentario que le valió un ostracismo político de varios años).

La "democracia de los acuerdos" se podría catalogar de enclave transicional de carácter cultural. Estaba basada, en términos culturales, en un diagnóstico común: que una cultura de conflictividad en la política podía derivar en regresiones autoritarias, lo que equivale a decir que la responsabilidad del "quiebre institucional", o "golpe de Estado", radicaba en la incapacidad del sistema político para moderar las tendencias hacia la polarización ideológica<sup>5</sup>. De este modo, la noción de equilibrio político dejaba de situarse en el cómo del proceso político, para situarla en el qué del mismo. Es decir, la capacidad de procesamiento del conflicto como gobernabilidad se transformaba en la exigencia de una ausencia de conflicto como condición de responsabilidad política para afrontar el riesgo (posiblemente inexistente) de regresión autoritaria. Este diagnóstico, basado en la sumisión a un riesgo teórico y a la exigencia de unos límites específicos de la discusión, configuraron un marco conductual sobre la responsabilidad política transicional. Pero además la herencia de clivajes autoritarios supuso la conservación permanente del clivaje del plebiscito de 1988. Es decir, un bloque serían los partidos que se sumaron al NO, y el otro bloque serían los partidos que votaron Sí. La derecha no ofrecía variantes significativas, aún cuando había vivido un cambio de repertorio importante al sumar a la derecha neoliberal con grupos católicos

<sup>5</sup> La tesis de la polarización partidista es muy utilizada en la ciencia política. Probablemente quien mayor influencia tuvo al aplicarla fue Arturo Valenzuela en su obra *El quiebre de la democracia en Chile* (1978).

de elite que contaban con una alta influencia política. La coalición de centro-izquierda, clave en el pacto político, habitaba una convergencia históricamente más difícil, que iba desde el socialismo recientemente radicalizado hasta las visiones demócratacristianas. La tensión, a primera vista imposible de resolver y a tan pocos años de la enorme bifurcación de 1973 en el marco de un escenario traumático, fue no obstante mucho más sencilla. El socialismo se encontraba teóricamente denostado y se consideraba popperianamente falseado por la prueba histórica de su fracaso en la Unión Soviética, devastada en pocos años luego de la caída del muro de Berlín. El argumento central de Fukuyama sobre "el fin de la historia" cruzaba todas las puertas; algunas con dolor, otras con resignación y otras en el éxtasis de la victoria.

El camino recorrido en los años noventa provocó la consolidación del bipartidismo. Ambos pactos, con gestiones diferenciales menores en su interior, se configuraron como sacos de votos cuyas cuotas provenían más o menos de las votaciones históricas y sus anclajes sociales constantes; pero cuya operación política no se administraba en razón de ese vínculo social, sino en relación a una férrea clausura de la elite. En nombre de la historia social de los partidos políticos, el núcleo que controlaba a cada uno de ellos administraba en razón de los intereses de su propio grupo y, sobre todo, en razón del pacto elitario que albergaba al partido. Ese pacto, en el caso chileno, se articuló del siguiente modo: en primer lugar, el empresariado de alta acumulación de capital, particularmente el grupo financiero creado en la década de 1980, durante la dictadura; en segundo lugar, las coaliciones políticas principales que legitimaban el juego democrático (los partidos de derecha y la Concertación de Partidos por la Democracia); en tercer lugar, la Iglesia Católica, especialmente el segmento asociado a la elite (la de Juan Pablo II); en cuarto lugar, los medios de comunicación social con mayor capacidad de construcción

de una agenda, muchos de ellos orgánicamente asociados (en propiedad y articulación política) a la elite económica.

En la elite dominante del Chile transicional predomina la generación de políticos profesionales de fines de las décadas de 1960 y 1970. Aunque hay liderazgos de otras épocas, normalmente son emanaciones de sus estructuras hereditarias las que explican la emergencia de nuevos liderazgos. Cuando no son portadores de viejos apellidos, muchos de los nuevos líderes que emergen en la transición son meros operadores que reciben el premio de pasar a la mesa principal por sus servicios prestados (o por la información que manejan).

La estructura de partidos original del sistema político chileno, organizada en tres tercios (centro, derecha e izquierda), fue transformada durante la transición, por el sistema electoral, en una estructura de dos mitades (izquierda y derecha). En la práctica, ambas fracciones fueron un centro y una derecha, pues los grupos de izquierda tuvieron que someterse a una dinámica de democracia de los acuerdos donde los valores dominantes estaban manejados por los partidos que administraban el pacto establecido entre la política, el empresariado, el mundo militar y la Iglesia Católica. Esos partidos eran la Democracia Cristiana y la Unión Demócrata Independiente, es decir, los dos partidos situados a la derecha de sus respectivas coaliciones (la Concertación y la Alianza, respectivamente). Los dos partidos administradores del acuerdo coincidían, por ejemplo, en el diagnóstico sobre la necesidad del golpe de Estado de 1973: todos los partidos de ambas coaliciones principales asumieron que la responsabilidad del golpe de Estado era de todos, no solo de los golpistas. Esta visión, compartida e impulsada por el primer presidente de la República en la transición, Patricio Aylwin, quien fuera promotor del golpe, supuso un primer paso hacia una perspectiva de crítica de baja intensidad a la interrupción de la democracia. En este escenario, el bipartidismo se organizó con la escasa necesidad



"Bombardeo de la Moneda", MARIO TORAL

de procesar los conflictos relevantes, operando bajo la lógica de hacerse cargo de los conflictos de baja intensidad. Esta lógica exigía operativamente el consenso. No es raro, entonces, que las dos coaliciones coincidieran en aprobar el modelo político vigente en la transición, al menos en general; y que incluso ambas concuerden, más intensamente aún, con el modelo económico imperante. La gran diferencia entre ambas coaliciones estaba en la valoración de la figura de Augusto Pinochet; aunque esa valoración no se encarna en normas relevantes, la capacidad política del exdictador sigue siendo elemental.

La "democracia de los acuerdos" fue una fórmula política basada en la legitimidad que la elite (configurada en dictadura) obtuvo como rendimiento derivado de la incorporación incondicionada a ella de la Concertación de Partidos por la Democracia y la Iglesia Católica, quienes ocuparon así el poder valorativo del pueblo (pues representaban la oposición a la elite) y en su nombre consagraron la transición política en alianza con la derecha y el

empresariado que apoyó la dictadura. La Concertación y la Iglesia Católica añadieron legitimidad a un pacto que ya tenía el poder. Desde 2011, con la emergencia de actores secundarios, este esquema se desdibujó y hoy muestra fracturas que algunos juzgan de incipientes y otros auguran definitivas. La institucionalidad construida no fue capaz de hacerse cargo de las problemáticas planteadas por los grupos de estudiantes endeudados, quienes desde esa posición reconstruyeron contrahegemónicamente la visión del malestar social.

La "democracia de los acuerdos" evitaba el imperio de la posición electoralmente mayoritaria. Este mecanismo otorgaba un poder enorme a la Democracia Cristiana, puente entre ambos mundos; aliada electoralmente con la izquierda y vinculada a la derecha en las principales políticas estructurales, tales como educación, sistema tributario, sistema financiero y familia. De esta manera, la "democracia de los acuerdos" facilitó un conjunto de rasgos decisivos para el proceso transicional:

- A** Estableció una presunción de objetividad y neutralidad de las decisiones políticas, pues eran apoyadas desde ambos sectores. El clima de prudencia y el rol tecnocrático de la validación de esos acuerdos terminaron por otorgar dicha objetividad.
- B** Despolitizó la discusión legislativa, al dejar en evidencia la ausencia de diferencias entre partidos políticos antes irreconciliables.
- C** Forjó un clivaje oculto cuya operación reemplazaba al clivaje manifiesto de la época. Si desde el plebiscito de 1988 el clivaje (dimensión de conflicto) de lo político se depositaba en quienes habían votado "NO" (Concertación) y en quienes habían votado "SÍ" (Alianza), la operación cotidiana de la "democracia de los acuerdos" mostraba una modalidad diferente: los que promovían cambios estructurales al modelo político y quienes promovían la existencia de meros ajustes, si acaso. Los primeros eran inmensamente minoritarios y no eran más que sectores de ciertos partidos, sobre todo en el Partido Socialista. Este clivaje era oculto a la ciudadanía y se expresaba en discusiones internas. En la práctica, la ciudadanía pensaba que la Concertación y la Alianza llegaban a acuerdos resolviendo sus diferencias, pero en realidad la Concertación acordaba con la Alianza desarticulando su disidencia interna y aislándola políticamente.

En la práctica, la operación antes descrita significó la existencia de un sector muy mayoritario, desde la UDI – en la derecha– hasta el PS –en la izquierda–, que estaba políticamente de acuerdo en la conservación de todos los modelos heredados de la dictadura, y en la implementación de algunos cambios cuyas velocidades se negociaban según el clima social. Estos partidos podían tener diferencias doctrinarias que fueron cada vez menores, las que normalmente dieron paso a una creciente homogeneidad en la conducta política concreta.

El discurso de la necesidad histórica de los acuerdos perdió validez a partir del año 1998, cuando la detención de Pinochet en Londres, junto a las posteriores

denuncias de corrupción asociadas a sus cuentas en bancos internacionales, destruyó la legitimidad mítica de su dictadura. Su único fundamento se sostenía en la imagen de un régimen purificador y desinteresado, cuya crueldad si bien era lamentable, se justificaba con la necesidad de limpiar el país de las influencias de la izquierda internacional, particularmente del comunismo. Sin ese basamento moral, la posibilidad de dismantelar la obra dictatorial estaba abierta, cuestión que no se llevó a cabo. Por el contrario, se siguió profundizando dicha obra. Desde que la necesidad histórica ya no tenía sustento, solo se puede aceptar la tesis de la operación de los acuerdos como un recurso del sistema político, aprendido, disciplinado y preferido. La tesis esgrimida

## OPCIÓN 10 (ABUSO MUY ALTO) EN RANKING DEL ABUSO DE LA ELITE



CISEC USACH - Estudio de Valores sociales - Primer semestre de 2016

Gráfico 1. Puntaje 10 en escala 1 a 10 (donde 10 es abuso muy alto) según instituciones o actores. Fuente: Encuesta de valores sociales USACH, DGPP / CISEC.

## ¿CUÁL CREE USTED QUE ES LA PROBABILIDAD O CHANCEQUE TIENE ESTE PAÍS: POBRE SALIR DE LA POBREZA; CUALQUIER PERSONA QUE INICIA SU PROPIO NEGOCIO Y SE ESTABLECE INDEPENDIENTE; CLASE MEDIA? (ENCUESTA BICENTENARIO UC)

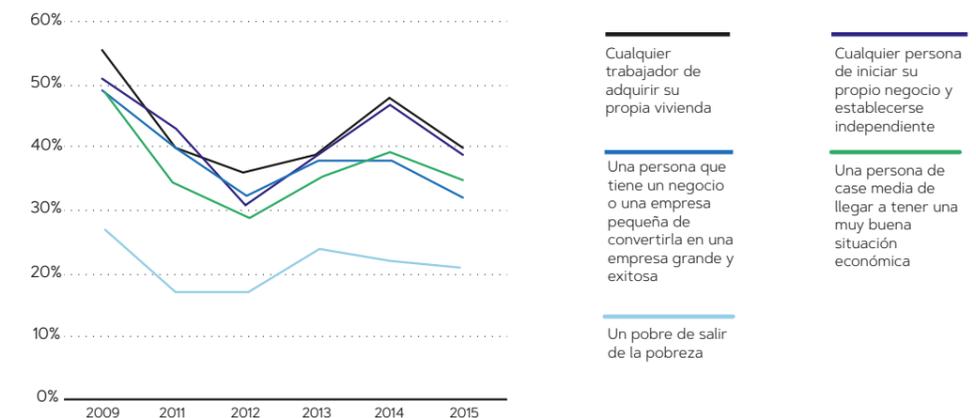


Gráfico 2. Expectativas de movilidad 2009-2015. Fuente: Encuesta Bicentenario UC

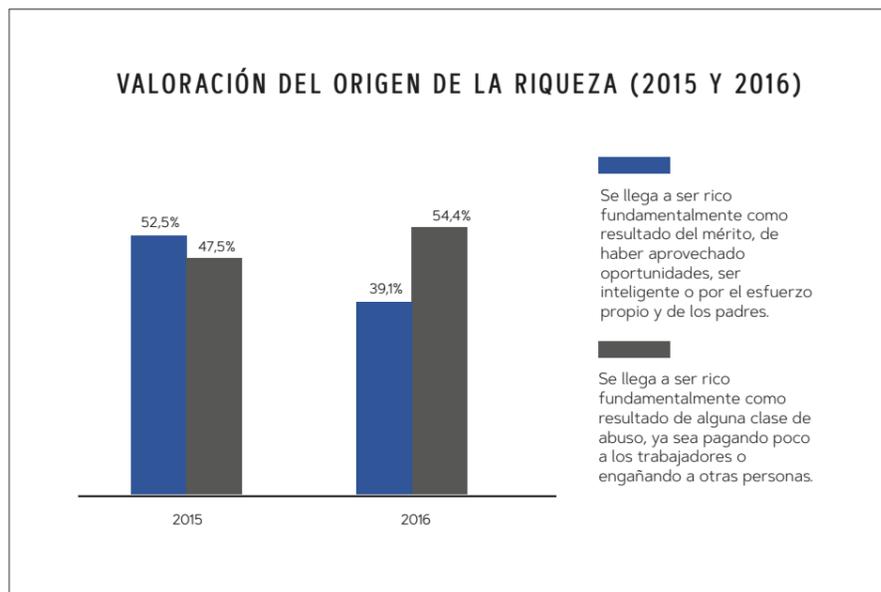


Gráfico 3.  
Valoración del origen de la riqueza.  
Fuente:  
Encuesta de valores sociales USACH.  
DGPP/CISEC

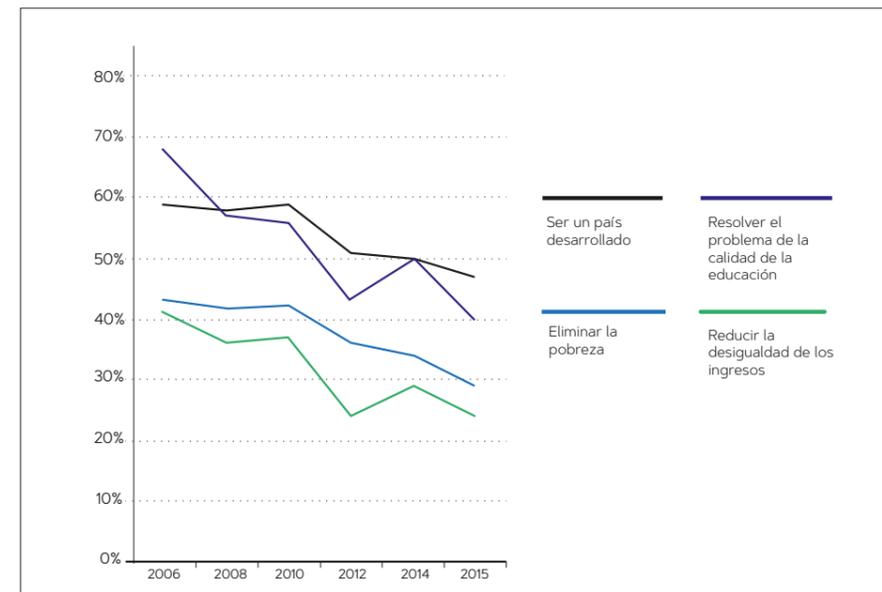


Gráfico 4. Expectativas de resolución de los principales desafíos del país.  
Fuente: Encuesta Bicentenario UC

da por nosotros en "Autopsia, de qué se murió la elite chilena" (2016) es que la "democracia de los acuerdos" articulaba operacionalmente un pacto elitario, y que ese pacto configuró la transición como una época y no como un proyecto o camino hacia la democracia; se trata, en definitiva, de una forma específica de construcción democrática de baja intensidad.

## EL DESACUERDO Y LA CONFIGURACIÓN DE LA GRIETA: MOVIMIENTOS SOCIALES E IMPUGNACIÓN A LA ELITE (2011-2016)

Desde 2011 surgió una fuerte impugnación social a la elite política y económica. Profundas crisis de legitimidad han acechado, en particular, a ciertas instituciones, y en general, a todo el sistema político. La noción de una elite indolente o abusiva se ha instalado con fuerza, y las instituciones políticas y financieras son el centro de la sensación de abuso.

La sociedad chilena había abrazado de modo sistemático una creencia favorable a los mecanismos de movilidad social que ofrecía el modelo de sociedad instalado en Chile. La creencia en dichos mecanismos se ve debilitada desde 2011, y la visión de la riqueza como obra legítima resultante de la habilidad o de la fortuna, da paso a una mirada en la cual la riqueza se asocia más al abuso que al mérito de aquel que se enriquece.

Desde el año 2010 en adelante se ha deteriorado la visión de Chile como un país cercano al desarrollo. Esta percepción no solo es significativa por sí misma, sino también por su contexto. Por diversas razones estructurales, Chile tuvo su mejor salto en el ingreso de las personas justamente en este período. La encuesta CAsEN 2011 (de caracterización social) mostró el mayor aumento en la historia de las mediciones del ingreso de los hogares, pero al mismo tiempo, las expectativas fueron cayendo.

De hecho, en 2016 encontramos un quiebre muy importante en la visión del desarrollo de Chile. Los datos recolectados por la Universidad de Santiago que lo muestran como un país subdesarrollado lejano al desarrollo, superan a la visión de un país cercano al desarrollo.

Este giro en las valoraciones del desarrollo no parece corresponderse con un aumento de las expectativas de las incipientes clases medias, como ha sido argumentado por diversos académicos y políticos. Nuestra argumentación es que hubo una incapacidad operativa real del sistema económico y político para integrar a los beneficios al grueso de la ciudadanía, y que cuando esto se logró, se hizo a costa de un debilitamiento democrático (pérdida de poder ciudadano) y de un endeudamiento económico (ascenso social con fundamentos débiles), todo en medio de un modelo económico extractivista que aceleró su crecimiento en medio del boom de los precios de las materias primas.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Ahumada y Mayol (2015).

En este escenario, las certezas instaladas se debilitaron. Pero una serie de escándalos políticos y empresariales transformaron las preguntas en respuestas. Como las respuestas de la transición, que sostenían que el camino a recorrer valía la pena, ya no funcionaban, se dibujaron nuevas visiones en torno a Chile: la injusticia se había consumado, las enormes ganancias de algunos no solo estaban asociadas a la desigualdad, sino a una operación constante de abuso de los poderosos sobre los ciudadanos. A pesar de la importancia histórica otorgada al valor del orden por parte de los chilenos, y a la perniciosa percepción de las protestas, se abrió un escenario de impugnación donde incluso está disponible algo de desorden cuando se trata de manifestar el descontento. Los privilegios se tornaron inaceptables. Perdida la legitimidad de la jerarquía en la sociedad, todo privilegio fue condenado como injusto. Y acabada la legitimidad, el poder relativo de los poderosos decayó, dando paso a un escenario de crítica social.

Es este el escenario actual, en el que confluyen la alta impugnación a la elite, la sensación de abuso recibido y la necesidad de una respuesta que construya un nuevo espacio de justicia, o que al menos restituya el orden; lo primero lo pide la masa, lo segundo la elite. En esta impugnación el valor de los acuerdos y del consenso ha caído en desuso. El 16 de junio de 2016, en la radio Duna (estación emblemática de la elite política y económica), un comentarista político y presentador de televisión señaló: "no logro comprender cómo, luego de tan

buenos resultados, la lógica de los acuerdos ha llegado a ser problemática y no hay interés en conservarla". Esta pregunta resume bien la inquietud de la elite, a la que resulta irreductible -de acuerdo a su razonamiento- la problemática presentada por la ciudadanía. La respuesta, no obstante las dificultades de la elite para procesarla, es simple: no hay acuerdo sobre los acuerdos. Hay quienes consideran que los acuerdos procuraron el mejor ciclo de desarrollo de la historia de Chile y que su cuestionamiento solo es un ideologismo de grupos específicos. Y hay quienes, por otro lado, argumentan que los acuerdos siempre eran en el marco de una negociación donde se imponían los empresarios sobre la política, y luego, dentro de ella, los sectores conservadores sobre los progresistas y los liberales económicos por sobre los keynesianos. Ambas rutas de argumentación no representan a la masa. Esa masa está inquieta ya no tiene una respuesta única, y ahora tiene que plantearse ella misma la pregunta. Ante ese escenario quizás no se pueda responder todo, pero sí alguna de las preguntas intermedias. Y en medio de esas respuestas, se acabó la claridad de otrora.

En resumen, los acuerdos no significan lo mismo: para unos es la fórmula que condujo al mayor ciclo de crecimiento de la historia de Chile, para otros fue un escenario donde el ganador estaba predefinido y cuyo triunfo procuraba una consumación de la imposición de una clase empresarial por sobre el resto de la sociedad. La ilustración para los primeros es el enorme crecimiento económico de Chile, cuestión que es incuestionable al

observar las cifras. La demostración para el segundo argumento radica en que ese ciclo de crecimiento económico implicó un aumento muy superior del capital sobre los ingresos y una estructuración estabilizada de la desigualdad en Chile, lo que también es indudable a la luz de los datos (Chile ha estado permanentemente entre los veinte países más desiguales del mundo según el coeficiente de GINI; y según las metodologías basadas en los datos de impuestos internos, como la popularizada por Piketty, Chile sería el primer país del mundo en desigualdad, con más del 30% del ingreso en el 1% más rico). Es decir, cada uno en el sitio que le interesa destacar, ambos argumentos cuentan con datos irrefutables.

La propuesta que se ofrece para cerrar este artículo está enfocada en dar cuenta de cómo en el ciclo que va desde 2010 a 2016, las condiciones de posibilidad de la "democracia de los acuerdos" han desaparecido. Se argumenta que la "democracia de los acuerdos" (como la transición chilena) es hoy algo diferente a un rendimiento, un método o un resultado. Se añade que los acuerdos son el objeto mismo del debate sobre su significación, puesto que son el espacio de la politización y del conflicto. Y su discusión es en sí misma la anulación del acuerdo. Esto implica, en el fondo, que las diferentes posiciones de los intereses de clase ya no pueden ser procesados por el mismo significante (acuerdos), ni por la misma operación (la política), ni pueden ser contenidos en el mismo proceso de gestión política. Esta bifurcación del escenario encuentra a la elite política incapacitada para afrontar las dificultades de la reducción de la hegemonía. Y, al mismo tiempo, quedan nulas las alternativas de construir una fórmula política capaz de integrar a un proyecto, en la medida que los hallazgos de corrupción sitúan a la política en un espacio de cooptación por parte del empresariado. En medio de este escenario no solo se detectó corrupción, sino que además se vio una alianza sólida entre política y capital; lo que disuelve todas las respuestas. La Iglesia Católica tuvo su crisis con casos de abuso sexual, los militares con enormes casos de corrupción, la prensa tuvo que girar luego de una crisis de legitimidad por sus coberturas al movimiento estudiantil, y los empresarios pasaron de ser premiados a condenados por la justicia o, al menos, por la sociedad. El presidente de la principal fundación de beneficencia del país, un destacado empresario, está formalizado por evasión tributaria y soborno a un subsecretario de gobierno. Y varios empresarios situados entre los primeros seis grupos económicos están siendo requeridos por la justicia, ya sea como imputados o como testigos de casos de fraude al fisco, evasión tributaria, colusión, entre otras. Es decir, no solo no se legitiman los acuerdos, sino que ni siquiera hay actores para que puedan hacerlos.

Los acuerdos pasaron de ser la fórmula de operación de la transición a ser ellos mismos parte de la grieta o fractura que marca el clivaje principal de la sociedad chilena: elite y ciudadanía. Es posible demostrar que, a ojos de la ciudadanía, la "democracia de los acuerdos" terminó por transformar a la izquierda, al centro y a la derecha "en la misma cosa" (como es señalado en las entrevistas). Y esa misma cosa es la elite. La falta de pertinencia del eje izquierda/derecha se explica muy bien en las entrevistas cualitativas realizadas por el Centro de Investigación Sociedad, Economía y Cultura (CISEC) de la Universidad de Santiago en 2016, en las que se detecta:

- A** El rechazo a la política en general, pues nadie quiere contaminarse con un ámbito que implica deshonestidad, incompetencia, falta de ética, entre otras cosas.
- B** El eje izquierda/derecha no sirve a los ciudadanos para hacer distinciones pertinentes en su toma de decisiones frente a la política porque la oferta de los partidos es vista homogénea: todos los partidos son iguales, tanto los de derecha como los de izquierda pueden ser ladrones, corruptos, falsos, etcétera. Concentrarse en un sector es interpretado por los ciudadanos como una limitación.

Esta idea, expresada en el discurso, tiene un correlato cuantitativo. Si tomamos los datos de las encuestas realizadas por Adimark entre 2006 y 2016, veremos que la aprobación de las dos principales coaliciones muestra que en buena parte son un mismo objeto. El resultado esperable de estas coaliciones en conflicto debiera ser una correlación negativa, pero ocurre lo contrario: cuando una persona evalúa mal a una coalición, también lo hace con la otra; y viceversa cuando se evalúa bien.

El siguiente cuadro resume el resultado de una correlación. Está ejecutada con los datos de aprobación a las coaliciones políticas desde 2007 a 2016. Hemos excluido a la nueva coalición de derecha, ChileVamos, porque solo cuenta con dos mediciones. La correlación permite apreciar si los datos se comportan de modo conjunto. Es decir, hay correlación alta y positiva si cuando sube un punto, por ejemplo, la Concertación, sube también un punto (o algo aproximado) la Alianza. Hay correlación alta y negativa cuando el ascenso de la Concertación, por ejemplo, se asocia a la reducción de la Alianza. Si las variables se comportan de modo independiente, entonces no hay correlación. Los resultados van desde -1 (correlación que implica que una variable sube lo mismo que la otra baja) hasta +1 (correlación que implica que cuando sube una variable en x valor, la otra lo hace igualmente). Cuando las correlaciones son menores a 0,5, ya sea positiva o negativa, se considera que las variables no se correlacionan y son independientes.

Decíamos que habíamos realizado un ejercicio para apreciar si acaso la Concertación (también la Nueva Mayoría) y la Alianza se comportaban o no como conglomerados opuestos. Nuestra hipótesis es simple: la "democracia de los acuerdos" desdibujó el escenario político y el gobierno y la oposición dejaron de ser

contrarios, para terminar siendo más o menos la misma cosa. Considerando que siempre una coalición es gobierno y la otra es oposición, se entiende que lo normal sería una correlación negativa entre las coaliciones (cuando una sube, la otra debería bajar). Veamos los datos.

Tabla 1. Correlaciones entre aprobación de coaliciones políticas entre 2006 y 2016

CORRELACIONES ENTRE CONCERTACIÓN, NUEVA MAYORÍA Y ALIANZA (DICIEMBRE DE 2006 A FEBRERO DE 2016)			
	CONCERTACIÓN	NUEVA MAYORÍA	ALIANZA
CONCERTACIÓN	1	.532	.598**
NUEVA MAYORÍA	.532	1	.821**
ALIANZA	.598**	.821**	1

Fuente: GFK Adimark.<sup>7</sup>

Las conclusiones de este ejercicio son sorprendentes:

- A** La Concertación (centro-izquierda) se comporta con mayor correlación con la derecha; esto es, con la Alianza (0,598), que respecto a su heredera, la Nueva Mayoría (0,532).
- B** Desde la creación del nuevo referente de centro-izquierda llamado Nueva Mayoría, una coalición supuestamente más a la izquierda que la Concertación, la correlación entre la aprobación de la derecha (Alianza) aumenta a 0,821. Es decir, la Nueva Mayoría y la Alianza son prácticamente la misma cosa.

Si a esto se suma que cualitativamente se declara que los políticos eran, en rigor, representantes de los empresarios y no de los ciudadanos, entonces la homogeneidad es total. Y por eso no es raro detectar que los datos de sensación de abuso por parte de políticos y empresarios están correlacionados de un modo altísimo.

Las promesas fundamentales de la postdictadura chilena fracasaron. Si resumimos el caso de la elite transicional chilena y su fórmula política, es posible señalar que durante la década de 1990 se articularon cuatro grandes repertorios discursivos de construcción de una fórmula política sustentada en un orden liderado por los empresarios. Fue la hipótesis modernizadora<sup>8</sup> (el crecimiento económico de Chile, basado en su modelo de desarrollo, implica una modernización de la esfera económica) y la fórmula "crecer con igualdad"<sup>9</sup>, las que pusieron a la economía por delante de la política. La primera justificaba el modelo económico y el rol central del empresariado. La segunda justificaba nuevamente el rol del empresariado a través del crecimiento, pero agregaba una dimensión con la que irrumpía la política en forma de distribución de recursos económicos: la igualdad. La cuestión de la igualdad demostraría

<sup>7</sup> Agradecemos a Alexis Marambio de Adimark por la entrega de la base de datos.

<sup>8</sup> Ahumada y Mayol (2015).

<sup>9</sup> Camargo (2007).

rápido ser un recurso de menor valor, pues el concepto se debilitó cuando fue reemplazado por la palabra equidad. La fórmula incluía un elemento que operaba como moderador de expectativas: "transición", cuyo sentido refería a la democracia, pero sin exigir su plena satisfacción. Y el último repertorio importante tenía relación con la operación coordinada de la política, que justificaba la ausencia de discusiones sobre el modelo político y económico: la "democracia de los acuerdos", que además se hacía cargo implícitamente de la tesis que se había instalado sobre el golpe de Estado como presunto resultado de la polarización.

La elite chilena transicional vivía de un conjunto de convicciones. Las llamamos acá "efluvios metafísicos" para referirnos al carácter inmaterial de los fundamentos de estos argumentos. En general, se trata de convicciones que parecen emanar de la posición social privilegiada de los miembros de la elite, las que operan como vapores metafísicos de gran valor. Algunos de estos "efluvios metafísicos" se nombran a continuación:

- A** La elite oligárquica clásica vivía de sus apellidos, prudencia, sentido de orden, religión y tradición.
- B** La elite empresarial vivía de su imagen asociada a la capacidad de emprendimiento e inteligencia comercial.
- C** Los sectores asociados a la Concertación vivían de su lucha contra la dictadura y de su compromiso con los derechos humanos.
- D** La derecha se legitimaba a partir de su aporte al proceso de desarrollo del país apelando a los éxitos del modelo económico y el aumento en la capacidad de consumo asociado.
- E** La elite social vivía de una dinámica aspiracional asociada a la identificación de clase ya no con los semejantes o con su propia historia, sino con las expectativas (o fantasías) futuras de un posible ascenso a otro estrato (cada vez más alto) a gran velocidad.
- F** La elite política como un todo fundamentaba su legitimidad en tres aspectos:
  - La representación popular derivada de los votos.
  - La capacidad de producir acuerdos entre sectores históricamente distantes, alejando el conflicto de las rupturas institucionales; esto es, la presentación de una solución al trauma del golpe de Estado de 1973.
  - El respeto a la idea de las instituciones que funcionan más allá de los criterios personales que favorecen a unos privilegiados.

Uno a uno, durante un período de tiempo breve, esos dibujos básicos del fundamento de la legitimación de la elite se han visto seriamente cuestionados por los hechos y por la ciudadanía. Los casos de pedofilia en la Iglesia Católica y la colusión que involucraba al tradicional gru-

po empresarial Matte pusieron en jaque el respeto a la oligarquía. La elite empresarial, apelando al libre mercado, a la competencia y a la innovación, fue visualizada coludiéndose, aprovechándose de contratos unilaterales y buscando políticos para mejorar sus utilidades sin creación de valor alguno. La Concertación fue explicitando su apoyo a la transición incluso por sobre sus valores, esto es, defendiendo a Pinochet en Londres y apelando al carácter nacional (y no universal) del derecho sobre asuntos humanitarios. La derecha, por su parte, tuvo que afrontar la contradictoria mirada de un país que crecía hacia el desarrollo mientras la vida misma permanecía subdesarrollada.

Sobre la legitimidad de la elite política, vista como un todo, el asunto fue aún más grave. Para comenzar, el "dibujo" de base con el que opera la ciudadanía dice que los representantes son elegidos para defender los intereses de sus electores reales y potenciales. Y, entre otros roles, los políticos deben limitar el poder de otros entes poderosos, como las empresas, para favorecer la protección de trabajadores, consumidores y ciudadanos en general. Durante años, la sensación de que esta labor de defensa estaba limitada se hizo profunda. Pero el problema se transformó en escozor cuando los ciudadanos descubrieron que las empresas habían abusado, que los políticos no hacían nada, y que los mismos políticos que parecían indolentes con el dolor cívico ahora recibían dinero por fuera del sistema regular de financiamiento de la política de parte de las empresas que supuestamente debían regular. Es decir, los políticos que decían representar a los ciudadanos ante otros poderes, en realidad solo representaban a sus empresas financieristas ante los ciudadanos. En segundo lugar, la capacidad de producir acuerdos era muy valorada por el trauma de 1973 asociado a la tesis (no convincente, pero difundida) de que el exceso de diferencias y conflictos derivó en el golpe de Estado. Al respecto, esa valoración tuvo su época, pero cuando los acuerdos superaron los límites de lo necesario para la gobernabilidad, la escena se vio sospechosa. Si ya los políticos estaban de acuerdo con los empresarios, la tesis que señalaba que además estaban de acuerdo entre sí para representar intereses de la clase dominante se tornó frecuente y lacerante. En tercer lugar, cuando fue evidente que la elite era una y trina (el "Sí" -padre-, el "NO" -hijo- y el empresariado -espíritu santo-), y que por esa razón no había realmente una dimensión de conflicto social en la distinción transicional proPinochet/antiPinochet, titulado esto de manera explícita como "democracia de los acuerdos", se abrió la necesidad de interpretar un nuevo clivaje (una nueva dimensión de conflicto), y en ese instante lo que aparece es un escenario ya no cercano a la trinidad, sino más parecido al materialismo histórico: elite y ciudadanía fue la nueva polaridad. Y el espíritu que unía a estos mundos era un obscuro pájaro que acompaña a toda decadencia de una elite: el malestar social anclado en el lucro.

La palabra "lucro", en el Chile posterior a 2011, no tiene relación directa con el significado que la palabra porta en el diccionario. Las movilizaciones estudiantiles denunciaron que la educación no era un derecho, sino un negocio. Y denunciaron que las universidades privadas, que tenían prohibido lucrar, sí lo hacían. Ello era evidente, puesto que las universidades se vendían en cientos de millones de dólares y resulta difícil pensar que una institución sin lucro valga esas cifras. Frente a la denuncia de lucro por parte de los estudiantes, la ciudadanía no solo apoyó la denuncia, sino que la proyectó al sistema económico completo: tal y como las universidades escondían sus mecanismos para ganar, el empresariado manejaba una maleta de doble fondo, donde por un lado se veía lo legal, mientras en el otro fondo se portaban utilidades fuera de la lógica, del sentido común, del principio de justicia y a veces fuera de la ley. El "lucro" reemplazó entonces a la palabra abuso.

En el siguiente gráfico vemos que es posible representar todo el ciclo sociopolítico, desde el año 2010, con la evolución de seis variables: cada una de ellas es un término o concepto que hemos rastreado a partir de su aparición diaria en la prensa. Estas variables provienen de un trabajo metodológico realizado por CISEC junto a equipos de informática de la Universidad de Santia-

go desde 2015. Se buscaron mecanismos para aprovechar el análisis de *Big data* con el fin de comprender los procesos sociales y políticos del país y para mejorar la capacidad de diagnóstico de las ciencias sociales ante los requerimientos de comprensión de las intensidades y magnitudes de los procesos. De alguna manera, los investigadores habían acordado que las ciencias sociales consiguen descripciones muy completas y sólidas sobre la estructura profunda de la sociedad, pero que había cierta incapacidad para aproximarse o determinar la magnitud e intensidad de los procesos sociales que podrían consolidar o modificar esas estructuras.

En este marco, se construyeron y seleccionaron tesis sobre los últimos años en Chile, desde 2010 en adelante. Luego de tener claras esas hipótesis, se definieron decenas de conceptos que pudieran permitir rastrear esas hipótesis. Posteriormente, esos conceptos fueron utilizados para recorrer las noticias de cada día, de cada mes y de cada año; ponderando la aparición de cada concepto según el tamaño de la noticia, la presencia del concepto en el titular y las reiteraciones del término. Con ese dispositivo ya sensibilizado, se probó la alternativa de usar variables claves para comprender el ciclo político. Uno de los mejores resultados es el que se desprende del siguiente gráfico.

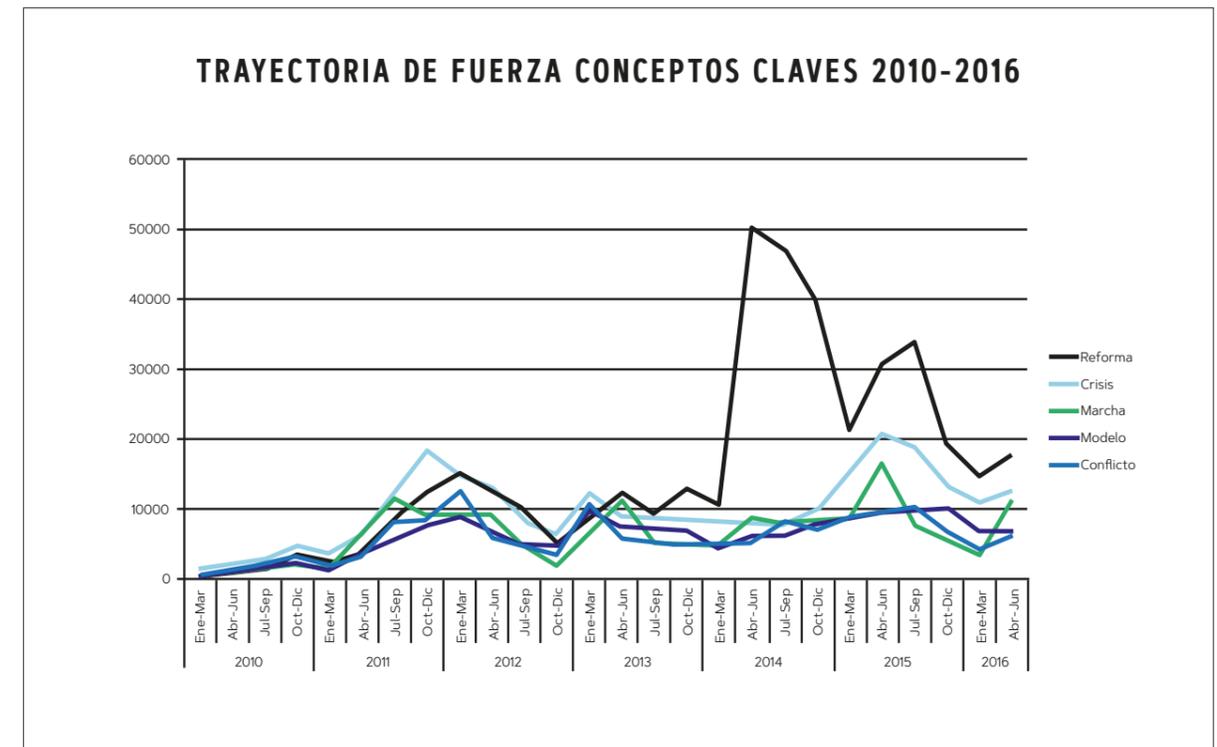


Gráfico 5: Conceptos claves del malestar social y su procesamiento en prensa desde 2010 a 2016.

Fuente: CISEC y CITIAPS

La aparición de la palabra "marcha"<sup>10</sup> en la prensa impulsa el aumento de menciones a la palabra "crisis" en 2011. Ambas empujan a conceptos como "modelo" y "reformas". Este último término se convierte en el gran paradigma de 2014, pues "reformas estructurales" fue la fórmula política utilizada por la nueva coalición Nueva Mayoría, aumentando de modo excepcional. Mientras "reformas" se mantiene con fuerza, "crisis" logra morigerar, o al menos, mantener su aparición controlada. De hecho, "crisis" se mantiene estabilizada, aunque en un punto mucho más alto que en el pasado. Pero desde 2015 (año que coincide con el juicio a los dueños del Grupo Penta, por un caso de posible tráfico de influencias del hijo de la Presidenta Bachelet, y con la investigación a la empresa del yerno de Pinochet, Soquimich, que había

financiado literalmente a diestra y siniestra), el término "crisis" llega incluso más alto que en 2011, y si bien "reformas" sigue siendo fuerte en presencia, ya no controla a "crisis" sino que hasta se correlaciona con ella. Es decir, "crisis" conduce a "reformas", convirtiendo a esta última en una variable asociada a la primera, y no como restauradora del orden.

Este análisis se puede complejizar, al mismo tiempo que aumentar la hermenéutica, si observamos que antes de que estallen la palabra "marchas" y el concepto "crisis", lo que acontece es que baja la suma de aprobaciones a las principales coaliciones. Es decir, la capacidad del sistema político se reduce y se abre la puerta a la emergencia de las protestas.

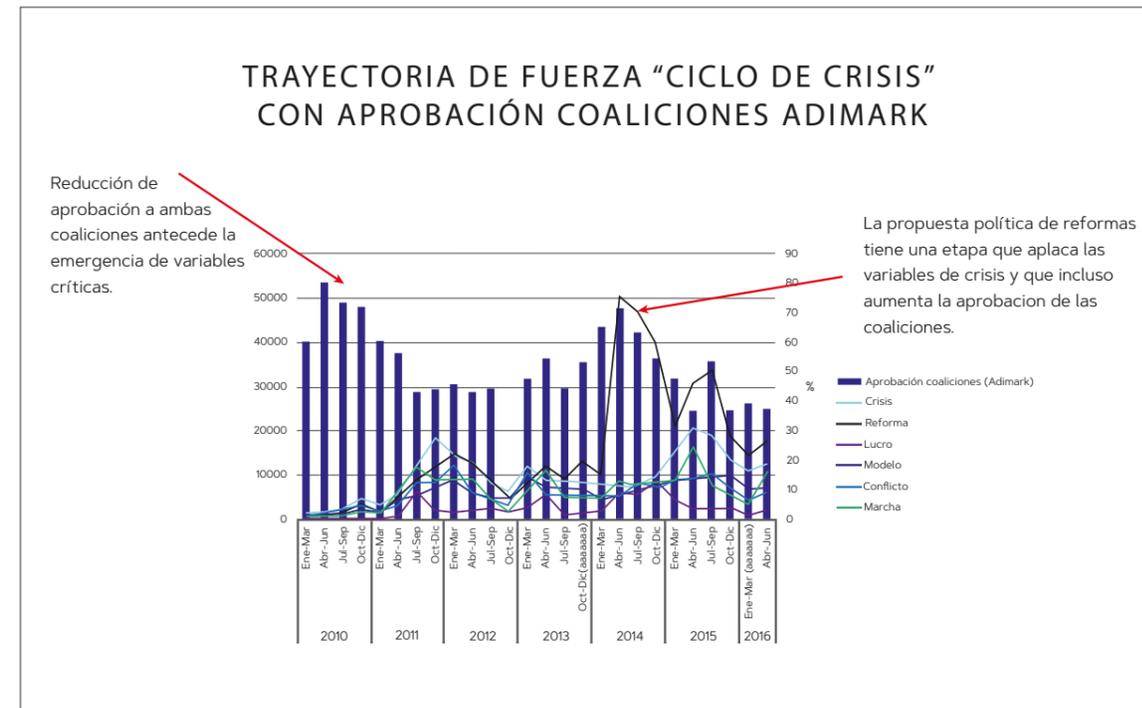


Gráfico 6: Variables del ciclo de crisis y suma de la aprobación de las coaliciones principales.

Si se leen los datos de la Encuesta Bicentenario de la Universidad Católica de Chile a la luz de nuestros datos de prensa, se observa que las variables que mejor miden las expectativas demuestran que, después de una gran decepción durante el gobierno de Sebastián Piñera respecto al futuro de la movilidad social, en los años 2013 y 2014 esa esperanza se reconstituyó (lo que coincide con el clima de restauración impulsado por los conceptos de "reformas"), pero ya en 2015 el clima desesperanzado volvió a instalarse y nuestros datos indican que ese mal aspecto que adopta el futuro para los chilenos tiene rasgos más estructurales en la percepción actual.

La expectativa de movilidad, que se puede entender también como la esperanza en el modelo de sociedad, se comporta muy asociada a los niveles de aprobación que suman las dos principales coaliciones. Es decir, los datos de expectativas están asociados a la posibilidad de mantener el orden político desde el sistema político, y ambos datos muestran los ciclos de crisis y restauración con bastante claridad. Así, el modelo de análisis de este ciclo funciona.

<sup>10</sup> En Chile la palabra 'marcha' alude a las protestas y movilizaciones sociales.

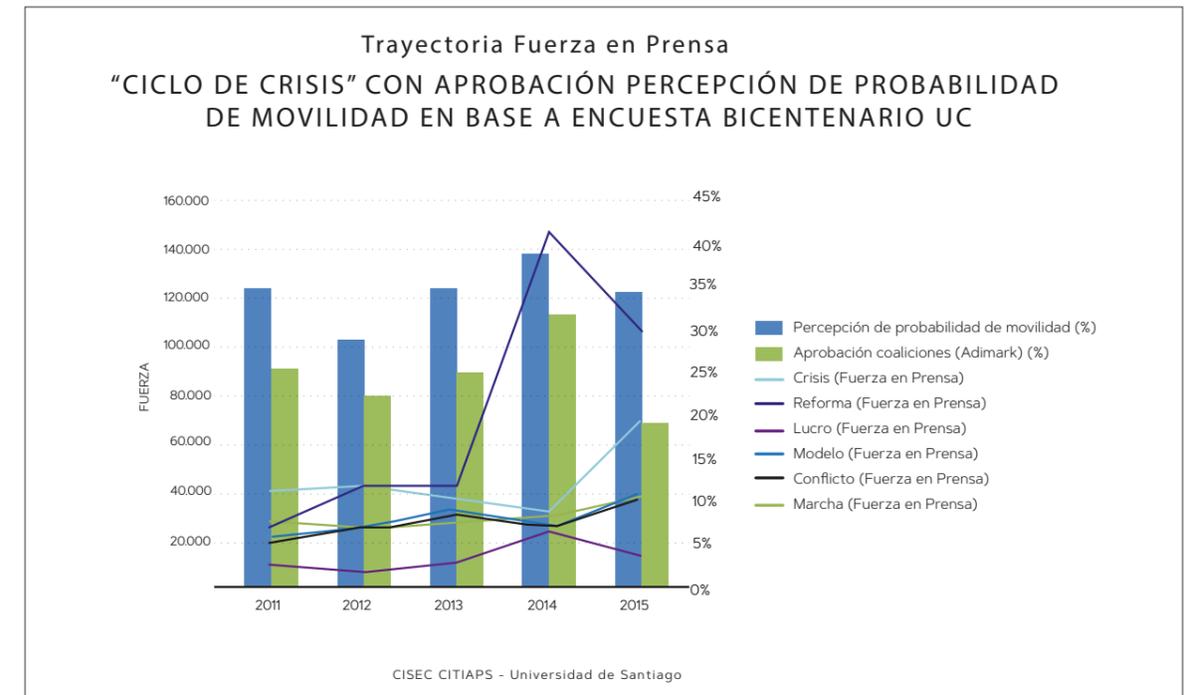


Gráfico 7: Variables del ciclo de crisis, sumatoria de coaliciones principales y expectativas de movilidad social.

Estas variables muestran la emergencia de un escenario que, al menos como hipótesis, se puede entender como una crisis de legitimidad que redundaría en un debilitamiento hegemónico. La capacidad de control del proceso social desde el poder se verifica débil y el control de la conversación social es insuficiente para la elite.

En el escenario de impugnación social se produce un fenómeno curioso. La derecha defiende la obra de la Concertación (no así su propia obra, que es omitida del análisis, probablemente por la ilegitimidad de haberse cursado en dictadura), y la Concertación, por su parte, da cuenta de las deudas pendientes de su propia obra, aunque reconoce sus propias virtudes. La coalición sucesora, Nueva Mayoría, critica con intensidad la obra concertacionista, pero no sintoniza con la fuerte disidencia de los movimientos sociales; estos últimos ejecutan su crítica bajo una distinción de diagnóstico y de juicio simultáneo que asocia al neoliberalismo con la injusticia y la traición de la política a la sociedad, y con el sometimiento y el acomodo al poder empresarial. La coalición Nueva Mayoría no arriba a ese lugar, y cuando lo hace –como aquella vez en que el presidente de un partido político señaló la necesidad de demoler los pilares del neoliberalismo con una retroexcavadora–, la reacción de toda la coalición es de profunda incomodidad porque la intensidad de la crítica no debe dirigirse a la estructura de intereses de la sociedad.

En cualquier caso, la estructura de la discusión política refleja con toda claridad la fragmentación de los acuerdos transicionales en un conjunto de debates en los que, aquellos que quieren restaurar el orden, deben adoptar posiciones de transformación. La restauración requerirá probablemente una respuesta gatopardista. Pero las condiciones para ello son difíciles: ya lo intentó la Nueva Mayoría con Michelle Bachelet desde 2014 y no funcionó. Y no fue posible básicamente porque hubo muchos actores que no quisieron que proliferara un discurso crítico que pudiera ser el "primer escalón al socialismo" como sentenció la historiadora de derecha Lucía Santa Cruz. Además, la derecha y parte de la Democracia Cristiana insisten en que hay un error de diagnóstico por parte de la Nueva Mayoría. Por lo tanto, no hay acuerdo en el diagnóstico de época, no hay acuerdo en las necesidades del país, no hay acuerdo en la intensidad y en las temáticas de reformas, no hay acuerdo en la velocidad a implementar, no hay acuerdo en los contenidos explícitos de cada proyecto, y no hay acuerdo sobre el camino futuro que debe tomar Chile para el desarrollo. En definitiva, es imposible pensar hoy en que exista algo parecido a la "democracia de los acuerdos". El conflicto social se ha quedado sin mediación. Y si la Nueva Mayoría de Michelle Bachelet nació para ser el primer gobierno de una nueva era y no el último de la anterior, hoy es evidente que no ha acontecido ninguna de las dos opciones: es posible que no sea siquiera el último del pasado.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros y capítulos de libros

AHUMADA, JOSÉ MIGUEL Y ALBERTO MAYOL.

2015. *Economía política del fracaso*. Santiago: El desconcierto. 268 p.

ARISTÓTELES.

1999. *La política*. Madrid: Gredos. 488 p.

ATRIA, FERNANDO.

2013. *Neoliberalismo con rostro humano*. Santiago: Catalonia. 260 p.

BOTTOMORE, TOM.

1995. *Elites y sociedad*. Madrid: Talasa. 191 p.

CHANG, HA-JOON.

2012. *23 cosas que no te cuentan sobre el capitalismo*. Madrid: Debate. 320 p.

CORTÉS, ANTONIO.

2000. *El circuito extrainstitucional del poder*. Santiago: Ediciones Chile América-Cesoc. 232 p.

CRISTI, RENATO Y PABLO RUIZ TAGLE.

2014. *El constitucionalismo del miedo: propiedad, bien común y poder constituyente*. Santiago: LOM. 264 p.

CROW, JOHN.

2008. *The epic of Latin America*. Berkeley: University of California Press. 992 p.

DOBRY, MICHEL.

1988. *Sociología de las crisis políticas: la dinámica de las movilizaciones multi-sectoriales*. Madrid: CIS. 299 p.

FUENTES, CLAUDIO.

2012. *El pacto: poder, Constitución y prácticas políticas 1990-2010*. Santiago: Ediciones UDP. 259 p.

GARRETÓN, MANUEL ANTONIO.

1988. *La posibilidad democrática en Chile*. Chile: Cuadernos de Difusión FLACSO. 72 p.

2012. *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación, 1990-2010*. Santiago: Editorial Arcis/Clacso. 199 p.

GAZMURI, CRISTIÁN.

2000. *Notas sobre las elites chilenas: (1930-1999)*. Santiago: Documento de trabajo n° 3, Instituto de Historia Pontificia Universidad Católica de Chile.

HARTMANN, MICHAEL.

2007. *The sociology of elites*. London: Routledge. 133 p.

HERRERO, VÍCTOR.

2014. *Agustín Edwards Eastman, una biografía desclasificada del dueño de El Mercurio*. Santiago: Debate. 618 p.

LAVÍN, JOAQUÍN.

1988. *La revolución silenciosa*. Santiago: Zig-Zag. 153 p.

MATAMALA, DANIEL.

2015. *Poderoso caballero*. Santiago: Catalonia. 343 p.

MAYOL, ALBERTO.

2012a. *El derrumbe del modelo*. Santiago: Lom. 215 p.

2012b. *No al lucro*. Santiago: Debate. 150 p.

2014. *La Nueva Mayoría y el fantasma de la Concertación. Cambios estructurales o la medida de lo posible*. Santiago: Ceibo. 432 p.

MAYOL, ALBERTO, CARLA AZÓCAR Y CARLOS AZÓCAR.

2013. *El Chile profundo*. Santiago: Liberalia. 239 p.

MÖNCKEBERG, MARÍA OLIVIA.

2001. *El saqueo de los grupos económicos*. Santiago: Ediciones B. 269 p.

2003. *El imperio del Opus Dei en Chile*. Santiago: Ediciones B. 714 p.

2005. *La privatización de las universidades. Una historia de dinero, poder e influencias*. Santiago: La Copa Rota. 603 p.

2009. *Los magnates de la prensa*. Santiago: Random House Mondadori. 520 p.

2013. *Con fines de lucro*. Santiago: Random House Mondadori. 455 p.

2015. *La máquina para defraudar*. Santiago: Penguin Random House. 464 p.

MOSCA, GAETANO.

2002. *La clase política*. México: Fondo de Cultura Económica. 300 p.

SOTO, ALEJANDRO.

1998. *Influencia británica en el salitre: origen, naturaleza y decadencia*. Santiago: Editorial Universidad de Santiago. 675 p.

STABILI, MARÍA.

2003. *El sentimiento aristocrático: elites chilenas frente al espejo (1860-1960)*. Santiago: Andrés Bello. 571 p.

SUÁREZ-VILLA, LUIS.

2015. *Corporate power, oligopolies, and the crisis of the State*. Albany: State University of New York Press. 378 p.

TIRONI, EUGENIO.

1999. *La irrupción de las masas y el malestar de las elites: Chile en el cambio de siglo*. Santiago: Grijalbo-Montadori. 242 p.

UNDURRAGA, TOMÁS.

2015. *Divergencias. Trayectorias del neoliberalismo en Argentina y Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales. 360 p.

VALENZUELA, ARTURO,

1978. *El quiebre de la democracia en Chile*. Santiago: Flacso. 322 p.

WALLERSTEIN, IMMANUEL.

2001. *Después del liberalismo*. México: Siglo XXI editores. 268 p.

WEBER, MAX.

1988. *Ensayos sobre sociología de la religión I*. Madrid: Taurus. 585 p.

## Artículos e informes

CAMARGO, RICARDO.

2007. "Del 'crecimiento con equidad' al 'sistema de protección social': La matriz ideológica del Chile Actual (1990-2007)", *Revista de Sociología FACSO* 21: 9-31. Disponible en: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/21/2101-Camargo.pdf>

CÁRDENAS, JUAN PABLO; GERARDO VIDAL & GASTÓN OLIVARES.

2015. "Complexity, selectivity and asymmetry in the conformation of the power phenomenon. Analysis of Chilean society": 1-15. Disponible en: <http://arxiv.org/pdf/1409.7862.pdf>

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS.

2013. "Estudio Nacional de Opinión Pública, julio-agosto 2013". Disponible en: [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_5349\\_3447/DOC\\_encuesta\\_jul-ago2013.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5349_3447/DOC_encuesta_jul-ago2013.pdf)

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC.

2013. "Encuesta Nacional Bicentenario Universidad Católica – Adimark 2013". Disponible en: <http://encuestabicentenario.uc.cl/wp-content/uploads/2015/12/Encuesta-adimark-2013-completo1.pdf>

CISEC.

2016. "Informe Triangular, estudio multimetodológico de opinión pública" en [www.cisec.cl](http://www.cisec.cl)

CORVALÁN, LUIS.

2014. "Nacionalistas y corporativistas chilenos de la primera mitad del siglo XX", *Izquierdas* 18 (abril): 57-73.

CRISTI, RENATO.

1999. "Jaime Guzmán, capitalismo y moralidad", *Revista de Derecho* (Valdivia) 10, 1 (diciembre): 87-102.

DELAMAZA, GONZALO.

2013. "De la elite civil a la elite política. Reproducción del poder en contextos de democratización", *Polis* (Santiago) 12, 36: 67-100.

ESPINOZA, VICENTE.

2010. "Redes de poder y sociabilidad en la elite política chilena. Los parlamentarios 1990-2005", *Polis* (Santiago) 9, 26: 251-286.

FONTAINE, ARTURO.

1991. "El miedo y otros escritos: El pensamiento de Jaime Guzmán", *Estudios Públicos* 42: 251-570.

GARRIDO, LUIS.

2013. "Elites, political elites and social change in modern societies", *Revista de Sociología FACSO* 28: 31-49.

GFK ADIMARK.

2015. "Evaluación gestión de gobierno diciembre 2014". Disponible en: [http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/10\\_eval%20gobierno%20dic\\_2014.pdf](http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/10_eval%20gobierno%20dic_2014.pdf)

GONZÁLEZ BUSTAMANTE, BASTIÁN.

2013. "Factores de acceso y permanencia de la elite política gubernamental en Chile (1990-2010)", *Política. Revista de Ciencia Política* 51 (1): 119-153.

LAGOS, RICARDO.

2008. "Concertación de partidos por la democracia", *Quórum, Revista de pensamiento Iberoamericano* 20: 33-40.

LATINOBARÓMETRO.

2011. "Informe 2011". Disponible en: [http://www.infoamerica.org/primeralib\\_2011.pdf](http://www.infoamerica.org/primeralib_2011.pdf)

2015. "Informe 1995 – 2015". Disponible en: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2015/15817.pdf>

LÓPEZ, RAMÓN, EUGENIO FIGUEROA Y PABLO GUTIÉRREZ.

2013. "La 'parte del león': Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile", *Serie de documentos de trabajo* 379: 1-31. Disponible en: <http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/306018fadb3ac79952bf1395a555a90a86633790.pdf>

MARENCO, ANDRÉS.

2006. "Path-Dependency, instituciones políticas y reformas electorales en perspectiva comparada", *Revista de ciencia política* (Santiago) 26 (2): 53-75.

MAYOL, ALBERTO.

2006. "Parménides y Heráclito en el Chile de 2005", *Revista Análisis* 2005: 99-126. Disponible en: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/analisis/ANALISIS%202005.pdf>

PNUD.

2015. "Desarrollo Humano en Chile 2015. Los tiempos de la politización". Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: [http://desarrollohumano.cl/idh/download/Informe\\_2015.pdf](http://desarrollohumano.cl/idh/download/Informe_2015.pdf)

SIAVELIS, PETER.

2009. "Enclaves de la transición y democracia chilena", *Revista de ciencia política* 29 (1): 3-21.

# CHILE Y SUS ESTUDIANTES EN 2011. UN JAQUE A LA POLÍTICA, PERO ¿EN CUÁL PERSPECTIVA?

CLAUDE AUROI

Profesor Emérito.  
Graduate Institute of International  
and Development Studies.  
Ginebra, Suiza.



## RESUMEN

En el año 2011 los estudiantes de casi todas las universidades de Chile (y de varios colegios) iniciaron una huelga, desencadenando ocupaciones de establecimientos docentes, rectorías, y manifestándose en múltiples ocasiones en las calles de Santiago y de las provincias. Su agenda de reclamaciones estaba llena de reprobación por la inequidad del sistema de financiación de las universidades, denunciando el "lucro" y reclamando la gratuidad total y la estatización. Varios otros temas sociales y económicos fueron retomados de la carpeta política.

La protesta se extendió por todo el año, hasta el segundo semestre, hasta que las autoridades advirtieron que los estudiantes iban a perder sus becas y matrículas.

Además del aspecto demostrativo, festivo y hasta folklórico, los estudiantes hicieron un gran trabajo de reflexión que el gobierno y la oposición retomaron en parte.

Si bien el movimiento solo logró obtener un aumento de los subsidios para las *alma mater*, la amplitud de la protesta, su alto nivel de organización y su violencia moderada, quedan como ejemplos de una revuelta controlada.

## RÉSUMÉ

En 2011 les étudiants de presque toutes les universités chiliennes et de plusieurs lycées se mirent en grève, déclenchant des occupations d'établissements académiques, de rectorats, et manifestant dans les rues à de multiples occasions, à Santiago comme en province. Leur carnet de réclamation était rempli de réprobation contre l'inéquité du système de financement des universités, dénonçant la recherche du profit et réclamant la gratuité totale et l'étatisation. Plusieurs autres thèmes sociaux et économiques furent repris de la sphère politique.

Les manifestations durèrent toute l'année, jusqu'au second semestre et jusqu'au moment où les autorités avertirent les étudiants qu'ils allaient perdre leurs bourses et leur immatriculation.

Au-delà des aspects démonstratifs, festifs et parfois folkloriques, les étudiants entreprirent un grand travail de réflexion que les autorités comme l'opposition récupérèrent en partie.

Bien que le mouvement n'obtint de facto pas plus qu'une augmentation des subsides aux universités, l'amplitude de la protestation, son haut degré d'organisation et sa violence contenue resteront comme des exemples d'une révolte contrôlée.

## ABSTRACT

In 2011, students from almost all of Chile's universities (and from various secondary schools) went on strike, unleashing occupations of educational establishments and rectories, and demonstrating in the streets on multiple occasions in Santiago and in the provinces. Their agenda of complaints was full of reprobation for the inequity of the financing system of universities, denouncing "for profit" and demanding total gratuity and nationalization. Several other social and economic issues were taken up from the political folder.

The protest lasted the whole year, until the second semester, and until the authorities warned that the students were going to lose their scholarships and enrollment. In addition to the demonstrative, festive and even folkloric aspects, the students did a great job of reflection, which government officials and the opposition partially assumed.

Although the movement managed only to obtain an increase in subsidies for their *Alma Mater*, the extent of the protest, its high level of organization and moderate violence remain as examples of a controlled revolt.

## "Las revueltas son hijas del tiempo cíclico..."

Octavio Paz

### PRÓLOGO

★ Este estudio fue realizado a raíz de los perturbadores acontecimientos que afectaron a las universidades chilenas en el año 2011. Un periodo de parálisis de las actividades académicas que se prolongó por más de seis meses, y en el que las huelgas, tomas de universidades, manifestaciones callejeras y asambleas, fueron parte de lo cotidiano. La curiosidad de un investigador europeo que había vivido en vivo y en directo la época de mayo de 1968 en Francia y otros países del viejo continente, fue suficiente para emprender esta investigación. A partir de entrevistas con líderes estudiantiles de la Universidad de Talca, de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Universidad de Concepción, y con algunos profesores, se ha podido comprender la razón y la finalidad de las acciones estudiantiles, su fervor y entusiasmo, sus sueños y utopías. Ésta no fue, sin embargo, una investigación participativa: la distancia crítica que siempre hemos respetado frente a los acontecimientos sociales, y la distancia generacional –que es una realidad hormonal–, no nos ha llevado a enmarcarnos en recuerdos juveniles ni en simpatías exageradas. Simplemente hemos tratado de comprender el movimiento estudiantil en un contexto social, político e histórico más amplio que la mera universidad, una entidad que depende del resto de la sociedad.<sup>1</sup>



Estudiantes chilenos marchando por la Alameda, 14 de Julio 2011. NICOLAS15

<sup>1</sup> Este artículo fue escrito a partir de un informe más largo realizado en el año 2011. El autor fue invitado por la Universidad de Talca como profesor e investigador, con un beca de CONICYT.

### INTRODUCCIÓN

En la historia, desde que existe la universidad como lugar de formación y debate, los receptores de la ciencia siempre han reaccionado contra la institución. Los discípulos-estudiantes de Sócrates trataban de ponerlo en dificultad con sus preguntas, los discípulos de Cristo muy a menudo no entendían su predicación, los estudiantes de la Sorbona se pusieron rebeldes mucho antes de 1968, desde la edad media. Desde luego, por un lado la reacción es entre el saber y sus detentadores, y por el otro, los estudiantes, es decir, los que aprenden. La relación pedagógica es seguramente clave para que el vínculo maestro-alumno funcione adecuadamente, pero se necesita mucho más que eso. La sociedad en su conjunto está implicada en las formas de esta relación, mientras que su propio funcionamiento y porvenir están implicados en la creación de las elites y en la transmisión del saber.

En América Latina el gran movimiento contra la escleriosis de las ideas, las relaciones verticales y jerárquicas fue el movimiento iniciado en la Universidad de Córdoba (Argentina) hacia 1918. Como lo describe Miguel Rojas Mix, "El aporte esencial de la Reforma (de Córdoba) fue que, a parte de definir sus funciones: docencia, investigación y extensión, integró la equidad como función social. La universidad para todos según las capacidades, no según los medios." (2011: 7).

El llamado 'grito de Córdoba' tuvo una resonancia profunda en toda América Latina, pero particularmente en Lima, donde la Universidad de San Marcos se levantó contra Haya de la Torre, y en Chile durante la represión y asalto a la sede de la Federación de Estudiantes de Chile, y en la creación de la Universidad de Concepción en 1919 (Cifuentes Seves, 1997).

En la segunda mitad del siglo XX las protestas y manifestaciones de los estudiantes de México, Chile y varios otros países, al igual que en Berkeley, Berlín, Milán, Praga y París en 1968, mostraron que lamentablemente este movimiento de protesta siempre tiene que reanudarse a través del tiempo, dado que lo que amenaza a la universidad es, paradójicamente, el estancamiento del pensamiento frente a la realidad social y a la burocratización concomitante de las instituciones políticas.

En esta perspectiva cíclica el movimiento estudiantil de Chile no es sorprendente ni atípico. Está vinculado a una sociedad burocrática-autoritaria (O'Donnell, 1973) que ha desarrollado tremendamente la tecnocracia gerencial e institucional para evitar, en vano, una redefinición generalizada y necesaria de los objetivos de la sociedad (Silva, 2010). En un mundo globalizado y dominado por una ideología de la eficiencia empresarial, a partir del movimiento de los estudiantes en 2011 –precedido por el movimiento de los estudiantes de escuelas secundarias en 2008–<sup>2</sup>, Chile se perfila como uno de los primeros lugares donde la contestación se manifiesta abiertamente en una forma ideológica y hostilística en su pensamiento.

### I CHILE EN LA POSDICTADURA

#### 1.1. LA NUEVA GENERACIÓN Y SUS PADRES: UN CONTRASTE NOTABLE.

Bajo la dictadura de los militares (1973-1990) la ciudadanía chilena aceptó en 1980 un plebiscito del gobierno militar, con el cual se promulgó una nueva Constitución. Al mismo tiempo se anunció un plebiscito para 1988, en el cual se debía decidir si el régimen militar continuaría hasta 1998. Gracias a una fuerte movilización social eso no sucedió, y en 1988 el 'NO' a la dictadura liderada por Pinochet triunfó en las urnas, opción que se confirmó en las elecciones presidenciales de 1989, que llevaron al poder a una coalición de partidos a favor de la democracia. Así, a partir de 1990 empezó una nueva etapa, marcada por la llegada al gobierno del bloque de los partidos de centro-izquierda, la Concertación de Partidos por la Democracia, cuyo primer presidente electo fue el demócrata-cristiano Patricio Aylwin.

El bloque 'concertacionista', formado mayoritariamente por el Partido Demócrata Cristiano (DC), el Partido Socialista (PS), y el Partido Por la Democracia (PPD) permaneció en el poder hasta el 11 de marzo de 2010, por un periodo de veinte años exactamente; es decir, se extendió durante una generación. Hubo cuatro presidentes de turno, después de Patricio Aylwin (DC 1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (DC) entre 1994 y 2000, Ricardo Lagos (PS) de 2000 a 2006, y Michelle Bachelet (PS) entre 2006 y 2010.

En 2009 Sebastián Piñera fue electo Presidente, ganando las elecciones con el apoyo de los partidos de la 'Alianza', bloque de centro-derecha conformado por la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN).

Si bien los partidos de la Concertación reestablecieron la democracia en Chile, quedó un legado de enclaves autoritarios muy pesado y complejo, que no se pudo borrar de un escobazo. De hecho, la Constitución de 1980 había introducido principios políticos, económicos y de convivencia ciudadana que iban a imponer una impronta neoliberal a todos los gobiernos posteriores a Pinochet, fueran de centro, como los demócrata-cristianos, o de centro izquierda, como los socialistas.

A nivel económico, el modelo implementado por los 'Chicago Boys'<sup>3</sup>, además de privatizar la mayoría de las empresas del estado, posibilitó un comportamiento consumista en el ciudadano, basado en una monetarización casi exclusiva de las transacciones de intercambio material y de servicios. Así desapareció la solidaridad

<sup>2</sup> Conocidos popularmente como 'pingüinos', por los colores de su uniforme escolar.

<sup>3</sup> Grupo de economistas chilenos formados en la Universidad de Chicago y seguidores de las doctrinas de Milton Friedman, que desempeñaron importantes cargos gubernamentales durante la dictadura.

social entre individuos y familias, quedándose los chilenos encerrados dentro de un círculo más estrecho de amigos y familiares íntimos. Las solidaridades se han reducido a grupos que pertenecen a la misma clase social, al mismo barrio, al mismo club de deporte, al colegio de sus hijos y a algunos lugares sociales más, pero sin un real intercambio con otros grupos sociales, otras profesiones u otros ciudadanos.

El miedo derivado de los años de dictadura ha sido un poderoso agente de contaminación del cuerpo social, creando un desconcierto y una desconfianza altísima entre la gente. La tasa de confianza entre individuos en Chile es una de las más bajas de la OCDE (Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico), representa un 15%. Esta desconfianza está todavía vigente, fundada en historias de traiciones bajo la dictadura, amigos que denuncian a amigos, hijos que denuncian a sus padres, recelos de la madre ante las diferencias ideológicas, hijos y primos que se ven alejados de la familia por temor a su activismo, sin mencionar a los vecinos que pueden ser un enemigo potencial porque saben quién entra y quién sale de la casa. Las comunidades de tipo religiosa son las únicas que quedaron unidas, pero en grupos pequeños y en base a lazos familiares.

El tejido social de Chile se ha deshecho, quedando casi descompuesto en una generación, llevando a seguir códigos de comunicación y comportamiento ajenos a la mentalidad popular tradicional. Se dice en Chile que cuando dos personas se encuentran hay tres cosas que no se deben preguntar: ¿Cómo se llama usted?, ¿en qué trabaja?, y ¿a dónde va?.

Por eso se habla mucho del clima y de las intemperies, de la belleza de los lagos del sur y de la aridez de los desiertos del norte, de las travesuras de los vecinos argentinos, de los hijos que estudian y de la calidad del vino, del temor a los terremotos y tsunamis, pero muy poco de política, problemas económicos o medioambientales, cualquiera sea la gravedad de la situación. Y si alguien habla de temas sociopolíticos lo hace de una manera tan dogmatizada que todo contra-argumento parece indecente, y se acaba la discusión.

Un estudio publicado en 2011 sobre la generación que tiene entre 35 años y 44 años (Visión Humana: "Zoom al trabajo 2011") muestra que este grupo, que ha vivido una parte de la dictadura y el retorno a la democracia, se encuentra bastante deprimida. El hombre o la mujer de esta generación piensa casi solamente en el trabajo, tiene miedo de perderlo, y no expresa sus ideas o críticas. Tienen una frustración que viene de la política, pero también de deseos laborales no realizados y de la competencia de los egresados más jóvenes y más competentes. Así es como se hunden en el trabajo y el 28% de ellos no tiene tiempo libre para nada, casi sin frecuentar a los amigos, si es que los tienen.<sup>4</sup>

Esta es la generación de los padres de los estudiantes que se manifestaron en 2011. Las condiciones de la época de su juventud, en los años 1980, permiten comprender su pasividad para incorporarse a la esfera pública y su retraimiento en la esfera privada y familiar. Al mismo tiempo, se puede entender su apoyo a las luchas de sus hijos como

si aprobaran los actos de la nueva generación por frustración: actos que ellos no han podido cumplir, ideas que no se han realizado o que tal vez ni siquiera han tenido. Para ellos esto es una suerte de desquite con el pasado truncado, a pesar de que han vivido también el fin de la dictadura y el plebiscito de 1988, que para muchos fue una liberación (Ominami, 2011: 205-206).<sup>5</sup>

## 1.2. PERFIL DE LA NUEVA GENERACIÓN.

La generación de 2011 es muy diferente a la de sus padres, tienen muchos amigos, salen a reunirse, no tienen miedo de nada, expresan sus opiniones abiertamente, les gustan las fiestas, algunos han viajado incluso al extranjero. Son mucho menos distantes y encerrados que sus padres. Ellos consideran que aunque hubo logros sociales y consagración de derechos bajo la Concertación, el camino que se sigue no es el adecuado, y que por ello hay que restablecer el poder del estado en favor de los ciudadanos:

Los estudiantes actuales nacieron al final de la década de los ochenta y no han conocido directamente el periodo de dictadura, salvo excepciones en los primeros años de su vida para unos.

Pero sus padres y abuelos sí lo han vivido (17 años de dictadura 1973-1990). Así que los estudiantes actuales tienen memoria colectiva y familiar y conocen la historia política y universitaria del país. Todavía son muchos los testigos intelectuales que les refrescan la memoria, economistas, historiadores, filósofos, toda clase de profesores de los años sesenta-setenta.

Como no hay ruptura epistemológica con el pensamiento de las generaciones anteriores, desde luego el alto porcentaje de apoyo al movimiento estudiantil en su inicio (mayo-octubre 2011: 80%) y después todavía alrededor de 68%.

Los estudiantes tuvieron un comportamiento callejero muy correcto durante la primera fase, las responsabilidades de desbordamientos, como el que condujo al fallecimiento del joven Manuel Gutiérrez Reinoso, debiéndose más a la brutalidad policial.<sup>6</sup>

El carácter poco violento del movimiento se comprueba en el hecho de que en 100 manifestaciones callejeras, de las cuales 38 convocadas por la CONFECH, no hubo muertos a parte del caso Gutiérrez, 1781 personas han sido detenidas, pero solamente 5 de ellas estaban todavía en la cárcel a fines de octubre (La Tercera, 22/10/2011).

<sup>4</sup> La Tercera, "Tendencias", 29/10/ 2011 "Chilenos entre 35 y 44 años: ¿Qué les importa?"

<sup>5</sup> "La Jornada del 5 de octubre (1988) quedó grabada para siempre como expresión de una tremenda movilización democrática. Con su eslogan hyper marquetero, aunque conceptualmente dudosa, de "Chile la alegría ya viene", el triunfo del NO abrió, objetivamente, un nuevo periodo de la historia nacional" (Ominami, 2011 : 205-206).

<sup>6</sup> Manuel Gutierrez Reinoso, 16 años, fue matado por un carabino el 24 de agosto 2011, durante el segundo día de paro de la CUT en solidaridad con el movimiento estudiantil, en Santiago. (La Tercera, 18/11/2011). Otro chico fue herido. El policía fue absuelto posteriormente por un tribunal.



"Marcha por educación gratuita". (Gentileza Archivo Chile).

A partir de septiembre, la aparición sistemática de encapuchados en las manifestaciones marcó una nueva fase, más violenta y agresiva, pero sin apoyo verbal y público de los dirigentes.<sup>7</sup>

Sin embargo, la baja de popularidad del movimiento coincide con la aparición televisiva de los encapuchados el 18 de octubre en la manifestación de Santiago. Tal vez la imagen social de los estudiantes cambia en este momento, pasando de representar a 'víctimas' del sistema educacional, a 'actores peligrosos'.

Finalmente, los estudiantes no se pueden caracterizar totalmente por tipos de universidad, porque en cada una se encuentran jóvenes de orígenes socioeconómicos diversos, procedentes de colegios municipales, subvencionados y privados. Sin embargo, la repartición de los egresados de colegios muestra una preferencia clara por tal o tal universidad (Landerretche, 2011).

## 1.3. REPRODUCCIÓN Y ASCENSO SOCIAL.

Primero es necesario destacar que desde 1990 la matrícula global de las universidades chilenas ha crecido fuertemente y regularmente, pasando de una tasa neta de cobertura de la cohorte de 18-23 años, de 13.1% a 29.3% en 2009 (Orellana Calderón, 2011: 12).

En este contexto general, aunque el acceso y ascenso universitario de la capas más modestas de la sociedad chilena haya sido lenta (Orellana Calderón, 2011: 16-20), desde 1990 sí que ha sido real. La tasa de ingreso a la educación superior de los estudiantes provenientes de los deciles 1, 2, 3, 4,

Finalmente, los estudiantes no se pueden caracterizar totalmente por tipos de universidad, porque en cada una se encuentran jóvenes de orígenes socioeconómicos diversos, procedentes de colegios municipales, subvencionados y privados. Sin embargo, la repartición de los egresados de colegios muestra una preferencia clara por tal o tal universidad (Landerretche, 2011).

y 5, ha ido creciendo entre 1990 y 2009, mientras que las tasas de crecimiento de los deciles 8, 9 y 10,<sup>8</sup> han ido decreciendo (Orellana Calderón, 2011: 17).

En consecuencia, en veinte años se ha cuadruplicado el porcentaje de jóvenes de clases bajas de 18 a 23 años que ingresan a la universidad, representando al 16% del grupo (60% para el decil 10).

Eso significa un número siempre mayor de estudiantes en las universidades. Los hijos e hijas de trabajadores no calificados representan un 31% de la matrícula en 2009, mientras que los hijos de directivos y profesionales representan un 20%, los de técnicos y profesionales de nivel medio un 10%, y un 30% aproximadamente está conformado por estudiantes hijos de empleados y obreros. (Orellana Calderón, 2011: 24)

Eso implica que la mayor parte de los estudiantes provienen de capas modestas de la población, que su presencia sociológica y cultural ha aumentado significativamente, y que sus aspiraciones también empiezan a expresarse abiertamente. Desde luego, la revuelta estudiantil, en el sentido de Octavio Paz (1999: 334),<sup>9</sup> es una

<sup>7</sup> Se sabe que las capuchas fueron utilizadas por muchos manifestantes para disimular su cara y no ser identificados por la policía.

<sup>8</sup> Los deciles corresponden a los niveles de ingresos de los padres, siendo el decil 1 el más bajo de la capa social, y el 10 el más alto.

<sup>9</sup> En "Vuelta a 'El laberinto de la soledad'", Octavio Paz dice : "Las revueltas son hijas del tiempo cíclico: son levantamientos populares contra un sistema reputado injusto y que se proponen restaurar el tiempo original, el momento inaugural del pacto entre los iguales" (1979: 334).

manifestación de una explosión demográfica generacional que, como fenómeno juvenil, contiene un potencial especialmente dinámico.

Esta nueva población universitaria lleva consigo expresiones culturales propias del mundo popular, ya sea urbano –cultura de las poblaciones–, o rural –cultural campesina y neo-campesina–. También porta expresiones comunicativas que no son del todo corrientes en el mundo universitario: el uso de la jerga en el lenguaje, una manera espontánea de hablar, una especie de ingenuidad en las opiniones, una sensibilidad a flor de piel, un sentimiento muy fuerte de la injusticia y un repudio total al engaño y a la deslealtad.

La juventud plantea nuevos criterios, que están arraigados en la cultura de antaño del pueblo, y en los valores de la gente modesta, tales como la honestidad, el trabajo, la perseverancia, el sentido profundo de la familia, y la voluntad de ir adelante.

Sin embargo unos círculos estudiantiles caracterizados por el ‘arribismo’, donde no piensan más que en el ascenso de sus carreras, siendo el extremo de esta actitud “trabajar para tener éxito en la vida”. Pero esta actitud no implica que para estos estudiantes haya un desinterés o un malestar con las revueltas de 2011, pues en su gran mayoría el apoyo al movimiento estudiantil ha sido transversal en casi todas las universidades. El arribismo es la manifestación patente de un deseo de ascenso social, pero que solamente se puede realizar en un sistema habilitador democrático y liberal. De ahí surge un doble fenómeno, aparentemente contradictorio; la revuelta contra el sistema, y al mismo tiempo, la profunda voluntad de integrarse a él, o incluso de formar parte de su elite.<sup>10</sup>

Sea lo que sea, hasta los ‘ultras’ del movimiento tenían este anhelo de participar, aunque fuera al nivel de las asociaciones populares, juntas de vecinos y clubes de jóvenes; en muchos casos, por sus cualidades de liderazgo, se ponían a la cabeza de los movimientos trabajando como líderes ‘para el pueblo’.

El individualismo es también muy criticado entre los estudiantes, razón por la cual se reprochó en varios casos a los líderes el hacer las cosas como les daba la gana. Eso ocurrió en la Universidad de Talca, cuando a un dirigente se le reprochó haber firmado un acuerdo de fin de toma con el rector sin previa aprobación de la base. También se puede mencionar lo que se le reprochó a Camilo Ballesteros, presidente de la FEUSACH (Federación de Estudiantes de la Universidad de Santiago de Chile) y miembro de la cúpula de la CONFECH (Confederación Nacional de Estudiantes de Chile), en una reunión en Chillán: “Una de las acusaciones que recibe el dirigente tiene que ver al respecto de cómo se presenta en reuniones formales (...) debido a que el compañero se presenta en todos los lugares como (integrante) de la mesa ejecutiva, cosa que es inválida”.<sup>11</sup> Más adelante, se lee que “Durante la sesión de la tarde, además, algunos estudiantes increparon al dirigente por lo que calificaron como un accionar ‘antidemocrático e irrespetuoso,

además de que no escucha, ni trabaja, que solo sigue los lineamientos del PC, amarillo, vendido o JJ.CC. (Juventudes Comunistas) como les quieran decir”. Así lo señala el documento que Ballesteros califica como ‘no oficial’ pero que asume registra ‘hechos ciertos’.<sup>12</sup>

De hecho, la cita anterior no solo lleva acusaciones de individualismo, sino también de faccionalismo y de defensa de intereses no ligados al movimiento. En definitiva, de posiciones partidarias y de romper la solidaridad, un concepto clave desde el inicio del movimiento.

## II EL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL, ORGANIZACIÓN Y COMUNICACIÓN

El movimiento estudiantil de 2011 estaba organizado por la universidad, en base a una Federación en cada establecimiento. Esta estructura no era nueva, sino que existía hace por lo menos cuarenta años, desde el gran movimiento de reforma de los años 1967-1973, cuya vitalidad se perdió en los años de dictadura y solamente resurgió a partir de 2008.

Al interior de las universidades, las sub-organizaciones se estructuraron por carreras, correspondiendo a las escuelas y facultades las grandes decisiones (participación en tomas, marchas y huelgas, envío de cartas a las autoridades, etc.). Así, la organización variaba según la universidad, pues en algunos casos no había federación de estudiantes con directiva, pero sí una mesa de presidentes (de facultades) como en la Universidad de Talca. El lazo entre las universidades se realizaba a través de la CONFECH, que agrupa y coordina el trabajo del movimiento en las universidades del estado y en las subvencionadas. Cada federación manda un vocero a la CONFECH para informar la situación de los problemas y las posiciones a tomar, así que estos voceros reflejan a nivel de cada universidad las decisiones tomadas en la cúpula de la CONFECH (conformada por 9 personas).

Este movimiento era axial, operaba de abajo hacia arriba y viceversa en su funcionamiento, pero con un proceso de toma de decisiones colectiva a cada nivel (carrera, facultad, universidad, CONFECH). El sistema, efectivo durante los seis meses de actuación del movimiento en 2011, funcionaba y había sido implicado en una contestación permanente desde los años 2007 y 2008.

Al interior de las universidades el movimiento funciona por directiva, asambleas y mesas de trabajo. En las grandes universidades las directivas eran electas en urnas,

<sup>10</sup> Según unos encuestados de la Universidad de Talca, el arribismo se encuentra más en las facultades de derecho y en odontología, en las carreras de contabilidad e ingeniería informática.

<sup>11</sup> Fue interpelado por la U. De Concepción y la U. De Talca.” (La Tercera, 23/11/2011: 3). “Ballesteros niega esta acusación”.

<sup>12</sup> *Ibidem*.



Anexo 1: Manifestándose en las orillas de Río Mapocho

a base de listas de candidatos de la misma afinidad ideológica. El sistema podía ser mayoritario de lista (Pontificia Universidad Católica de Chile) o proporcional (Universidad de Chile) y en las universidades más pequeñas las directivas eran conformadas por representantes de las facultades, o por una directiva de presidentes, como en la Universidad de Talca, por ejemplo. Las asambleas y mesas estaban abiertas voluntariamente. De hecho, toda la estructura funciona de manera voluntaria, pues no había remuneración de los dirigentes. Las directivas de las federaciones se renovaban cada año.

El sistema puede, entonces, ser calificado de democrático y no burocratizado, pero sumamente consumidor de tiempo para los que se involucran fuertemente. Durante toda la movilización los líderes y estudiantes en general han podido realizar pocas tareas académicas. Además, este sistema tiene también la desventaja de exigir un alto grado de movilización para funcionar, con el riesgo de que la desmovilización conduzca a la supremacía de grupos reducidos, dañando el carácter democrático del proceso e introduciendo prácticas poco horizontales.

Si se puede apreciar el carácter democrático de las organizaciones estudiantiles, se debe resaltar sin embargo el carácter efímero de los cargos, dada la fuerte rotación de los encargados por razones de tiempo, carrera y no reelección. La continuidad de las actividades y la permanencia de las ideas van a ser afectadas por esta volatilidad de los dirigentes de un año a otro.

### 2.1. COMUNICACIÓN.

Una característica destacable del movimiento es el alto grado de comunicación entre los protagonistas, tanto dentro de las universidades como entre ellas. El uso de las redes sociales fue generalizado, especialmente Facebook, Twitter, YouTube entre otras. Eso debe relacionarse con la casi universal cobertura estudiantil en las diferentes plataformas de comunicación y en todos los grupos sociales, y del

uso generalizado de Internet –móvil y de banda ancha–, Wikipedia, blogs y otros sitios de información en general. En las entrevistas todos los estudiantes recalcan la importancia del uso de estos medios. Desde hace mucho tiempo los estudiantes ya trabajaban para sus estudios con sitios web de información y discusión, y en varias universidades se les regalaban computadores portátiles (la sede Curicó de la Universidad de Talca, es un ejemplo de ello).

Desde luego el contenido de las comunicaciones puede ser variado, partiendo de chats informales a discusiones de trabajo e intercambio sobre temas de fondo. Los grandes documentos de trabajo y de información se encontraban disponibles en los sitios web de las federaciones, republicados a partir de la sede de la CONFECH en Santiago.

En general, los estudiantes ya no leían mucho, a diferencia de las generaciones precedentes. Se concentraban en el material que les llegaba de Internet, informes relativamente amplios, pero sin leerlos enteramente. Les gustaba más leer resúmenes de libros o perfiles de autores a través de Wikipedia, o bien escuchando a conferencistas que desarrollaban sus temas de interés. Entre ellos, se puede mencionar al historiador Gabriel Salazar y al economista Marcel Claude, que destacan en los folletos de propaganda y de estudio de los estudiantes.

Un breve análisis del material de difusión utilizado por los estudiantes muestra que no solamente hay panfletos de propaganda, sino que también se usan informes de la OCDE, del Banco Mundial, de organismos chilenos de investigación, además de estadísticas oficiales. La CONFECH hace un análisis de estos documentos y fuentes para después difundir los textos elaborados en las federaciones y universidades (por ejemplo, CONFECH, 2011).

La literatura predilecta se basaba mucho en Marx y en el marxismo, al menos en el caso de los estudiantes llamados ‘ultras’, en autores que se refieren al marxismo (Gabriel Salazar, Oscar Landerretche, Marcel Claude), y en los periodistas de *Le Monde Diplomatique*.

La influencia de los escritos y de los miembros de la denominada SurDa (un movimiento de intelectuales radicales que se formó en la universidades del sur de Chile durante los años 1970 y 1980) no es para minorizar.

Se puede también destacar el uso de material iconográfico, afiches, lienzos y murales, como el pintado en el muro del Río Mapocho (noviembre de 2011) con alegorías históricas de Chile<sup>13</sup>.

Realizar un análisis minucioso de los temas que aparecen en los carteles y muros es un interesante ejercicio que puede revelar las direcciones filosóficas y artísticas del movimiento estudiantil, como lo fue en París en el año 1968. Desde estos tiempos hay figuras que permanecen, como la del Che Guevara, que mitológicamente parece "inmortal".

## 2.2. CONFIGURACIÓN IDEOLÓGICA.

Es menester insistir en que el movimiento estudiantil, a pesar de actuar como un frente unido en las calles, no era homogéneo, ni en su procedencia social y regional, ni en su perfil filosófico-ideológico. Se podían identificar tres grupos básicos dentro del movimiento: Los 'ultras', llamados también anarquistas ('anarcos'); los moderados, demócrata-cristianos, socialistas, comunistas; los gremialistas, que se emparentan con los partidos de derecha, Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente.

Estas categorías no son muy bien definidas, especialmente cuando se considera al segundo grupo, los moderados. Consideramos la repartición en tres grupos como un factor operante a nivel ideológico, aunque para los 'ultras' todos los otros activistas son reformistas, o 'amarillos', porque tratan de dialogar para llegar a un entendimiento con las autoridades.<sup>14</sup>

### 2.2.1. ¿QUIÉNES SON LOS "ULTRAS"?

Dado el carácter nuevo del movimiento, y la juventud de los participantes, que no tienen mucha formación histórica en general, la definición de este grupo va desde una especie de anarquismo anti-autoritario hasta un trotskismo opuesto al Partido Comunista, partidario de la revolución permanente protagonizada por León Trotsky en los años 1920-1940 en la Unión Soviética.

Del perfil de los integrantes de este grupo resalta la afirmación de personalidades precoces, decididas, claras en su visión, y sin temor a la lucha. Las mujeres son igualmente vigorosas como los hombres. No se esconden y les gusta hablar con entrevistadores en los medios de comunicación, como también participar en los debates. Tienen una cierta preparación previa al *show* que presentan en público.

Los 'ultras' tenían en común una aversión a los compañeros que pertenecen al Partido Comunista (Trotsky contra Stalin, por ejemplo), reprochándoles en estos eventos buscar la aproximación con los partidos de la Concertación e incluso un acuerdo con el gobierno.

Subrayan el papel prominente jugado por el senador Guillermo Teillier, del PC, que participó en todas las reuniones de la Concertación con los estudiantes, especialmente con los dirigentes de la CONFECH, Camilo Ballesteros y Camila Vallejo. Diversas fotos de estas reuniones aparecieron en todos los periódicos.<sup>15</sup>

Los 'ultras' favorecen las asambleas –en las cuales pueden influir con sus discursos inflamados–, las demostraciones callejeras, y las tomas de rectorados, casas centrales y aulas, aunque hay que decir que estas acciones casi siempre fueron decididas en conjunto por votos democráticos.

En los dos últimos meses del movimiento los 'ultras' han perdido influencia, en general con el retorno del semestre académico, y se han quedado con elementos duros solo en unas pocas universidades, como la Universidad de Chile, la Arturo Prat y la Universidad de Concepción. En la Universidad de Chile han ganado la elección a la presidencia el 5-6 de diciembre con Gabriel Boric, imponiéndose por doscientos votos a la lista liderada por Camila Vallejo, que quedó, sin embargo, como vicepresidenta de la FECH (Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile). Fue así como el potencial de los 'ultras' permaneció fuerte en previsión del resurgimiento de las luchas en 2012, pues su objetivo era continuar el combate.<sup>16</sup>

Los 'ultras' tenían conciencia de sí mismos; es decir, eran conscientes de su posición radical, de ahí el término 'ultras', la cual tomaban con orgullo.

### 2.2.2. ¿QUIÉNES ERAN LOS MODERADOS?

En este grupo se puede ubicar a los estudiantes cercanos a los partidos de la Concertación, especialmente demócrata-cristianos y socialistas, aunque también algunos cercanos a los comunistas cuando compartían temas globales. Pero los líderes estudiantiles comunistas pertenecen al partido, de tal modo que su posición en el movimiento es también la del partido, con ciertas *nuances* en la manera de liderar las luchas (violencia, encapuchados, etc.).

Son generalmente jóvenes bien educados, con más formación política, capacidad oratoria para expresarse en público y más autocontrol que los 'ultras'. No han rehusado aproximarse a la Concertación en el voto para el

<sup>13</sup> Ver anexo 1.

<sup>14</sup> 'Amarillo' es un término utilizado desde hace décadas por los comunistas en el movimiento sindical y designa a los sindicatos de tendencia no comunista. Refiere también en las luchas políticas y sociales a los elementos que traicionan al movimiento.

<sup>15</sup> En el artículo "El PC toca la puerta del establishment", publicado en *La Tercera* en la edición del 19/11/2011, se lee: "El timonel comunista, Guillermo Teillier, se ha perfilado como uno de los principales articuladores para un acuerdo en la crisis estudiantil, reforzando la mirada pragmática que ha marcado su gestión".

<sup>16</sup> *La Segunda*, 7/11/2011. De hecho, en 2012 las luchas bajaron mucho de intensidad y hasta se acabaron en la mayoría de las universidades.

presupuesto de educación del año 2012. Pero anteriormente, aunque habían participado de la convocatoria realizada por el Presidente Piñera el 1 de septiembre, después rompieron las discusiones, temiendo un acuerdo que no fuera aceptado por sus bases.

Apretados entre los 'ultras' y las bases, todavía movilizadas entre septiembre y octubre, a partir de fines de octubre los moderados se han acercado a la Concertación, poniendo sus reivindicaciones sobre la carpeta política-institucional, con el riesgo de provocar una reacción de rechazo por parte de los militantes.

Se puede decir lo mismo de los estudiantes ligados a los demás partidos de la Concertación, autoproclamados 'independientes', con un perfil un poco menos combativo e impulsores de soluciones moderadas. El ejemplo de esta postura sería el ex-presidente de la FEUC (Federación de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica de Chile), Giorgio Jackson, de centro-izquierda, que rechaza la violencia y advierte sobre una radicalización futura del movimiento.<sup>17</sup>

### 2.2.3. LOS GREMIALISTAS.

Este grupo es designado así por los 'ultras', que también consideran gremialistas a los demócratas cristianos y en general a todos los que quieren colaborar con las autoridades.

Los gremialistas están, en su mayoría, en contra de las tomas y paros. Así que a los verdaderos gremialistas, más vinculados a la ideología de la Alianza, hay que buscarlos en la CONFECH y en las listas electorales de las contiendas estudiantiles de fines de noviembre, cuando fueron renovadas las mesas ejecutivas de los representantes estudiantiles en cada universidad (FEUC, FECH, etc.).

En estas contiendas, las listas 'de izquierda' fueron efectivamente contestadas en las universidades más importantes del país, aunque los candidatos de las agrupaciones más radicales –o del PC–, hayan ganado en la mayoría de los casos.

Por supuesto que cada partido había establecido al final del tiempo (diciembre) sus vinculaciones con los estudiantes más importantes, en un juego de vaivén de informaciones, consejos, planteamientos y demandas.

Así que el anhelo de una parte del movimiento al final y de la gran mayoría del movimiento en julio-agosto de no interferencia con el mundo político oficial quedó solo como un sueño, debido a la inexperiencia estudiantil y a la recuperación partidaria.

Como en muchos movimientos sociales en el mundo, sea de campesinos, obreros, profesores, empleados públicos, indígenas, ambientalistas, defensores de los derechos humanos, etc., el rechazo a la institucionalidad es una actitud de auto-identificación y de auto-afirmación fuerte al inicio de un movimiento, pero menos operante en el tiempo, y en muchos casos contraproducente (Auroi, 2006), porque lleva a una rigidez en las negociaciones.

## III. LOS ESTUDIANTES CONTESTAN 20 AÑOS DE DEMOCRACIA

### ¡LA CONCERTACIÓN NO LO HIZO TAN MAL!

Una manera de mirar la Historia es examinar lo que en un periodo ha cambiado para mejor con respecto a un lapso de tiempo anterior. Obviamente, en el caso de Chile, en materia de desarrollo social y de derechos ciudadanos, el avance con respecto al periodo 1973-1990 es impresionante. Aunque el periodo se caracteriza por un crecimiento económico fuerte, la acción del gobierno ha sido muy positiva, acompañando y sustentando el crecimiento, y tratando de redistribuir equitativamente los logros a nivel social.

Se podría estimar que la acción gubernamental ha sido lenta en algunos campos, como en la salud hasta el año 2000, o que en materia de descentralización se estancó el proceso. Pero de hecho, no hubo en el desarrollo del bienestar ni un año de recesión o de estancamiento, pues todas las curvas del progreso van subiendo sin interrupción. En efecto, entre los años 2010 y 2011, la sociedad chilena ha alcanzado un nivel casi europeo de bienestar y de comodidades, aunque tal vez no totalmente en la calidad de vida, sí en la disponibilidad de bienes y servicios.

En los últimos treinta años Chile aumentó su esperanza de vida en 9.9 años (de 69.2 a 79.1 años), la media de escolaridad en 3.3 años –llegando a 9.7 años–, y el alza del ingreso nacional bruto fue de 158% (13,329 dólares según el informe del PNUD 2011 correspondiente a cifras de 2010). Además, Chile es el país con mejor calidad de vida en América Latina, con un Índice de Desarrollo Humano de 0.806, frente al 0.797 de Argentina y al 0.725 de Perú. Es en este contexto relativamente favorable de desarrollo que surge el movimiento estudiantil, primero con los estudiantes secundarios en 2008, los llamados 'Pinguinos', y en 2011 con los estudiantes de las universidades. Estos actores tienen una visión diferente a la de sus padres, pero también rechazan una visión desarrollista. Expresan un malestar, que contrapuntea con un análisis frío de cifras, hechos y tendencias. ¿Por qué?

### 3.1. VISIÓN DE LA EDUCACIÓN Y DE LA UNIVERSIDAD.

Para el movimiento estudiantil de inicios de los años 2000, la educación era considerada como un motor del desarrollo y de la equidad social. No había duda de que la universidad es una institución muy importante para ellos. Además, consideran que la universidad es un motor fundamental del funcionamiento institucional, de la reproducción y del cambio social. En este sentido, la lucha de los estudiantes no es *negativista* sino *construccionista*. Buscan influir sobre el curso de la institución para

<sup>17</sup> "Si se levanta un movimiento posterior, puede ser piqueteros" (Giorgio Jackson, *La Tercera*, 30/10/11).



"La Chile", EDGARDO GÓMEZ

mejorarla, no para destruirla. No critican la búsqueda de la *calidad, la competencia y la excelencia*, sino que estiman que estas nociones, derivadas de conceptos del marketing empresarial, deberían aplicarse a tareas de la universidad dirigidas hacia el mundo social y a las necesidades de las poblaciones, del mundo del trabajo, y de los más humildes. También quieren dar a la universidad un estatus particular en la sociedad, un aura de alta respetabilidad moral, una ética irreprochable de no mezclar el conocimiento con intereses *vulgares* como los del dinero y el lucro. Además, quieren que sea una institución de todos y no de un grupo social reducido. Quieren, en este sentido, que sea *gratuita*, sin depender del origen socioeconómico de los integrantes; por lo tanto, rechazan el sistema de becas.<sup>18</sup> En la gestión universitaria buscan una coparticipación junto a profesores y empleados que, según ellos, también deberían tener muchas virtudes éticas y sociales. Para lograr estos objetivos buscan el derecho a voto en los consejos superiores: "Queremos espacios más democráticos dentro de nuestra universidad, hoy día los estudiantes tienen participación en el Consejo Superior a través de voz, y no el voto" -dice uno de los voceros de la FEUC recién elegido el 10 de noviembre 2011-.<sup>19</sup> Buscan ampliar los espacios de participación en general y la transparencia de las decisiones tomadas en las universidades, un problema mayor que revela el informe del Consejo de la Transparencia. Según este informe, las "universidades estatales solo cumplen el 20% de normas de transparencia" (La Tercera, 16/11/2011), siendo las más opacas la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE), y las Universidades de Talca, de Valparaíso y de Antofagasta, con menos de 10% de transparencia.

En este campo es cierto que queda mucho por hacer. Aunque en materia de participación estudiantil la situación puede ser diferente de una universidad a otra, esta parti-

cipación es en general de tipo consultativa, no de decisión. Si se compara con la situación que prevalecía a raíz de las reformas universitarias de 1968, en la época del Presidente Frei Montalva, hubo un neto retroceso, y el movimiento de 2011 propone de facto un retorno a la situación anterior a 1973 en materia de participación (Cifuentes Seves, 1997).

Anteriormente se buscaba también una universidad 'crítica' frente a la sociedad, una terminología que ahora casi ha desaparecido, porque se habla esencialmente de 'calidad'. En las relaciones entre profesorado y estudiantado, se nota una cierta relación de paternalismo o patriarcalismo aceptada por los estudiantes. Los profesores son considerados con respeto y aparecen como una especie de padres espirituales cuyos consejos se escuchan. Evidentemente que hay diferencias entre profesores, pues no todos son amados simplemente por ser profesores, pero son valorados como encarnación del saber y del conocimiento. Se ha dibujado así desde el inicio del movimiento, con antecedentes de movilización en 2006 y en 2008, un *corpus utópico* que es su motor intelectual. Es una visión humanística e idealista que trasciende todo cálculo tecnocrático-utilitarista. Se anhela un mundo más limpio, casi puro, una gran confraternidad en la cual todos serán iguales y solidarios.

<sup>18</sup> Un estudio muestra que de los estudiantes "el 30% más rico recibe un tercio de las becas" (La Tercera, 22/10/2011). En el mismo artículo se lee, refiriéndose a un estudio de la Secretaria General de la Presidencia de Chile (SEGPRES): "...si se implementa un sistema de gratuidad como el que piden los estudiantes, la distribución de los recursos empeora con respecto al escenario actual" y "los más favorecidos son las personas de los cuatro deciles más ricos, quienes concentrarían el 63% de los recursos públicos"

<sup>19</sup> Elección en la Universidad Católica de Chile, 10 de noviembre (La Tercera, 11/11/2011).

Se podrían dar muchos ejemplos de la puesta en práctica de algunas de estas ideas sociales. Varios estudiantes entrevistados en Talca han trabajado, o trabajan, con juntas de vecinos. Otros han tenido una actividad de ayuda en programas como Un Techo para Chile<sup>20</sup> y en otros desarrollados durante el terremoto de 2010. En la misma universidad han desarrollado una reflexión con ciertos profesores para fomentar programas de responsabilidad social. Además, la solidaridad entre ellos, visible en momentos críticos como en las tomas de los edificios universitarios, se ha concretizado siempre en forma de apoyo logístico y humano.

### 3.2. UNA PELEA DE GATOS.

En este capítulo se observa el juego político entre el movimiento estudiantil y los actores de la oficialidad, las rectorías, el gobierno, los partidos políticos y los actores de la sociedad civil. Frente a un movimiento de tal amplitud el resto de la sociedad tuvo que tomar una posición y nadie pudo quedar neutro. Sin embargo, a nivel oficial, las demandas del movimiento requerían respuestas que sobre todo no debían poner en peligro un cierto concepto de la democracia; y a nivel de la oposición política, se necesitaba reflexionar sobre la manera de utilizar el movimiento para un provecho electoralista futuro.

La agitación estudiantil, expresada en marchas, tomas, ocupaciones, desfiles, *sit-ins*, fiestas, pero también mesas de trabajo, de diálogo, conferencias de prensa, publicaciones y tomas de posiciones, tuvo como contraparte una serie de controles e interdicciones de manifestaciones, reuniones de gabinete, declaraciones ministeriales y presidenciales, reuniones con líderes estudiantiles, proposiciones de proyectos de leyes y de medidas presupuestarias. Todo este juego, a modo de una pelea de gatos, tuvo un inicio a partir marzo-abril de 2011 y terminó en diciembre del mismo año. Como todas las peleas de gatos (no de gallos, que son mortales) los protagonistas pasaron por fases de observación, amenazas, ataques brutales, gritos y zarpazos, pausas de recuperación, otra ronda cuerpo a cuerpo, miradas finales y desencuentros.

Como en un ballet o en una tragedia, los protagonistas principales, la CONFECH, la CONES (Coordinadora Nacional de Estudiantes Secundarios), el Colegio de Profesores y el gobierno, tenían a sus alrededores una serie de sub-actores, gremios, sindicatos, personalidades y personajes políticos, que daban vueltas para significar que también eran importantes, aunque fuesen de segunda zona. En este lapso del tiempo, como en las largas peleas, hubo momentos o nudos claves, donde el ritmo de los ataques se intensificó, o en los cuales se tomaron decisiones anunciando otro giro, o bien un desenlace próximo.

### 3.3. CRONOLOGÍA DE LOS ENFRENTAMIENTOS.

La intensidad de las luchas va creciendo desde mediados de 2011, con una gran marcha en Santiago, replicada cada dos semanas aproximadamente: 12 de mayo, 1, 15 y 30 de

junio, 14 de julio, 4, 10, 18 y 24 de agosto (paro nacional), 14 y 22 de septiembre, 18 y 19 de octubre, y 24 de noviembre. Hasta el 24 de agosto de 2011 día de la gran manifestación de la CUT (Central Unitaria de Trabajadores) y del movimiento estudiantil, con huelga general, el número de manifestantes va creciendo en Santiago; desde 15.000 personas, contabilizadas el 12 de mayo, 100.000 el 16 de junio, 200.000 en Santiago y 400.000 en todo el país el día 30 del mismo mes. La atención se mantiene a niveles altos gracias a las más de 1.000.000 personas que participaron en las manifestaciones de julio y agosto, y que aumentaron a 150.000 el 22 de septiembre. Estas convocatorias empiezan a bajar a partir del 24 de noviembre, cuando solo fueron contabilizados 10.000 manifestantes.

Se debe considerar también que, aparte de estas manifestaciones de tipo político-educacional, organizadas en su mayoría junto a otras instituciones de la sociedad civil como el Colegio de Profesores, la CUT, y la CONES, se organizaron encuentros más afables, enfocados en las familias que apoyaban a los estudiantes, con presencia de niños y carros alegóricos -como ocurrió el 21 de agosto en el Parque O'Higgins-. Conjuntamente, se realizaron manifestaciones lúdicas y satíricas, lanzamiento de globos, una "corrida" (maratón) de las '1800 horas', entre otras actividades. Con eso se buscó y logró obtener un vasto apoyo ciudadano al movimiento estudiantil y educacional.

Las intensas fases de marchas, paros, manifestaciones y tomas de casas universitarias, fueron seguidas normalmente por actuaciones más tranquilas, caracterizadas por reivindicaciones temáticas, intentos de toma de contacto con autoridades, entrega de peticiones, declaraciones y documentos de análisis, ruedas de prensa y coordinaciones con otros actores para así forjar alianzas y organizar próximos eventos.

En el mes de septiembre el movimiento estudiantil entra en una fase de discusiones con el gobierno; con el Presidente de la República, Sebastián Piñera, primero, y después con el Ministro de Educación, Felipe Bulnes. Estas discusiones se desarrollan en dos etapas, ambas canceladas por el movimiento estudiantil primero, y luego por el ministerio a fines de septiembre. Las movilizaciones bajan de intensidad y los rebotes de las manifestaciones hacia fines de octubre y noviembre, aunque significativos, son más bien simbólicos, pues reflejan ante todo una voluntad hipotética de revivir el movimiento más que una determinación de ir hasta el final de la contienda.

Lo que pasó fue que las autoridades habían advertido a los estudiantes que si seguían en huelga perderían el semestre académico, y que de prolongarse indebidamente en algunas universidades incluso no se terminarían las clases correspondientes al año en curso hasta febrero de 2012. El 22 de octubre solo dos universidades habían retomado las clases (la Universidad Federico Santa María y la Universidad de Atacama), y menos de un mes

<sup>20</sup> A fines de 2011 la reconstrucción de viviendas destruidas por el terremoto de febrero 2010 había alcanzado apenas un 30%... (La Tercera, 2/12/2011).

después (el 17 de noviembre) quedaban solamente tres universidades en toma, ya que veintidós habían retomado las clases y el 84% comenzaba el segundo semestre (La Tercera, 22/10 y 17/11/2011).

Es cierto que la intensidad del enfrentamiento entre los estudiantes y el oficialismo se puede medir también en relación a la opinión pública.

Con respecto a las reacciones de la opinión pública, el grado de aprobación de la actuación de los estudiantes y de los temas propuestos por la lucha estudiantil, medidos por las encuestas de Adimark (La Tercera, 8/11/2011), han mostrado entre agosto y fines de octubre un descenso en la aprobación ciudadana. En cuanto a las formas de lucha de los estudiantes, la aprobación baja de 52% a 38% entre agosto y octubre, mientras que la desaprobación a la misma lucha crece de 39% a 57%, es decir, que hacia fines de septiembre asistimos a una importante inversión de tendencia de la opinión con respecto al movimiento estudiantil. Solo los temas promovidos por los estudiantes mantienen una fuerte aprobación, bajando ligeramente de 76% a 67% en dos meses, quedándose la desaprobación entre un 14% y 24%.

Este último punto está corroborado por un seguimiento de las críticas a la acción gubernamental, que en octubre es aprobada solamente por un 21%.

De tal manera, parece que aunque la ciudadanía está cansada por los disturbios de la vida cotidiana y callejera, no deja de pensar que las demandas del movimiento estudiantil son auténticas y válidas, pero mal gestionadas por el gobierno.

### 3.4. LAS RESPUESTAS DEL OFICIALISMO.

Veremos ahora como el oficialismo ha contestado a las demandas estudiantiles en forma y contenido. A un nivel formal, y considerando una escala de respuesta que va de la observación a la represión, pasando por el diálogo, estas formas de contestación se pueden resumir en cuatro tiempos:

I En un primer tiempo se nota sorpresa e indecisión, al menos hasta la propuesta GANE del 4 de julio realizada por el Presidente de la República.

II En un segundo tiempo la represión predomina (entre julio y fines de agosto, acontece la muerte de Manuel Gutiérrez y la gran marcha del 24 de agosto).

III En un tercer tiempo hubo un intento de dialogar con dirigentes de la CONFECH (del 3 de septiembre hasta la ruptura de las negociaciones de la segunda etapa, a inicios de octubre).

IV En un cuarto tiempo se llevó a cabo la búsqueda de una solución política, implicando un diálogo con la oposición (de octubre hasta fines de noviembre); especialmente durante el voto del presupuesto, con las respectivas maniobras políticas en diciembre, dejando de lado de la contienda al movimiento estudiantil, que se debilita por sí mismo ante la coyuntura universitaria.

Desde septiembre el gobierno busca el diálogo y propone soluciones a las demandas sobre gratuidad, alza de recursos de las universidades y lucro en las universidades. Aunque este diálogo ha sido intenso, ninguna solución estructural resultó de estos encuentros, dado que las posiciones ideológicas han sido intransigentes de un lado como del otro. Por una parte, los estudiantes querían una ley, o más bien un cambio constitucional, para inscribir el carácter estatal de las universidades en un texto básico, y por ende, la gratuidad de la educación; por el lado gubernamental no se quiso abandonar el principio de la privacidad parcial de los establecimientos y de un financiamiento también a medias o total de los estudios superiores.

A partir de estas posiciones lo único que se pudo lograr, o que fue aceptado por el gobierno, fue controlar estrechamente las finanzas de las universidades, impidiendo que los recursos públicos sean utilizados con fines de lucro; y aumentar los recursos asignados a estudiantes pobres y a las universidades que más los necesitan, con alza de número y monto de las becas, y ayuda al presupuesto de las universidades asociadas al CRUCH (Consejo de Rectores). Pero al mismo tiempo se propone una ley que pretende endurecer las sanciones contra las tomas y los encapuchados (La Tercera, 2/11/2011), se suspenden las becas de alimentación, y se ordena la desocupación de colegios y universidades en toma.

De hecho, al inicio del año 2011 el gobierno ha manejado la crisis con cautela, no viendo bien la amplitud de un movimiento que arrastraba no solamente a la CONFECH, sino también al Colegio de Profesores, a rectores y universidades, a la CONES, y a otras organizaciones.

El gobierno ha encontrado también una presión internacional (ver Carta del Parlamento de la Unión Europea, Anexo 2), y debido a su pertenencia a la OCDE su actuación ha sido vigilada.

Una represión fuerte hubiera desatado una condena internacional, un debate en la ONU, entre otras consecuencias que Chile no puede permitirse dada su vulnerabilidad económica y su dependencia de las exportaciones.

La contención del movimiento se ha hecho de manera bastante sutil, aceptando verbalmente los temas propuestos por el movimiento, pero sin agenda clara, y sobre todo, sin decisiones inmediatas, aceptando finalmente solo una revisión del presupuesto de educación y prometiendo debates sobre los otros temas. El gobierno pensó que de este modo, y con las vacaciones de verano encima (enero a marzo de 2012), podía apagar el fuego hasta el próximo año. Probablemente, estimaba también que los dirigentes de los movimientos podían cambiar y que sería más fácil hablar con los nuevos elegidos.

Pero ese supuesto era posiblemente algo equivocado, pues hacia el fin de año los 'ultras' estaban muy decididos a seguir adelante y aún controlaban grandes universidades como la Universidad de Chile, la Universidad de Santiago, la PUC, la Universidad de Concepción, entre otras.

Además, los políticos estimaban que los temas puestos sobre la mesa por los estudiantes eran tan relevantes que



PARLAMENTO EUROPEO

DIPUTADO AL PARLAMENTO EUROPEO

Al Presidente de Chile  
Excelentísimo Señor Sebastián Piñera  
Presidencia de la República  
Palacio de La Moneda  
Santiago de Chile

Al Ministro de Educación  
Señor Felipe Bulnes Serrano  
Ministerio de Educación  
Alameda 1371  
Santiago de Chile

Bruselas/Estrasburgo, Octubre del 2011

Excelentísimo Señor Presidente,  
Excelentísimo Señor Ministro,

Hace pocos días recibimos en el recinto del Parlamento Europeo a Camila Vallejo, Giorgio Jackson, Francisco Figueroa y Gabriel Iturra, cuatro representantes del movimiento estudiantil en Chile, durante su gira por Europa donde presentaron su situación, compartieron experiencias y encontraron mucho apoyo por su lucha en favor de una reforma del sistema educacional en Chile.

Nosotras y nosotros, miembros del Grupo parlamentario de los Verdes/Alianza Libre Europea en el Parlamento Europeo, compartimos con los estudiantes chilenos el diagnóstico de base. El Estado tiene que ser garante del acceso de sus ciudadanos y ciudadanas a la educación. Si la educación está en mano de las leyes del mercado y si ella es considerada como una mercancía, produce desigualdad. Una educación mayoritariamente impartida por empresas privadas tiene consecuencias graves, tanto para los individuos como para el mismo Estado:

- limita el número de personas suficientemente educadas para llevar adelante un país en necesidad de investigación y tecnología. Compromete por lo tanto el futuro del país;
- restringe el derecho a la educación a aquellos alumnos y estudiantes con padres con capacidad económica.

En Europa hemos alcanzado niveles de educación superior gracias a un sistema educativo en gran parte gratuito. Los mejores resultados los tenemos en aquellos países con menor segregación de alumnos en la educación primaria y secundaria y con acceso libre y en gran parte gratuito a Universidades bien equipadas.

Las tendencias de limitar el acceso por el criterio financiero, que también existe en algunos de los países de la Unión Europea, ponen seriamente en riesgo la calidad de la formación de los estudiantes, que es tanto más alta, cuanto más ancha es la base social de donde provienen.

Es más: consideramos la educación como un derecho humano. Es necesaria para garantizar la participación de las y los ciudadanos/as en la democracia. La falta de educación restringe la democracia.

Por tanto, nos parece lógico que el estudiantado chileno reclame reformas urgentes en un sistema educativo que tiene ya 30 años. Entendemos las protestas y marchas como la única manera que tienen hoy para hacerse escuchar. La alta popularidad del movimiento que llega hasta el 80 por ciento de la población revela que no se trata de una reclamación sectorial, sino de un verdadero estallido democrático. Sobra mencionar que las familias que desde hace cinco meses apoyan a sus hijos e hijas merecen el más alto respeto.

Lamentamos los altos grados de represión de las fuerzas de seguridad del estado, de la cual han sido víctimas las diferentes marchas estudiantiles.

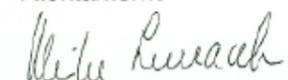
Igualmente nos desconcertó sinceramente que el diálogo entre los estudiantes y el Gobierno haya fracasado a principios de octubre. Le hacemos un sincero llamamiento, desde el Parlamento Europeo, a escuchar a los estudiantes y comprometerse a utilizar toda su capacidad gubernamental, para impulsar profundos cambios estructurales y financieros en el sistema educativo que puedan ser puestas en marcha en Chile, de manera urgente.

Sabemos y le reiteramos que no hacemos sino eco de lo que varios organismos internacionales en materia de derechos humanos y educativos, como la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra, la UNESCO y la OCDE, han expresado en las reuniones mantenidas con los representantes del movimiento estudiantil a lo largo de los días pasados.

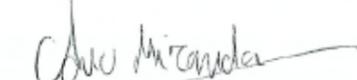
Dentro de pocos días, una delegación de europarlamentarios/as, miembros de la Comisión Parlamentaria Conjunta Unión-Europea/Chile, irá a su país. Varios integrantes de esta misión parlamentaria ya han expresado su interés en conocer de cerca la situación. Igualmente exhortamos a la Embajada de Chile ante la Unión Europea a seguir las movilizaciones estudiantiles en favor de una reforma educativa.

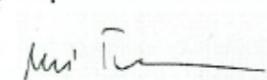
Excelentísimo Presidente, excelentísimo Señor Ministro, estamos a pocos meses de la Cumbre de Jefes de Estado de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, que se celebrará en su Capital Santiago en el mes de junio del 2012. Esperamos que en aquella ocasión, de gran interés internacional, asistamos a una nueva era en su país, con un sistema educativo reformado y gratuito que sirva para mejorar el desarrollo cultural y técnico, con pleno respeto de los derechos humanos.

Atentamente

  
Ulrike LUNACEK  
Coordinadora Relaciones Exteriores

  
Philippe LAMBERTS  
Co-Portavoz Partido Verde Europeo

  
Ana MIRANDA  
Representante Alianza Libre Europea

  
Rui TAVARES  
Coordinador Derechos Humanos

no iban a desaparecer sin debate. La oposición estaba bien decidida a aprovechar la coyuntura para proponer soluciones diferentes a las del gobierno, concentrando sus objetivos con miras a las elecciones municipales de 2012 y a las presidenciales de 2013.

### 3.5. TEMAS EN JUEGO.

Es evidente que por las problemáticas planteadas a la opinión pública y al gobierno, el movimiento estudiantil puede caracterizarse como 'de izquierda', aunque en el movimiento mismo hubo un poco de todo, incluso gremialistas.<sup>21</sup> De hecho, varios de los temas propuestos tienen un carácter no directamente político, como la búsqueda de una mejor educación con énfasis en reforzar la calidad, disponer de más recursos para lograr estas metas, así como un mejor acceso a la universidad para los grupos más pobres de la población. Estos son temas aceptables para cualquier tendencia política, aunque la implementación de estas demandas difiere según la orientación ideológica.

Otros temas trascienden las barreras de los campus universitarios, siendo temas societales que conciernen a toda la ciudadanía.

La negación total (nihilista) del orden político existente en Chile, en base a una argumentación de ilegitimidad constitucional, no tuvo mucho impacto al momento de buscar soluciones concretas respecto a temas que tienen efectivamente una relevancia nacional importante, tales como: el sistema electoral binominal, la ley de fiscalización, la ley de educación, el control de los recursos naturales (el cobre), el sistema de salud y el control del lucro de las universidades. Todos estos temas fueron puestos en la agenda pública por los estudiantes, y desde luego empezaron a discutirse en la oficialidad con más celeridad. A partir del movimiento estudiantil estos temas, y en general otros más amplios relacionados a la constitucionalidad del régimen, han sido retomados no solamente por la oposición sino también por el gobierno. A continuación, se encuentra una lista de los temas abordados de manera más o menos convincente por la oficialidad durante el período de confrontación con los estudiantes y profesores:

- I. El sistema electoral y el binominalismo.
- II. La inscripción automática en los registros electorales.
- III. El sistema de plebiscito.
- IV. La constitución – revisión parcial o total– y la formación de una asamblea constituyente.
- V. La revisión de la Ley de Educación (1980) y la creación de una superintendencia de educación (Proyecto de ley, La Tercera, 11/11/2011).
- VI. El aumento sustancial de la ayuda financiera a las universidades.
- VII. La desmunicipalización de la educación, es decir, la centralización del sistema educativo primario y secundario.

- VIII. La corrección de las desigualdades en materia de propiedad e ingresos.
- IX. La revisión de la ley laboral.
- X. Un mejor control estatal de la producción de cobre.
- XI. El debate sobre la producción de energía y la hidroelectricidad en la región del Aysén.
- XII. La mejor inserción de las demandas de los pueblos indígenas.
- XIII. La reforma del sistema de salud.

Si bien no todos estos temas fueron planteados por el movimiento estudiantil, pues muchos ya estaban en la carpeta política desde años, especialmente el cambio al sistema electoral, el mérito del movimiento estudiantil ha sido renovar la vigencia de estos temas sociales y políticos, además de mostrar su urgencia y la necesidad de abordarlos de una vez y con decisión.

Técnicamente estos temas pueden enfocarse de varias maneras y llevar a diferentes soluciones de mejoramiento. Por ejemplo, para 2012 el presupuesto de educación ha sido aumentado a 420 millones de dólares, dentro del cual destaca el incremento en la asignación para las universidades. El sistema de becas está en revisión y el volumen de éstas está incrementándose sustancialmente para grupos sociales modestos; el acceso a las universidades será facilitado por una flexibilización del examen de entrada, la famosa PSU (prueba de selección universitaria).

Otros temas, ciertamente de connotación más política, también son considerados con mayor atención, lo que, sin embargo, no implica que vayan a resolverse rápidamente.

#### 3.5.1. LA DESMUNICIPALIZACIÓN.

Viejo tema de las reivindicaciones de los 'pingüinos', la desmunicipalización de la educación fue retomada en 2011 por los estudiantes. A inicios de diciembre un proyecto de ley fue presentado al congreso por el gobierno. El proyecto contempla crear nuevos organismos para administrar los colegios en un territorio comunal o multicomunal. Para ello se crearán agencias públicas de educación, conformadas por cinco representantes de gremios y agencias gubernamentales, y dirigidas por un alcalde. La idea es mejorar la calidad de los colegios de bajo nivel, ya sean estatales o subvencionados (La Tercera, 2/12/2011). Eso también es un tema planteado por el movimiento de los estudiantes secundarios, aunque la solución propuesta por estos últimos es una reestatización más o menos completa. Como dice

<sup>21</sup> A los 20 años los estudiantes son muy a menudo « de izquierda », a los 50 generalmente del centro político si no de la derecha. Eso no es solamente un fenómeno hormonal, sino socio-económico, generacional. A los 20 años no tienen coche ni casa propia, ni hijos. A los cincuenta lo tienen todo, y entonces son más prudentes, porque lo podrían perder.

el alcalde de la comuna La Florida, Rodolfo Carter, "Para variar no hemos (los alcaldes) sido notificados. Es una solución a la chilena. No se abordan los problemas de fondo. Se les ocurre inventar nuevas agencias de educación que crean más burocracia en el sistema. No queda nada claro". (La Tercera, 1/12/11 2011). De hecho, el problema de fondo es la existencia de colegios con estatus diferentes, subvencionados al lado de los municipales y privados. Los subvencionados han aumentado un 36% la matrícula en 2000, y un 50% en 2009, mientras que en el mismo periodo los públicos han bajado la matrícula de 56% a 44%, respectivamente (La Tercera, 3/12/ 2011). Los colegios privados se han implantado especialmente en zonas urbanas desfavorecidas, porque en esos lugares reciben más subvenciones del ministerio a raíz de la introducción, en 2008, del Subsidio de Educación Preferencial (SEP).

### 3.5.2. CAMBIAR EL SISTEMA DE TRIBUTACIÓN.

Una de las reivindicaciones estudiantiles tiene que ver con el modo de financiación de la educación. Para aumentar el presupuesto educacional se propone repensar y reformular la ley tributaria sobre los impuestos a las grandes empresas, especialmente a las extranjeras. Se considera que la tributación de 17% sobre las utilidades es insuficiente, dado que en países como Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda, el impuesto es de 35%. El gobierno se niega a cambiar el sistema tributario, por temor a que las inversiones bajen y a que las empresas se vayan del país. Pero eso no es considerado por los estudiantes como un peligro, ya que para ellos una alternativa es nacionalizar nuevamente el cobre –las empresas extranjeras controlan el 70% de la producción–.

La CONFECH considera que una recaudación superior puede asegurar la gratuidad de los estudios universitarios, lo que es una reivindicación central de su agenda. En su informe de 2011, el Fondo Monetario Internacional confirma la posición de los estudiantes con respecto a la necesidad de una mayor recaudación e impuestos más altos a las empresas.

Según señala el organismo internacional Fondo Monetario Internacional (FMI) en su último *Informe de Perspectivas Económicas para América Latina y el Caribe*, se recomienda a países como Chile, México y Perú aumentar los impuestos a las grandes empresas, ya que éstos poseen "una tributación relativamente baja".

Para el FMI urge "llevar a cabo esfuerzos orientados a movilizar ingresos fiscales para atender las necesidades sociales y de infraestructura de la región, tales como niveles aún elevados de desigualdad de ingresos y las necesidades insatisfechas de una clase media en rápida expansión".

El informe explica que para reducir la carga social de la consolidación fiscal, "se debe considerar la posibilidad de aumentar los impuestos directos llevando las tasas que pagan las empresas a niveles internacionales y reduciendo los generosos incentivos y concesiones tributarias". Una situación que de hacerse los ingresos tributarios au-

mentarían más del 4% en el PIB nacional (Nueva Agenda, 07/03/2012, [www.nuevagenda.cl](http://www.nuevagenda.cl)).

Cualquiera que sea la solución final al cambio tributario, es evidente que en este aspecto los estudiantes han tenido un rol muy importante.

### 3.5.3 CAMBIO CONSTITUCIONAL.

Se necesitaría, además, un cambio constitucional para asignar parte de los recursos de las mineras al campo de la educación. De manera general no es posible conceder los fondos recaudados en un sector productivo directamente a otro sector (producción de cobre a educación). Pero la Constitución Política de la República establece dos excepciones: defensa nacional y obras de desarrollo regional o local, como sectores receptores de fondos. Según un grupo de trabajo de la CONFECH, frente a esta situación, y al contexto normativo actual, se propone modificar el artículo 19, N° 20, inciso 3, de la Constitución: "Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la educación pública chilena".

Es necesario recordar que para modificar este artículo se requieren dos tercios de los senadores y diputados en ejercicio. Asimismo, el único facultado para presentar un proyecto de ley referido a esta materia es el Presidente de la República.<sup>22</sup>

A fines de 2011, muy coherente con sus propuestas sobre las reformas de recaudación y gasto fiscal, la CONFECH se negó a participar en la Teletón chilena de fin de año, argumentando que estarían al lado de los dirigentes de las grandes empresas a quienes justamente criticaban. Tal vez nunca visualizaron la enorme publicidad que hubieran podido lograr y la ola de simpatía que hubieran desatado en su favor si hubieran participado.

Otros temas abordados por los estudiantes, ya presentes en la carpeta política desde algún tiempo atrás, tienen que ver con sectores profesionales y sociales, como las leyes laborales, el campo de la salud y de la protección social, el sector de la producción cuprífera. No entraremos en detalle en estos temas que son específicos. De manera más general, el sistema constitucional y el binominalismo, sorprendentemente no fueron considerados particularmente como un campo de acción privilegiado por el movimiento estudiantil. Como se sabe, los estudiantes dirigen sus críticas a la política y a los políticos en general, así como a la institucionalidad parlamentaria como sistema, demandando 'otro sistema' más allá de las elecciones representativas; sin saber, sin embargo, como expresar concretamente su pensamiento altamente idealista.

<sup>22</sup> "Base técnica para un sistema gratuito de Educación" [Documento trabajado el 22 de septiembre de 2011 por la Mesa Técnica de la CONFECH], en *Cuadernos de Educación*, 7 de octubre de 2011 (<http://cuadernosdeeducacion.worldpress.com>).

## IV. COMENTARIOS FINALES

Sorprende que este vasto movimiento, que ha paralizado todo el sistema de educación superior y otros sectores durante seis meses, no haya llevado a ninguna crisis política seria a parte del cambio de un Ministro de Educación (Lavín por Bulnes). Al contrario, se puede decir que el sistema institucional ha funcionado casi perfectamente y ha permitido controlar los excesos de violencia.

Con todo, el movimiento estudiantil ha permitido revelar puntos débiles en el sistema de relaciones entre la sociedad civil y la institucionalidad, además de una falta de diálogo e integración latentes.

En este proceso de enfrentamiento, los temas político-constitucionales como el binominalismo, el sistema de inscripción electoral, y el plebiscito, han sido evocados y criticados; de hecho, estos mecanismos no fueron el nexo de los problemas. Es cierto que algunos aspectos deberán ser abordados en profundidad por el entorno político (por ejemplo, el voto voluntario ya reemplazó al obligatorio), pero estos temas van más allá de la crisis educacional, y sea lo que sea el sistema electoral, la crisis de la educación superior hubiera podido estallar igual, tal como se ve en otros países que poseen democracias parlamentarias (Québec en 2012, entre ellas).

¿Tiene futuro este amplio movimiento? Seguramente ya no podrá seguir ocupando aulas y calles como en el año 2011, y por lo tanto, su capacidad de presión será reducida, considerando además que no tiene una estructura estable por tratarse de un movimiento y no de una asociación o un partido político. Finalmente, sus dirigentes cambian rápidamente y su coherencia ideológica es heterogénea. Parece que, al igual que en 1968 en Francia, la contestación estudiantil es un fenómeno estacional, ligada a condiciones climáticas agradables para caminar en las calles, es decir, a la temporada de primavera-verano y parte del otoño. En los países con inviernos fríos, la combatividad viene decreciendo con la baja de temperatura.

Pero estas consideraciones ambientales no significan que no haya porvenir para las ideas expresadas en momentos de lucha. Los planteamientos de los estudiantes, ya sean chilenos, de Francia, o de Québec, tienen una vigencia mucho más amplia que las demostraciones físicas manifestadas en campos y calles, se prolongan con la vida misma de los estudiantes, de sus familias y de otros segmentos de la sociedad.

Las semillas que han sembrado van a germinar en tierras féculas y después crecerán en terrenos baldíos. Algún día estas ideas se volverán la norma, y con el momento de su gran triunfo llegará también su fin, pues nadie más recordará de donde han venido.

## BIBLIOGRAFÍA

AUROI, CLAUDE.

2006. "El paulatino ascenso de la participación popular en Bolivia (hasta la Ley de Participación popular de 1994)", in: Hufty, M., Auroi, C. y Manuel de la Fuente, ¿A donde va Bolivia, gobernancia, gobernabilidad y democratización?, pp. 15-44. La Paz: Plural y Genève, IUED.

CIFUENTES SEVES, LUIS (ed.).

1997. *La reforma universitaria en Chile (1967-1973)*. Santiago de Chile: Editorial Universidad de Santiago.

CLAUDE, MARCEL.

2011. *La educación pública es posible. La demanda estudiantil es justa y realista*. Santiago: Universidad de Chile.

CONFECH.

2011. *Bases técnicas para un sistema gratuito de educación*. Santiago: Documento de trabajo de la mesa técnica de la Confech (22 de septiembre).

JACKSON, GIORGIO.

2011. *Le Monde Diplomatique* 125 (Santiago de Chile), agosto.

LANDERRETCHÉ GACITÚA, OSCAR.

2011. *Consideraciones sobre el gasto en educación superior en Chile*. Talca: Conferencia en la Universidad de Talca el 9 de agosto de 2011.

LE MONDE DIPLOMATIQUE.

2011. "Otro Chile es posible". *Le Monde diplomatique* 125 (Santiago de Chile), agosto.

MANIFIESTO DE HISTORIADORES.

2011. "Revolución anti-neoliberal social/estudiantil en Chile". *Le Monde diplomatique* 125, (Santiago de Chile), agosto.

MARTÍNEZ CUEVAS, GABRIELA (comp.).

2008. *Educación y universidad pública: desafíos ante nuevas demandas*. Santiago: Universidad de Santiago de Chile: Publifahu.

O'DONNELL, GUILLERMO.

1973. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism. Studies in South American Politics*, Berkeley: University of California Press.

OMINAMI, CARLOS.

2011. *Secretos de la Concertación. Recuerdos para el futuro*. Santiago: La Tercera Ediciones.

ORELLANA CALDERÓN, VICTOR.

2011. *Caracterización social de los estudiantes de educación superior en Chile. Primer informe preliminar, aspectos estructurales (marzo de 2011)*. Santiago: Centro de investigación en estructura social (CIES), Universidad de Chile.

PAZ, OCTAVIO.

1999 [1979]. "Vuelta a 'El Laberinto de la soledad', conversación con Claude Fell", en *El laberinto de la soledad, Postdata, Vuelta a "El laberinto de la soledad"*. México: Fondo de Cultura Económica.

PÉREZ, LIBIO.

2011. "El Chile post neoliberal que comienza a emerger". *Le Monde diplomatique* 125 (Santiago de Chile), agosto.

ROJAS MIX, MIGUEL.

2011. "¿Estudiantes o clientes? El neoliberalismo y la Educación Superior". *Le Monde diplomatique* 125 (Santiago de Chile), agosto.

SILVA, PATRICIO.

2010. *En el nombre de la razón. Tecnócratas y política en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

## LISTA DE SIGLAS

ACCION	Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales
ACES	Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios
ALIANZA POR CHILE	Alianza de los partidos UDI y Renovación Nacional
ANEF	Agrupación Nacional de Empleados Fiscales
CAE	Crédito con Aval del Estado
CdT	Código del Trabajo
CEPAL	Comisión de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe
CESCO	Consejo Económico y Social (al nivel de municipios)
CONCERTACION	Concertación de Partidos por la Democracia
CONFECH	Confederación Nacional de Estudiantes Chilenos
CONES	Coordinadora Nacional de Estudiantes Secundarios
CRUCH	Consejo de Rectores de las Universidades de Chile
CUT	Central Unitaria de Trabajadores
DC	Democracia Cristiana
DINA	Dirección de Inteligencia Nacional
FEUCH o FECH	Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile
FEUC	Federación de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica de Chile
FEUSACH	Federación de Estudiantes de la Universidad de Santiago de Chile
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONDEVE	Fondo de Desarrollo Vecinal (municipio)
FPMR	Frente Patriótico Manuel Rodríguez
IDH	Índice de Desarrollo Humano
JUNAEB	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
MAS	Movimiento Amplio Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PC	Partido Comunista
PSU	Prueba de Selección Universitaria
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD	Partido Por la Democracia
PRSD	Partido Radical Social Demócrata
PUCH	Pontificia Universidad Católica de Chile
RN	Renovación Nacional (partido)
SEREMI	Secretariado Regional Ministerial
SurDA	Movimiento Político de Izquierda Autónoma
U	Universidad
UDI	Unión Demócrata Independiente (partido)
UE	Unión Europea
UMCE	Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación

# LAS RELACIONES CHILE-ESTADOS UNIDOS EN LOS AÑOS 1980

## COMO BASE DEL PRESENTE:

### LA ECONOMÍA DE LIBRE MERCADO ES EL HILO CONDUCTOR

---

#### DIEGO AVARIA

Relaciones Internacionales.  
PhD Instituto de Altos Estudios Internacionales  
y del Desarrollo (IHEID), Ginebra.  
Profesor,  
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso  
y en la Academia Diplomática de Chile.  
davaría@gmail.com

---



Presidente Reagan y  
Vice-Presidente Bush, 1988.

Foto de: Executive Office of the  
President of the United States

#### RESUMEN

Este artículo trata de las relaciones de la administración de Ronald Reagan –durante sus dos mandatos (1981-1989)- con Chile bajo la dictadura de Augusto Pinochet. Es decir, se observan las políticas de la administración Reagan hacia Chile y se examina en qué medida éstas tuvieron una influencia sobre los acontecimientos ocurridos durante el régimen militar. Se concluye que la administración Reagan tuvo una influencia determinante sobre el retorno a la democracia en 1990.

#### RÉSUMÉ

Cet article traite des relations de l'administration de Ronald Reagan – durant ses deux mandats (1981-1989) – avec le Chili sous la dictature d'Augusto Pinochet. Il s'agit d'observer les politiques de l'administration Reagan vis-à-vis du Chili et d'examiner dans quelle mesure celles-ci ont eu une influence sur les événements survenus pendant la dictature. On conclut que l'administration Reagan eut une influence décisive sur le retour vers la démocratie au Chili en 1990.

#### Abstract

This paper is about U.S.-Chilean relations during the Reagan administration (1981-1989) and Pinochet's dictatorship. In other words, it studies the policies of the Reagan administration toward Chile and it examines to what extent these policies had an influence on the events that took place during the dictatorship, which culminated in the return to democracy in Chile. The paper argues that the Reagan administration had a decisive influence on the events in Chile that culminated in the return to democracy in 1990.

---

En efecto, la democracia se convirtió en la piedra angular de la política exterior de Washington en América Latina, y particularmente en Chile.

---

## INTRODUCCIÓN

Nuestro artículo trata sobre las relaciones entre la administración de Ronald Reagan –durante sus dos mandatos (1981-1989)– y Chile bajo la dictadura de Augusto Pinochet. Es decir, se observan las políticas del gobierno de Reagan hacia Chile y examinamos en qué medida éstas tuvieron una influencia sobre los acontecimientos ocurridos durante el régimen militar que desembocaron en el retorno a la democracia en el país sudamericano.

El objetivo del presente trabajo es describir y evaluar el cambio de la política llevada a cabo por los Estados Unidos, que en un principio solo se preocupó someramente de la cuestión de derechos humanos y finalmente acabó preconizando abiertamente el apoyo a éstos y el retorno a la democracia en Chile. Al comienzo, el régimen autoritario chileno era considerado un amigo de los Estados Unidos, es decir, un aliado en la lucha contra el comunismo, razón por la cual había que acercarse al país andino mediante la “diplomacia silenciosa”. Hacia el final, la situación se revirtió, puesto que Washington ejerció una fuerte presión sobre la dictadura de Pinochet.

Para esta investigación se utilizaron fuentes primarias y secundarias, así como entrevistas. Sin embargo, sus aspectos más originales se encuentran en las fuentes primarias. La investigación se basa en los 23.070 documentos desclasificados por la administración Clinton –divulgados en noviembre de 2000–, y se completa con un trabajo en terreno exhaustivo, durante el cual hemos examinado los documentos oficiales desclasificados (no divulgados) de la administración Reagan respecto a Chile en las diferentes bibliotecas y archivos de los Estados Unidos.

Estas pesquisas nos han permitido formular una tesis sobre la influencia determinante de la administración Reagan en los acontecimientos que desembocaron en el retorno a la democracia en Chile hacia 1990. Se trata, ciertamente, de una tesis controvertida, ya que comúnmente se sostiene que los Estados Unidos han tenido una influencia negativa respecto al golpe militar y a la dictadura en Chile. Sin embargo, como se verá a continuación, entre 1987 y 1989 la administración Reagan tuvo una influencia positiva sobre el retorno a la democracia en Chile.

En realidad, la política de la administración Reagan hacia Chile se inscribía en el marco de su política exterior global, enfocada en una visión y un objetivo que no era otra que oponerse a los comunistas. A nivel regional, la política de presión constante dirigida por la administración Reagan tuvo gran éxito en Nicaragua, particularmente cuando los sandinistas perdieron el poder en abril de 1990. A nivel mundial, la política de la administración Reagan fue, en gran medida, responsable del fin de la Guerra Fría en 1989 y de la disolución de la Unión Soviética en 1991.

Las relaciones entre los Estados Unidos y Chile durante la administración Reagan son emblemáticas porque ilustran cómo Washington logró los objetivos fijados en materia de política exterior, propósitos que no siempre han sido exitosos en la historia de los Estados Unidos. El objetivo permanente de la política chilena de los Estados Unidos durante el período estudiado consistía en evitar una salida revolucionaria a la dictadura de Pinochet y la instauración de un gobierno marxista. Sin embargo, durante esos ocho años hubo cambios en la estrategia y las políticas de la administración Reagan. En realidad, fueron cambios drásticos, en la medida que las relaciones cálidas que prevalecían inicialmente dieron lugar a un lento distanciamiento, para desembocar finalmente en presiones para que Pinochet dejara el poder. Ello demuestra una gran flexibilidad de la política exterior de la administración Reagan, la cual supo adaptarse a las circunstancias cambiantes del entorno. Es interesante constatar que, sin perjuicio de lo anterior, el gobierno estadounidense no sacrificó sus objetivos ni su ideología. Al contrario, el objetivo de un retorno a la democracia en Chile sin la participación de los comunistas fue plenamente logrado. Asimismo, el sistema de economía libre de mercado fue mantenido.

## EL PERÍODO DE ACERCAMIENTO (1981-1983)

La posición de la administración Reagan respecto a Chile entre 1981 y 1983 se enmarca dentro del período de acercamiento. El triunfo de Ronald Reagan alteró las percepciones mutuas entre los gobiernos estadounidense y chileno, puesto que el candidato republicano había criticado duramente la política de derechos humanos de Jimmy Carter, particularmente la aplicación de una estrategia inequitativa respecto a los regímenes amigos de los Estados Unidos. El informe sobre las relaciones interamericanas elaborado por el Comité de Santa Fe (afiliado al *Council for Inter-American Security*) señaló que “los Estados Unidos deberían cesar de aplicar de manera inequitativa su programa actual de derechos humanos” (Committee of Santa Fe, 1980: 3-12), insistiendo en el hecho que los aliados, eran acusados injustamente.

Ciertamente, los años 1981, 1982 y 1983 marcaron un período de acercamiento entre los gobiernos de los Estados Unidos y Chile, tras cuatro años de tensas relaciones que caracterizaron a la administración Carter. En un contexto de Guerra Fría, esta relación de amistad se fortaleció gracias a que Washington consideraba al general Pinochet como un aliado en la lucha contra el comunismo.

He ahí la razón por la cual el asunto de los derechos humanos y, en menor medida, de la transición democrática, debía ser tratado bajo el ángulo de la diplomacia silenciosa, es decir, bajo la forma de conversaciones individuales y amistosas, a puerta cerrada, y no bajo la forma de condenas públicas. Esta actitud se justificaba por la distinción entre regímenes autoritarios y totalitarios (Kirkpatrick, 1979: 34-39).

Por otro lado, en el marco de una economía de libre mercado, la administración Reagan consideraba muy positivo el manejo económico de Chile.

De esta manera, hubo una normalización de las relaciones mediante visitas recíprocas de autoridades gubernamentales, reanudación de la participación de Chile en los ejercicios navales UNITAS, intercambios comerciales e inversiones, otorgamiento de créditos en los organismos económicos multilaterales y el voto contra la condena en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, entre otras medidas.

No obstante, el Congreso –así como la opinión pública y la prensa estadounidense– influía para que el gobierno de los Estados Unidos presionara contra el régimen de Pinochet, debido a su naturaleza dictatorial y a las violaciones de los derechos humanos que éste cometía.

Así, la enmienda Kennedy constituía un arma poderosa que impedía la cooperación y la venta de armamento si

el Presidente Reagan no certificaba que Chile respetaba los derechos humanos. Por lo demás, estipulaba que Chile debía cooperar en la investigación sobre el caso Letelier.<sup>1</sup> En consecuencia, a partir de 1983 la administración Reagan comenzó lentamente a apoyar la transición a la democracia en Chile, aunque de manera muy prudente.

## LA ETAPA DE REVISIÓN DE LA POLÍTICA (1984-1985)

Hacia 1984 era claro que las cuestiones de la transición democrática y del respeto a los derechos humanos en Chile se habían convertido en puntos de divergencia entre los gobiernos de Santiago y Washington, lo que fue confirmado a medida que pasaba el año. La diplomacia silenciosa fue abandonada, en momentos en que el Departamento de Estado criticaba abiertamente la represión gubernamental de las manifestaciones populares en Chile. La administración Reagan restauró valores humanitarios como la democracia y el respeto de los derechos humanos en su agenda de política extranjera, aunque estos estaban subordinados a su fin securitario principal que era combatir al comunismo. En marzo de 1984, el embajador en Santiago y otros funcionarios del gobierno de los Estados Unidos que visitaron Chile, comunicaron la preocupación de la Casa Blanca por el “estancamiento” observado en la apertura política chilena y el deseo de “una transición auténtica hacia una democracia estable”<sup>2</sup>. Conjuntamente, la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos agregó una nueva enmienda a la legislación sobre la ayuda militar y económica a Chile, estipulando que la certificación que permitía retomar las transferencias de

<sup>1</sup> Orlando Letelier, político y economista chileno, ex miembro del gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende, fue asesinado en Washington por agentes de la dictadura de Pinochet en 1976. Era la época de la administración Ford. Letelier fue asesinado por medio de una bomba activada por control remoto, colocada bajo el vehículo que conducía el 21 de septiembre de 1976. El atentado conllevó también la muerte de su asistente estadounidense, Ronni Moffit. Varias personas fueron acusadas y condenadas tras este asesinato. Entre ellos figuraban Michael Townley, un expatriado estadounidense, que había colaborado muy estrechamente con la agencia de inteligencia chilena DINA, el coronel Manuel Contreras, jefe de la DINA, y el general de brigada Pedro Espinoza.

<sup>2</sup> “Pinochet Comments on Ambassador’s Remarks”, Telegram, Message #74470, To: Chile, From: State, 1984-03-14, Declassified, Chile Project (#S1999900030), U.S. Department of State, November 12, 2000, in *STATE CHILE DECLASSIFICATION PROJECT TRANCHE III (1979-1991)*.



El entonces Embajador de EE.UU. Harry Barnes (a la derecha), junto al Senador Edward Kennedy durante su visita al país en 1986. (Gentileza El Mercurio)

armas, sería otorgada a condición de que el país fuese dirigido por un gobierno civil electo democráticamente.<sup>3</sup>

En efecto, la democracia se convirtió en la piedra angular de la política exterior de Washington en América Latina, y particularmente en Chile.

La administración Reagan abandonó lentamente la diplomacia silenciosa y comenzó a proferir críticas públicas contra la dictadura chilena y sus escasos progresos en los ámbitos de derechos humanos y de transición democrática. Sin embargo, la política estadounidense hacia Chile seguía impregnada de ambivalencia e indecisión. Recién en el segundo semestre de 1985 el gobierno estadounidense comenzó a presionar al régimen de Pinochet para que mostrara signos orientados al retorno de la democracia.

## LA RENOVACIÓN DE LA POLÍTICA Y SU AJUSTE POSTERIOR (1985-1986)

En 1985, el cambio de la política chilena de los Estados Unidos fue precedido por una disminución del poder de los sectores más conservadores<sup>4</sup> del aparato de política exterior y por el reemplazo de los funcionarios encargados de la política latinoamericana de la administración Reagan (Shultz, 1993: 970). Ello se manifestó particularmente en la sustitución del embajador estadounidense en Santiago, James Theberge, por el diplomático de carrera Harry Barnes.

Por un lado, los elementos más conservadores de la administración fueron reemplazados; por el otro, la llegada al poder de Mijail Gorbachov en la URSS llevó a una disminución de las tensiones Este-Oeste.

A lo anterior habría que agregar el retorno a la democracia en la mayoría de los países de América Latina, Haití y Filipinas. El gobierno de los Estados Unidos, comprendió que la alternativa al autoritarismo no era necesariamente el totalitarismo, y adoptó entonces la "doctrina de la tercera fuerza", que también iba ser aplicada con Chile.

Por consiguiente, Washington ejerció presiones para apoyar la transición democrática en Chile, abandonando definitivamente la llamada diplomacia silenciosa. Por otro lado, los estadounidenses volvieron a colocar la cuestión de los derechos humanos en el centro de sus

<sup>3</sup> Esta enmienda consideraba que ninguna ayuda militar, créditos o apoyo a la asistencia podían ser entregados a Chile hasta que el presidente hubiera certificado que Chile había hecho "progresos significativos" respecto a los derechos humanos, que tal asistencia era en el interés nacional de Estados Unidos, y que Chile no ayudaba al terrorismo internacional. *International Security and Development Cooperation Act of 1984, Report of the Committee of Foreign Affairs together with Additional and Supplemental Views on H.R. 5119 To Authorize International Development and Security Assistance Programs and Peace Corps Programs for Fiscal Year 1985, and for Other Purposes, March 21, 1984, Washington, U.S. Government Printing Office, 1984.*

<sup>4</sup> Para los cuales Pinochet era un amigo de los Estados Unidos y un bastión contra el comunismo.

prioridades; de esa manera, por primera vez, los Estados Unidos apoyaron la condena contra Chile en la ONU. Esa posición fue reafirmada tras el asesinato de Rodrigo Rojas perpetrado por las fuerzas armadas chilenas. Rojas residía en Washington, por lo tanto, la presión estadounidense aumentó.

Sin embargo, el descubrimiento de los arsenales de armas y el atentado contra Pinochet en Chile reavivaron el temor a la "amenaza comunista" y una eventual salida revolucionaria de la dictadura. La administración Reagan soltó entonces la presión y fue más prudente en sus críticas.

## EL PLEBISCITO Y EL RETORNO A LA DEMOCRACIA (1987-1989): LA POLÍTICA DE PRESIÓN

Durante 1987 a 1989, la administración Reagan favoreció una transición suave, y sin rupturas abruptas, hacia la democracia, manteniendo al mismo tiempo el orden económico neoconservador, orientado a la economía de mercado. En efecto, el aspecto económico siempre tuvo mucha importancia en la orientación de la política exterior de la presidencia de Reagan. Asimismo, la administración Reagan logró que los comunistas fueran excluidos del gobierno democrático. En fin, antes y después del plebiscito de octubre de 1988, que conllevó a la derrota de Pinochet por un "No" masivo y que condujo a las elecciones democráticas de diciembre de 1989, los Estados Unidos jugaron un rol importante en el retorno a la democracia en Chile (Avaria, 2014).

Ese aumento de la presión se manifestó a través del voto en la ONU a favor de la condena de la situación de los derechos humanos en Chile y por la abstención respecto a los créditos en las instituciones financieras, además de sanciones comerciales.

La administración Reagan tradujo su retórica en acción: aprobó el financiamiento por el Congreso de la *National Endowment for Democracy* (un millón de dólares) para que, junto al *National Democratic Institute for International Affairs*, apoyase financieramente a la oposición y enviase observadores para vigilar el plebiscito.

Las relaciones estadounidense-chilenas llegaron a un nivel más bajo con Reagan que con Carter, debido a las presiones mencionadas, así como operaciones diplomáticas –e incluso secretas– para contrarrestar la intención de Pinochet de anular el plebiscito. Esa presión se mantuvo bajo George H. Bush, quien de esa manera quería asegurarse que Chile transitase hacia un gobierno democrático, lo que sucedió en 1990.

## CONCLUSIÓN

En el presente artículo hemos podido observar la evolución de la política desarrollada por la administración Reagan, que en sus comienzos consistió en la utilización de la diplomacia silenciosa para incentivar el diálogo entre el régimen militar chileno y la oposición. Esa política inicial se inscribía en el contexto de la Guerra Fría y estaba dominada por el temor a que la dictadura de Pinochet desembocase en una revolución marxista.

Sin embargo, la política de acercamiento llevada a cabo durante los dos primeros años de la administración Reagan fue revisada posteriormente, luego ajustada a partir de la reelección del presidente estadounidense, para finalmente llegar a una táctica de presión sobre Pinochet, con el objeto de apoyar los derechos humanos y promover el retorno a la democracia en Chile.

Este análisis de la política de la administración Reagan hacia el régimen militar de Chile ofrece una interpretación de los acontecimientos y de las relaciones que rodearon a la presidencia de Reagan durante sus dos mandatos. Una de las preguntas centrales que nos hicimos era saber por qué los resultados de la política chilena de la administración no eran coherentes con su retórica o sus objetivos declarados durante los primeros años de la presidencia de Reagan.

Durante la elaboración del presente estudio, hemos podido examinar ese cambio de la política de los Estados Unidos, que se explica por varias razones, no siendo ninguna de ellas por sí sola suficiente para comprender el resultado.

En un contexto de Guerra Fría, hemos insistido sobre el temor de la administración estadounidense a que la mantención en el poder de Pinochet, y por consiguiente los efectos a largo plazo de la represión, provocara una revolución como la que ocurrió en Nicaragua. Por lo demás, algunos altos funcionarios temían que, si Pinochet no permitía una transición democrática, Chile se volviera aún más polarizado, lo que aumentaría la posibilidad de una inestabilidad a largo plazo. Se habían dado cuenta que la mantención en el poder del general Pinochet solo aumentaba la incertidumbre y el peligro de una regresión final a la izquierda.

A pesar de sus enfoques diferentes, las instancias de Washington se basaban en un criterio más o menos común, a saber, que el general Pinochet no deseaba el restablecimiento de la democracia en Chile y que su rechazo a negociar una transición rápida y efectiva fomentaba la polarización. De hecho, algunos temían que el encarnizamiento de Pinochet para conservar el poder, a pesar de un resentimiento popular cada vez más evidente, aumentara el apoyo civil a la izquierda violenta (Falcoff, 1986: 846). Además, según Washington, la testarudez de Pinochet contribuía al reforzamiento del Partido Comunista y de las

posiciones de insurrección armada contra el régimen militar. Evidentemente, tal escenario causaba gran inquietud en los Estados Unidos. Para la administración Reagan, era la terquedad del general Pinochet la que arriesgaba conducir a la situación que este último precisamente pretendía prevenir. Después de todo, existían precedentes en otros países latinoamericanos. En Cuba, por ejemplo, Fulgencio Batista había sido reemplazado por Fidel Castro y, más recientemente, los sandinistas habían sucedido a Anastasio Somoza en Nicaragua.

El reemplazo de altos funcionarios de la administración tras la reelección de Ronald Reagan entregó otra explicación. En efecto, a pesar de toda su retórica y de la de sus ideólogos, y contrariamente a los enfoques iniciales, la política de los Estados Unidos hacia Chile devino pragmática. La mantención de esa tendencia en la administración Reagan se debió en gran medida a los esfuerzos del Secretario de Estado George Shultz y del Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, Elliott Abrams. En la administración del presidente Reagan, fue Shultz quien encontró una manera de llegar al presidente y guiarlo en su política chilena. Por su parte, el embajador Barnes fue un defensor de los derechos humanos elocuente y visible desde su llegada a Chile.

Respecto a la situación interna en Chile, hemos podido observar, por un lado, que el general Pinochet no mostraba señales de apertura y, por el otro, que emergía una oposición sólida y organizada. En tal contexto, era claro que la capacidad del grupo opositor para actuar de manera eficaz fue decisiva para recuperar la posibilidad de un autogobierno por la ciudadanía. Entre otras razones, cabe mencionar que la oposición buscó el apoyo de los Estados Unidos para compensar las ventajas –financieras u otras– con las que contaba la dictadura y asegurarse que ésta estaba realmente dispuesta a realizar un plebiscito honesto.

Hemos mostrado, además, que la evolución a escala mundial de los regímenes autoritarios a la democracia, particularmente en 1985, influyó en la política estadounidense. La campaña de diplomacia pública del gobierno de los Estados Unidos, en consonancia con la opinión pública estadounidense, operaba, en efecto, en un contexto internacional que favorecía la democratización. Es en ese momento, cuando algunos países sudamericanos, antes sometidos a dictaduras, reencontraban la democracia, al mismo tiempo que la manera de pensar del gobierno estadounidense cambió. Más tarde, la experiencia de Haití y Filipinas terminaron por invalidar la idea según la cual, debido a la ausencia de una alternativa de centro, los Estados Unidos debían apoyar a regímenes militares (Carothers, 1991: 107). Esa nueva visión coincidía con el reconocimiento de que los regímenes militares, las dictaduras de derecha, no garantizaban ni la amistad ni los intereses securitarios de los Estados Unidos. Otros ejemplos muestran que el comportamiento de los regímenes

autoritarios creó precisamente las condiciones que los Estados Unidos deseaban evitar: Somoza implementó las condiciones que llevaron a una fuerte polarización de la sociedad nicaragüense y a la victoria de los sandinistas. De esa manera, los Estados Unidos se dieron cuenta de que las dictaduras de derecha no eran la respuesta a todos sus problemas. Por otro lado, hubo cambios en el comportamiento de los regímenes democráticos de América Latina, causados precisamente por la combinación del fracaso de los militares y la madurez de los gobiernos democráticos. Esas mutaciones contribuyeron igualmente a transformar la actitud de los Estados Unidos.

Aun más, hemos visto que no hay que desatender la presión ejercida por el Congreso de los Estados Unidos, que estaba entonces dominado por los Demócratas. Hemos observado que la administración Reagan se unió al Congreso para apoyar el financiamiento de la oposición democrática contra Pinochet. Llegó hasta a formular críticas contra la falta de progreso en el ámbito de los derechos humanos e incluso impuso sanciones económicas a Chile.

Hemos constatado que, además del Congreso, hay que tomar en cuenta la visión de la opinión pública y la prensa estadounidense respecto a los derechos humanos y la democracia. Inevitablemente, la opinión pública y el Congreso ejercieron presión sobre la Casa Blanca para criticar las violaciones de los derechos humanos y exhortar a la dictadura chilena a dar pruebas progresivas de apertura. La violación sistemática de los derechos humanos era condenada por gran parte de la opinión pública estadounidense. En vista de la erosión interna de la dictadura de Pinochet y, sobre todo, de la presión permanente de las organizaciones de derechos humanos, de los parlamentarios y de los diferentes grupos representativos de la opinión pública estadounidense, el costo político interno de una certificación de los militares chilenos habría sido muy elevado. Algunas voces al interior de la administración, especialmente la de George Shultz, habían comenzado a afirmar que una fuerte posición de apoyo a la democracia atraería el apoyo del Congreso, de la prensa y de la opinión pública estadounidense, actuando como una fuerza legitimadora para el conjunto de la política exterior de Ronald Reagan. En efecto, la influencia de la opinión pública era un elemento particularmente importante en los Estados Unidos, especialmente en un año de elección presidencial en el que Reagan buscaba un segundo mandato.

Finalmente, hemos podido constatar que los acontecimientos que desembocaron en el fin de la Guerra Fría en 1989 tuvieron una influencia sobre el cambio de la política de la administración Reagan. En el contexto más global de la Guerra Fría, habría que mencionar que las tensiones Este-Oeste de la primera presidencia de Reagan fueron suavizadas a partir de 1985 con la llegada al poder de Mikhail Gorbachov en la Unión Soviética.

Por otro lado, la experiencia de Nicaragua era determinante en la gestión del caso chileno. La preocupación principal de la administración Reagan era la lucha contra el sandinismo en Nicaragua, particularmente a través del financiamiento de los Contras, entre otras numerosas intervenciones. De esa manera, Washington aplicaba una política de doble estándar, “promoviendo” la democracia en Nicaragua, pero no haciendo lo mismo respecto a Chile. Esa es una de las razones del cambio de la política estadounidense hacia Pinochet. Para obtener el apoyo del Congreso, de la opinión pública y de la prensa a su estrategia hacia Nicaragua, la administración Reagan debía ejecutar una política coherente. El gobierno estadounidense comenzó por distanciarse de Pinochet y promoviendo más explícitamente la transición a la democracia en Chile. En la medida en que Chile no tenía la importancia de Nicaragua, la administración Reagan decidió abandonar la diplomacia silenciosa hacia la dictadura de Pinochet. En consecuencia, Chile representaba un peón listo a ser sacrificado en beneficio de la lucha más amplia contra el comunismo, especialmente en Nicaragua.

En este artículo hemos mostrado que en enero de 1989, momento en que Reagan dejó su puesto, la diplomacia silenciosa había sido desacreditada desde hace tiempo, mientras que la cuestión de los derechos humanos y la prosperidad económica fueron situadas en el centro del enfoque reaganiano. Hemos señalado que durante sus dos mandatos, la política de la administración había cerrado casi todo un ciclo: la relación cálida que prevalecía al comienzo entre ambos gobiernos conservadores y anticomunistas había dado lugar a una amistad ansiosa, y luego a una verdadera repudiación del líder de la junta chilena.

En resumen, el caso chileno sugiere que el interés securitario anticomunista eclipsaba otras intenciones de la política exterior estadounidense, incluida la promoción de la democracia y de los derechos humanos. Sin embargo, también destaca en este estudio que cualquier administración estadounidense, incluso la de Ronald Reagan, termina por poner límites a las amistades prolon-

gadas y estrechas con gobiernos impopulares que violan los derechos humanos y entorpecen las aspiraciones a la democracia. Ello se explica por las condenas de los medios de prensa, de los grupos religiosos, de las entidades no-gubernamentales concernidas, del Congreso e incluso de los políticos al interior de la administración (Muñoz, 1991: 162).

Además, este trabajo ha evidenciado las fricciones que caracterizaron a la relación bilateral entre el régimen militar chileno y los Estados Unidos, tanto durante la administración liberal de Carter como en la administración conservadora de Reagan, las que demostraban la permanencia de valores humanitarios como componentes activos de la política estadounidense, aun cuando esos componentes estuvieran unidos a objetivos securitarios.

Sin embargo, igualmente hemos puesto de relieve la lentitud de la evolución hacia el apoyo a los derechos humanos y, particularmente, a la transición a la democracia en Chile, durante la administración Reagan. De hecho, ese apoyo fue al comienzo más bien retórico, y solo a partir de 1987 los Estados Unidos ejercieron una verdadera presión sobre la dictadura de Pinochet con el fin de que Chile volviese a la democracia.

En todo caso, el presente estudio ha mostrado que la administración Reagan efectivamente tuvo una influencia determinante sobre los acontecimientos que desembocaron en el retorno a la democracia en 1990. Para ello, hemos puesto en evidencia que, entre 1987 y 1989, la administración Reagan influyó positivamente sobre el retorno a la democracia en Chile. Asimismo, hemos mostrado cómo logró que los comunistas fueran marginados del poder en Chile, lo que fue el objetivo constante de la política estadounidense. Por otro lado, la economía de libre mercado, muy importante para la administración Reagan, se mantuvo. Hemos mostrado, finalmente, que el éxito de la política chilena de la administración Reagan se debió a su flexibilidad y a su capacidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes, sin por ello sacrificar su ideología ni sus objetivos.

“Concentración masiva de adherentes a la opción No durante la campaña para el plebiscito de 1988.”  
BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL



## EPÍLOGO: ESTADOS UNIDOS Y LOS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS EN CHILE

Es interesante constatar que, desde que Patricio Aylwin asumió la presidencia en marzo de 1990, y durante los cuatro años de su gobierno, se mantuvieron las dos condiciones principales de Washington. Como se recordará, la primera condición buscaba marginar a los comunistas del gobierno. Los comunistas no solo no formaron parte del gobierno sino que tampoco pertenecían a la Concertación de Partidos por la Democracia que era la alianza en el poder. Si bien es cierto que los dirigentes del Partido Comunista afirmaban que no querían formar parte de la Concertación ni del gobierno, no es menos cierto que aunque hubiesen expresado interés, no había posibilidad alguna de que fueran integrados. Eso se debe a que algunos de los partidos de la Concertación -siendo el Demócrata-Cristiano el más explícito- se oponían a la participación del PC.

Recién en 2014, bajo el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), los comunistas integraron el gabinete ministerial y obtuvieron otros cargos por primera vez desde 1973, formando parte de la Nueva Mayoría, el conglomerado que sustituyó a la Concertación. Se trata de 23 años desde el desplome de la Unión Soviética, cuando la Guerra Fría ya había terminado y Ronald Reagan y George H. Bush ya no gobernaban. Por cierto, actualmente a Washington no le importa que los comunistas formen parte del gobierno, porque tiene otras preocupaciones más importantes.

La principal de ellas es la economía de libre mercado. También en esta área -la segunda condición de Washington-, la presidencia de Aylwin mostró sintonía con Estados Unidos, puesto que mantuvo y profundizó la institucionalidad económico-comercial heredada del régimen militar. De hecho, cuando George H. Bush anunció la Iniciativa para las Américas, Chile fue uno de los países más entusiastas en propiciar esta asociación, cuya base era el libre comercio, la inversión privada y el crecimiento económico.

Si bien esta Iniciativa no prosperó, Santiago siempre estuvo a favor de firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) incluso hubo un intento para que Chile se integrara al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pero éste no resultó. El TLC entre Chile y Estados Unidos tuvo que esperar hasta el 6 de junio de 2003, cuando se suscribió, entrando en vigor el 1 de enero de 2004, bajo la presidencia de Ricardo Lagos (2000-2006).

Cabe recordar que hubo cierto suspenso respecto a si Washington firmaría el TLC. En marzo de 2003 la administración de George W. Bush se aprontaba a invadir Irak, pero solicitaba el apoyo de los países integrantes del Consejo de Seguridad de la ONU. Chile era miembro no permanente del Consejo de Seguridad y Washington esperaba su apoyo. El caso es que trascendió que Lagos le dijo que "no" a Bush. Hubo numerosas especulaciones que apuntaban a que Estados Unidos, en represalia, no firmaría el TLC. Pero esos temores no tomaban en cuenta: 1) Lagos no había dado un no absoluto, sino que pedía más tiempo para considerarlo. 2) Washington tenía el mismo interés que Santiago en suscribir el TLC, tratado que por lo demás estaba prácticamente listo. 3) Posteriormente, Lagos confirmó: "Yo nunca sentí una presión de Estados Unidos." (Namur y Jamett, 2013).

Este ejemplo demuestra que mientras la economía de libre mercado, el comercio y las inversiones no sean puestos en duda, Chile puede permitirse no estar de acuerdo en todo y jugar a "independiente", no coincidiendo siempre con Estados Unidos. En general, la relación económico-comercial iniciada desde los años 1980 entre ambos países, ha sido beneficiosa tanto para Estados Unidos como para Chile, por lo que Washington no ha tenido mayores reparos.

Sin embargo, esa sintonía en el ámbito económico-comercial ha sufrido un reciente revés. Michelle Bachelet acababa de asumir su segunda presidencia, prometiendo una reforma tributaria, entre otros cambios político-económicos. A menos de dos meses, el 6 de mayo de 2014, el embajador de Estados Unidos pedía "estabilidad y reglas claras" ante los cambios impulsados por Bachelet. De esta manera, el Embajador se hacía eco de artículos críticos de las reformas de Bachelet publicados en *The Wall Street Journal*, *The Economist* y *The Washington Post* (*La Segunda*, 2014).

En la actualidad, estos llamados de atención de Washington tienen que ver estrictamente con el área económico-comercial y de inversiones. Como se ha afirmado más arriba, en el ámbito político hay mayores posibilidades de disensos menores, toda vez que la otrora prioridad anticomunista pasó a la historia. Por su parte, el gobierno de Bachelet ha calmado los ánimos, asegurándole a Washington que no habrá problemas para sus inversiones y comercio. La advertencia del embajador Hammer solo constituyó un paréntesis, ya que a fines de marzo de 2016 la Presidenta Bachelet visitaba Washington, confirmando el buen estado de las relaciones bilaterales. El 4 de febrero de 2016 tanto Chile como Estados Unidos habían firmado el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, augurando una continua concordancia en el área económico-comercial.

## BIBLIOGRAFÍA

AVARIA, DIEGO.

2014. "La Administración Reagan y el Plebiscito en Chile: La Política de Presión (1987-1989)", *ESD. Estudios de Seguridad y Defensa* 3: 205-234.

CAROTHERS, THOMAS.

1991. "The Reagan Years: The 1980s", en: Lowenthal, Abraham F. (ed.), *Exporting Democracy: The United States and Latin America. Themes and Issues*, pp. 90-122. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

FALCOFF, MARK.

1986. "Chile: The Dilemma for U.S. Policy", *Foreign Affairs* (Spring): 833-848.

KIRKPATRICK, JEANE.

1979. "Dictatorships and Double Standards", *Commentary* 68.

LA SEGUNDA.

2014. "Embajador de EE.UU. pide 'estabilidad' y 'reglas claras' ante cambios impulsados por Bachelet". Mayo 6. Disponible en: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2014/05/933032/embajador-de-eeuu-pide-estabilidad-y-reglas-claras-ante-cambios-impulsados-por-bachelet>

MUÑOZ, HERALDO.

1991. "Chile: The Limits of "Success", en: Lowenthal, Abraham F. (ed.), *Exporting Democracy: The United States and Latin America. Case Studies*, pp. 39-52. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

NAMUR, P. y P. JAMETT.

2013. "Ricardo Lagos: 'El TLC era emblemático para lo que quería hacer Bush en América Latina'". *Pulso*, 18 de marzo. Disponible en: <http://www.pulso.cl/noticia/economia/economia/2013/03/7-19822-9-ricardo-lagos-el-tlc-era-emblematico-para-lo-que-queria-hacer-bush-en-america.shtml>

SHULTZ, GEORGE.

1993. *Turmoil and Triumph: My years as Secretary of State*. New York: Charles's Scribner's Sons. 1184 p.

THE COMMITTEE OF SANTA FE (BOUCHEY, L., FRANCIS, FONTAINE, ROGER W., JORDAN, DAVID C., SUMMER, GORDON, TABS, LEWIS (EDS.).

1980. *A New Inter-American Policy for the Eighties*, Washington, D.C., Council of Inter-American Security, 1980. 106 p.

## DOCUMENTOS

INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES.

1989. *La Transición Chilena hacia la Democracia: El Plebiscito Presidencial de 1988*. Washington, D.C.: Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales.

NATIONAL SECURITY ARCHIVE.

George Washington University, Washington, D.C., and Digital National Security Archive.

PUBLIC PAPERS OF THE PRESIDENTS OF THE UNITED STATES:

1987-1990. Ronald Reagan. Washington, D.C.: United States Government Printing Office.

RONALD REAGAN PRESIDENTIAL LIBRARY.

1981-1989. White House Office of Records Management (WHORM) Subject File, 1981-1989. Simi Valley, California: White House Staff and Office Files.

UNITED STATES CONGRESS.

1987, 1988 y 1989. Varios informes. Washington, D.C.: United States Government Printing Office.

U.S. DEPARTMENT OF STATE.

1988, 1989 y 1990. *American Foreign Policy: Current Documents, 1987, 1988, 1989* (Chapters related to Chile). Washington, D.C.: Department of State.

U.S. DEPARTMENT OF STATE.

1968-1991. State Chile Declassification Project Tranche I (1968-1972), State Chile Declassification Project Tranche II (1973-1978), State Chile Declassification Project Tranche III (1979-1991). Disponible en: <http://foia.state.gov/SearchColls/Search.asp>

WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA.

1985. *Chile: Human Rights and U.S. Policy*. Washington, D.C.: Washington Office on Latin America.



# IDENTIDADES Y CULTURA

# ¿ES CHILE COLONIAL?

ALFREDO JOCELYN-HOLT

Historiador. DPhil Oxford University.  
Profesor de la Facultad de Derecho  
de la Universidad de Chile.



"Tertulia", GEORGE SCHARF The Elder,  
Courtesy of the John Carter Brown Library at Brown University.

## RESUMEN

Según cierto progresismo liberal contemporáneo Chile es todavía un país "colonial", lo cual es anacrónico. Tras doscientos años, el país muestra una historia republicana compleja en que se compatibilizan tradición y modernidad, priman reformismos programáticos, y se evitan quiebres políticos y sociales radicales. En otras palabras, se mantuvo un orden tradicional no incompatible con evoluciones políticas modernas hasta la década de 1960; de ahí en adelante se producen quiebres, se plantean salidas revolucionarias de distinto tipo y cunde un discurso revolucionario, antielitista, renovado estos últimos años, con el lamentable efecto que se caricaturiza la historia previa y se la piensa erróneamente como "colonial".

## RÉSUMÉ

Selon un certain courant progressiste libéral contemporain, le Chili est encore un pays «colonial», ce qui est un anachronisme. Après deux cents ans, le pays présente une histoire républicaine complexe dans laquelle la tradition et la modernité se rencontrent, où prime un réformisme programmatique et où ruptures politiques et sociales radicales sont évitées. En d'autres termes, un ordre traditionnel n'est pas incompatible avec les développements politiques modernes jusqu'aux années 1960 ; par la suite, des ruptures se produisent, des courants révolutionnaires de différents types surgissent et se répand un discours révolutionnaire anti-élitiste, rénové ces dernières années, avec l'effet regrettable que l'histoire précédente caricaturée est à tort considérée comme «coloniale».

## ABSTRACT

According to contemporary liberal progressivism Chile is still "colonial", which is anachronistic. After two hundred years, the country shows a complex republican history allowing for both tradition and modernity, giving predominance to programmatic reforms, while avoiding radical political and social breakdowns; in other words, a traditional order not incompatible with modern political evolutions which stood in place well into the decade of the 1960s. From then on, we have had institutional collapses, different kinds of revolutionary solutions, and anti-elitist discourse, renewed in the past few years, with the unfortunate effect that history, as well as present day Chile, are caricatured and mistaken as still "colonial".

"Todos somos contemporáneos, vivimos en el mismo tiempo y atmósfera –en el mismo mundo–, pero contribuimos a formarlos de modo diferente. Solo se coincide con los coetáneos. Los contemporáneos no son coetáneos: urge distinguir en historia entre coetaneidad y contemporaneidad. Alojados en un mismo tiempo externo y cronológico, conviven tres tiempos vitales distintos. Esto es lo que suelo llamar el anacronismo esencial de la historia. Merced a ese desequilibrio interior se mueve, cambia, rueda, fluye. Si todos los contemporáneos fuésemos coetáneos, la historia se detendría anquilosada, putrefacta, en un gesto definitivo, sin posibilidad de innovación radical ninguna."

José Ortega y Gasset, *En torno a Galileo. Esquema de las crisis, 1933*

"Anything that is timeless is not likely to change in a timely manner."

John Lewis Gaddis, *Chicago Humanities Festival, 2012*



¿Es Chile un país colonial y en qué sentido? ¿Un país colonial, a un poco más de doscientos años que dejamos de formar parte del imperio español, y nos convertimos en una república y en un estado nación independiente? Suena contradictorio. ¿No será que la pregunta es extemporánea, un tanto anacrónica? Es más, tachar a la Colonia o a lo colonial cuando buena parte de la historia del país nos sigue remitiendo a ese pasado es caprichoso. Dicho de otro modo, no será que estamos entrampados en un problema interpretativo que se remonta, no tanto al legado colonial, sino al legado moderno incapaz de desprenderse de sus prejuicios antitradicionales ergo anticoloniales y por eso se insiste en un término, inconveniente a todas luces. Un concepto, *lo colonial*, que, más que explicar, oculta y reprocha, impidiendo hacernos cargo de una historia que todavía estaríamos procesando. Tratase a veces de pervivencias arraigadas a las que se hace referencia –constantes históricas antes bien que supuestas aberraciones– las que, igual, no pasan el humillante test de la corrección política. Es que, por muy continuidades que sean, resultan incomprensibles hoy, alegan los censores de turno. Por cierto, al pasado, cuando se le juzga con criterios actuales, siempre parece ser más incomprensible de lo que, en efecto, pudo haber sido en su momento, también su proyección desde aquel entonces. Cargas ideológicas, aún más *démodé* incluso que lo colonial de lo cual se abjura, no facilitan a menudo un examen templado.

Renegar del pasado colonial –viejo tópico que se remonta a mediados del siglo XIX, a fin de justificar el quiebre con España– no deja de ser complicado.<sup>1</sup> Desde luego, hablamos en español, no todo lo correcto que quisiéramos probablemente, pero nos comunicamos sin graves problemas, lo suficientemente bien como para no habersele desechado después de siglos de uso habitual. Nos vemos, querámoslo o no, como parte aún de Occidente, aunque vaya a saber uno qué sigue significando eso todavía. Nuestra principal autoridad –el presidente de la república– gobierna desde La Moneda, un formidable edificio (para estándares chilenos) que, iniciado a finales del siglo XVIII, se terminó de construir en las primeras décadas del XIX, conste, eso sí, que antes de proclamarse la república. Los principales templos de la ciudad de Santiago (la catedral y unas cuantas iglesias

<sup>1</sup> Por ejemplo, el rechazo a lo español que se produce en Chile durante la llamada "Generación de 1842", en que se repudia la Conquista, la Colonia, el legado religioso; y se plantea que la Independencia reciente solo se ganó en los campos de batalla y en el plano político, pero no en el cultural. De ahí que algunos autores llaman a "desespañolizarse" y a extender la mirada a otras posibles influencias (Francia, la principal alternativa) para efectos de renovación y, de ese modo, revertir el supuesto retraso. Figuras prominentes de esta generación fueron José Victorino Lastarria, Francisco Bilbao y el argentino arraigado en Chile, Domingo Faustino Sarmiento, entre otros.

y conventos), amén de católicos, nos retrotraen a bien atrás, justamente a la Colonia, si no a los inicios de la Cristiandad, no precisamente un *trending topic* ahora último, concedo. Otro tanto ocurre con el damero que ordena el centro de la ciudad (de origen romano, dicho sea de paso), al igual que espacios públicos y neurálgicos, como la Plaza de Armas y La Alameda, la arteria principal de la capital, ejes simbólicos e imprescindibles en cuanto a desplazamiento urbano, ¿"coloniales" también?

El centralismo geográfico y político del país –sea que referido al Valle Central o a Santiago– es un atavismo que nos remonta, igualmente, al dominio español y a puntuales características del poblamiento del territorio por estos lados habiéndonos condicionado de múltiples maneras por lo mismo. Y, no sin cierta razón que puede que ya no nos resulte evidente, pero que, no por ello, ha dejado de sernos útil para explicar muchas otras cosas. De igual manera, la geometría ptolomeica supone un mundo plano que sabemos no es del caso, sin embargo, nos sigue prestando servicios.

El centralismo tiene explicación. No pudiendo el español dominar al mapuche y habiendo fracasado la conquista de este grupo, a mediados del siglo XVII no cupo más alternativa que establecer una barrera o frontera armada en el río Bío Bío, relegando al grueso de la población indígena al sur, a Arauco, que es donde los indígenas estaban principalmente situados. En el entretanto, a fin de paliar la crónica falta de mano de obra, debió extenderse el mestizaje hacia el norte, confiriéndole al llamado "Valle Central", un carácter étnico homogéneo. Es que, dicha frontera armada posibilitó algo aún más determinante: permitió *colonizar* el Chile Central, volcarlo a la producción agrícola, asentarse definitivamente y convertir la zona (en realidad, el *Chile histórico* donde se ha estado definiendo el sentido de patria y nación) en un país, en lo fundamental, rural, perdurando dicha inclinación por varios siglos, hasta no hace mucho.

Ocurre que la hacienda del Valle Central constituye la estructura social (no solo económica) de más larga duración en Chile. Y, aun cuando haciendas proliferan en toda América Latina, su prolongación terminó siendo más larga en Chile que en el resto del continente. Durará desde mediados del siglo XVII hasta la reforma agraria en las décadas de 1960 y 1970, es decir, abarcó tres siglos, lo que no es poco en un país proclive a terremotos devastadores donde nada logra sostenerse en pie por mucho tiempo. En efecto, la continuidad de la hacienda solo es equiparable en duración al dominio español en estas tierras (cien años más que la república a la fecha), con la salvedad que esta *longue durée* se extenderá considerable tiempo después de haberse terminado el dominio estrictamente imperial-colonial español. Si no se hubiese tenido haciendas, ¿qué habría sido del país? La pervivencia rural, específicamente hacendal, en Chile, a diferencia de otros países hispanoamericanos, pasa a ser el dato clave a tener en cuenta a fin de comenzar a comprender ciertas facetas y rasgos de la sociedad chilena, desde luego, el paternalismo autoritario señorial, el fuerte

sentido jerárquico que guardan entre sí los distintos grupos, la lealtad recíproca de estos sectores mientras subsistió la hacienda, y la valoración (o, incluso, la sobrevaloración, dirán otros) del orden.

Valga señalar que en los trescientos años de dominio hacendal no existen registros de rebelión campesina alguna durante todo ese tiempo, lo cual estaría dando cuenta que dicho dominio habría sido, al parecer, menos brutal, menos una explotación y dominio omnímodo como algunos creen ver que un compartir precarias condiciones todo lo bien o mal que se pudo (Chile ha sido proverbialmente pobre, infinitamente más pobre que otras regiones del continente); esto es, un cuadro de relaciones complejo, más "económico" incluso el uso de la fuerza que en sociedades esclavistas, asimismo, una escuela de cómo saber gobernar el país sin generar rebeldías desintegradoras. Explica también por qué no han existido centros urbanos poderosos capaces de competir y desafiar a la capital, ni qué decir regionalismos. Una peculiaridad que hará todo algo más fácil, al punto que permitirá que Chile se institucionalice relativamente temprano tras la Independencia, en las décadas de 1830 o 1840, en vez de 1850 o posteriormente, como fue el caso en otras regiones de Norte y Sudamérica.

En conjunción con la hacienda persistirá un grupo específico de poder que irá consolidando su hegemonía: la elite patronal, terrateniente-comercial (la hacienda del Valle Central no será autosuficiente, desde muy temprano va a exportar trigo al Perú). Elite que tomará las riendas del poder, tras la caída accidental del imperio y la consiguiente guerra de Independencia contra Perú, acrecentando su riqueza e influencia, amén de gobernar, en tanto patriciado oligárquico, durante el siglo XX incluso. Algunos sostienen hasta la década de 1920, según otros hasta el fin del antiguo régimen en la década de 1960.<sup>2</sup>

Dos rasgos resaltan de esta elite o patriciado: el hecho que no tuviese competidores a pesar que el país se fuese modernizando a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, y, dos, que no repudiara la modernidad no obstante mantenerse relativamente intacto el orden señorial tradicional, la base de su poder social. Ello, fundamentalmente, porque el republicanismo y la idea de estado nación no entrarán en conflicto con la estructura agraria y el orden social, legados que no sufren alteraciones a causa del quiebre/no quiebre que significara la Independencia. Todo cambió, pero, a la vez, en lo sustancial nada cambió, o lo que es lo mismo, en lógica lampedusiana, se aceptó un cambio preferentemente gradual, reformista, aun cuando sus artífices (todos de una misma elite muy endógena, emparentada o teniendo intereses económicos comunes), fuesen a veces más conservadores (más cercanos a la Iglesia), otras veces, más liberales o progresistas. Lo cual significó que el grupo dirigente no se sintiera cuestionado y pudiera optar por adentrarse en

<sup>2</sup> Argumento este punto en *El Chile perplejo. Del avanzar sin transar al transar sin parar* (1998).



"La Alameda de las Delicias en 1928", ROBERT GERTSMANN

la modernidad condicionadamente conforme los términos de aquel momento: abriéndose al comercio exterior (de ahí la importancia inicial de Valparaíso); aceptando la educación pública tanto universitaria como secundaria (la Universidad de Chile presidiendo la institucionalidad educacional que se crea); reduciendo el poder de la Iglesia sin quebrar con ella (la separación Iglesia-Estado se produce en 1925 sin guerras sectarias); generándose, por lo mismo, crecientes niveles de ilustración y secularización; y ciertamente lo más crucial, admitiendo la conveniencia de un orden político institucional plural dónde resolver conflictos (por ejemplo, Congreso, partidos políticos, prensa libre, elecciones periódicas con resultados respetados por todas las corrientes en juego). El saldo consiguiente, huelga decirlo, fue positivo si se le compara con el record histórico equivalente de otros países hispanoamericanos.

Un legado, por tanto, igual de "colonial" que político republicano, o para ponerlo en términos más precisos, tan tradicional como moderno, ciertamente en el siglo XIX, y también en buena parte del siglo XX. Esta combinación fue posible porque se capitalizó la endogamia de la elite, también la relativa debilidad de la Iglesia (no tan rica como en otras colonias hispanoamericanas); porque miembros de ambas tendencias, conservadores o liberales, compartirían una misma visión de mundo (tradicional en tanto centrado en el orden rural), sirviéndose ambos del poder social y eventualmente del sufragio electoral de sus empleados; y, por último, porque, junto con estar relacionados por múltiples motivos, y tratándose de una misma elite, no habrían de surgir conflictos entre distintas regiones o grupos económicos. De hecho, la misma elite diversifica sus intereses, no se limita únicamente a una sola línea de producción, es decir, se amortiguan posibles choques sectoriales (terratenientes versus comerciantes, el mundo agrario versus el minero o eventualmente el financiero e industrial). Por último, de llegar

a producirse alguna crisis, el sistema político institucional, en tanto instancia de resolución de conflictos, termina predominando evitándose de este modo las típicas otras calamidades que han azotado a América Latina: caudillismos, violencia crónica, guerras fratricidas o religiosas, populismos. Algunos de estos fenómenos se han llegado a dar en Chile pero más tenuemente.

En efecto, la elite moderna/tradicional tenderá, no solo a ofrecer diversidades ideológicas internas, asegurando cierto grado de pluralismo, también privilegiará mecanismos de cooptación social (promoviendo el valor de la meritocracia, y por ende una incipiente clase media bajo el alero del estado), y, en general, auspiciará un pragmatismo en todo orden de cosas. Conste que en Chile regirá, desde 1833 a 1925, una misma constitución, si bien, varias veces reformada (sin quiebres en ese largo entretanto).<sup>3</sup> Además, se pudo marginar a los militares de la política (no obstante su prestigio inicial a causa de su participación en las guerras de Independencia) tan tempranamente como la década de 1840, volviendo a constituirse dicho estamento en un factor político, capaz de desestabilizar el sistema, en la décadas de 1920 y 1930, no antes. Es más, el tamaño del estado, en tanto aparato administrativo, va a ser relativamente pequeño. Incidirán en ello la desconfianza de la elite frente a cualquier otro poder potencialmente autónomo de las relaciones de clase, y también que el país no haya sido tan rico (al menos hasta el boom salitrero tras la adquisición y toma de posesión de las provincias bolivianas y peruanas luego que Chile triunfara en la Guerra del Pacífico en la década de 1880). En definitiva,

<sup>3</sup> La guerra civil de 1891, si bien cruenta y motivada inicialmente por un conflicto constitucional, no redundó en un cambio de constitución, y sus efectos fueron paliados por amnistías que apaciguaron los ánimos después de la guerra.

se optó por un sistema político y un reparto de la riqueza disponible, no tan democrático o equitativo como oligárquico, condicionado a que fuesen entrando nuevos sectores ideológicos siempre y cuando se organizaran en partidos políticos, requisito que posteriormente –ya esto en el siglo XX– se irá extendiendo en forma gradual a sectores sociales emergentes (por ejemplo al Partido Comunista tan tempranamente como la década de 1920).

¿"Colonial" este esquema? Sí, si hemos de calificarlo en tanto "antiguo régimen" prolongado e incuestionado, sin quiebres sociales y políticos, no al menos mientras perdurara la hegemonía social proporcionada por el orden rural tradicional que, a su vez, proveyera votos cautivos (de inquilinos afectos a la hacienda, el grueso de la población del país durante un buen tiempo, antes de que cundiera el éxodo campo-ciudad en la década de 1950), y no habiendo, como ya hemos dicho, competencia alternativa desde otros polos productivos o administrativos (el estado o los sectores industrial, comercial o financiero). Motivo fundamental éste que habría de permitir que se pudiera apostar, durante ese mismo largo tiempo, a una modernización política, productiva incluso, sin tener que producirse un cambio drástico del orden social, alternativa que siempre se temió como potencialmente revolucionaria. Y, de hecho, cuán profecía cumplida, lo que terminó ocurriendo. Este esquema habría de permanecer relativamente intacto, o al menos con capacidad de veto hasta la reforma agraria en los años 1960 y 1970.<sup>4</sup> De ahí que esta reforma resulte tan decisiva, un *coup de grâce* al orden inmemorial y establecido, puesto que termina por expropiar, más que tierras, el voto campesino y, de consiguiente, espanta al patriciado y merma las bases del orden institucional, a la vez que abre, por primera vez en la historia del país, la posibilidad de otro estadio político-social con indicios, ahora sí, auténticamente revolucionarios.

Conforme. Aceptemos que hasta los años sesenta y setenta Chile fuese "colonial" aunque la denominación antiguo régimen resulta, quizá, más apropiada. Se ha aplicado este término para explicar su supuesta prolongación en Europa hasta, al menos, la Primera Guerra Mundial.<sup>5</sup> Que medio siglo después se produjera el quiebre revolucionario en Chile y con ello su término, pues, no es del todo disparatado como tesis. Antes de 1964 no cabe hablar de revolución entre nosotros, como tampoco en América Latina, no mientras no se produce lo de Cuba en 1959.<sup>6</sup> Es más, es perfectamente sostenible que Cuba se haya "descolonizado" considerablemente más con Fidel Castro que a partir de 1898 con la Independencia que se produjo gracias a la movilización armada de Estados Unidos, y según muchos, con afanes imperialistas. El período de postguerra, tras el año 1945, recordemos, además, fue el inicio de un proceso de pronta descolonización en Asia y África, por tanto, por qué no pensar que algo de eso se creyó que estaba ocurriendo también en América Latina por esa misma época. De hecho, se viene hablando, en esta parte del mundo, justamente en dichos términos a causa de las teorías de la dependencia difundidas en

los años 1960 y 1970.<sup>7</sup> En no poca medida, esta literatura volvió a condenar lo colonial, abogándose por su, al fin, posible superación.

Lo curioso de todo esto es que al insistir en lo colonial como (des)calificativo, el concepto propiamente dicho pasa a tener poca densidad histórica, haciéndose caso omiso de cierres, finitudes, etapas concluidas, perfectamente válidas y comprobables. A 150 años del quiebre con España (cuando todavía se imponían las tesis dependencistas), y a 200 últimamente, o bien, a casi seis décadas respecto a Cuba, dar por hecho que no ha habido cambios, es absurdo. En el fondo, quienes afirman semejante disparate parecen despreciar la historia. Se califica de "colonial" todo pasado o cualquier tradición en tanto obstáculos del desarrollo o progreso, y, de paso, se cree que el *statu quo*, la mantención de lo inmemorial constituye la norma ineludible. ¿Después de cuatro o más siglos? La incongruencia obedece, en parte, a que "colonial" es tenido por sinónimo de inercia, aunque este otro término, tomado prestado de la física, en estricto rigor, no desmiente que no haya movimiento o cambio, por muy imperceptible que éste sea. Confundir inercia con *stasis* es, por supuesto, un error: en el universo nada es estático.<sup>8</sup>

La idea de que se trataría más bien de un antiguo régimen guarda relación, en cambio, con lo que sigue, con la revolución que vendría a tumbarlo. Y, en efecto, los años sesenta y setenta fueron revolucionarios, en Chile

<sup>4</sup> Cf. Sofía Correa Sutil (2004).

<sup>5</sup> Cf. Arno Mayer (1981).

<sup>6</sup> La revolución mexicana en 1910 podría ser la excepción que confirma la regla, antes de 1959.

<sup>7</sup> Véanse libros como *The Colonial Background of Modern Brazil* (1971) de Caio Prado, Jr.; *Obstacles to Change in Latin America* (1965), editado por Claudio Veliz; *The Colonial Heritage of Latin America. Essays on Economic Dependence in Perspective* (1970), de Stanley J. Stein y Barbara H. Stein; *Sociology of "Developing Societies"*, *Latin America* (1987), editado por Eduardo P. Archetti, Paul Cammack y Bryan Roberts; *Economic Development of Latin America. Historical background and contemporary problems* (1970) de Celso Furtado; y, por cierto, de Andre Gunder Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America. Historical Studies of Chile and Brazil* (1967).

<sup>8</sup> Sobre el predominio de la inercia, nunca inmóvil, a propósito de concepciones de orden más tradicional como las que nos encontramos en el pensamiento de Diego Portales, véase "El Peso de la Noche", la otra cara del orden portaliano, en Alfredo Jocelyn-Holt Letelier, *El Peso de la Noche. Nuestra frágil fortaleza histórica* (1997). Lo llamativo de Portales, y en general de su clase, es que podía admitir el fin de la tradición a la vez que recurrir pragmáticamente a su reemplazo por instrumentos políticos liberales modernos.

notoriamente. Es más, si uno se detiene en este período, advierte secuencias reminiscentes de procesos históricos revolucionarios de otros lugares. Al igual que en Francia, Chile pasará por varias fases revolucionarias; la primera, girondina (gobierno de Eduardo Frei Montalva), seguida de una etapa jacobina (la Unidad Popular de Salvador Allende), luego el Terror (la dictadura militar), para finalmente desembocar en períodos o versiones distintas de restauración (tanto bajo dictadura como en los gobiernos posteriores a 1989-90). Otra tesis que se maneja sobre el período 1964 en adelante, postula que todos los gobiernos que hemos tenido habrían sido revolucionarios, no solo el de Allende, también el de Frei y la dictadura.<sup>9</sup> Que ésta última fuera contrarrevolucionaria, no desvirtúa la tesis; las contrarrevoluciones no por oponerse a la revolución dejan de girar en torno a la revolución (Joseph de Maistre). Es más, ¿quién duda que la dictadura militar no haya sido un quiebre mayúsculo?; lejos de restaurar el antiguo régimen, lo terminó por sepultar definitivamente. Quienes sostienen que bajo dictadura, e incluso después, habría de seguir gobernando la elite tradicional no entienden mucho lo que fue la dictadura, lo que ha sido la historia de la elite<sup>10</sup>, y, otro tanto, la transición, que, aunque consensuada y medrosa, no fue lo mismo que la dictadura.

Que, a su vez, esta clásica secuencia revolucionaria –estas distintas revoluciones dentro de la Revolución– haya traído consigo más y más modernizaciones, pone en grave aprieto a quienes insisten en que Chile seguiría siendo “colonial”. Desde 1964 a la fecha, el país ha dejado de ser rural, incluso simbólica o inconscientemente tradicional. La clase media, según algunas mediciones, ha crecido del 20% a más del 50% hoy en día. Índices diversos relativos a alfabetismo, escolarización, vivienda, expectativas de años de vida, de consumo, ingreso per cápita, creciente secularización, en fin, todos los índices que se utilizan para medir progreso y estándares de vida, difícilmente le dan razón a quien piense que el país sigue estancado o no ha cambiado en nada. Ello sin perjuicio de que las tasas de desigualdad, segregación urbana, y concentración de la propiedad productiva, son, de hecho, todavía las de un país en vías de desarrollo, para nada el país expectante, plenamente consolidado en su supuesto despegue, que es como se han pretendido legitimar todos los gobiernos y regímenes que hemos tenido desde 1973 en adelante.

Con todo, sorprendentemente, no son pocos los que tachan al país de “colonial”. Ahora bien, es cierto que ello ocurre, con frecuencia, en el lenguaje político liviano y efectista, de trinchera, de una izquierda retro, varias veces derrotada. La misma izquierda que fracasara en 1973, y que nunca ha aceptado del todo la transición post 1989-90, al haberse perpetuado dos aspectos esenciales de la dictadura –el sistema neoliberal y la autoritaria constitución de 1980– aunque, dicho de paso, la aceptación de estas dos proyecciones de la dictadura, ha sido consensuada, amén de refrendada en los hechos, en la

práctica, e incluso legitimada discursivamente por cinco gobiernos de centro-izquierda concertacionista (bajo Patricio Aylwin, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Ricardo Lagos y el primer gobierno de Michelle Bachelet).<sup>11</sup> Un rechazo, además, virulento expresado en un lenguaje altisonante, pseudorevolucionario a menudo, en especial tras las movilizaciones estudiantiles de 2011, extremadamente crítico frente al supuesto “entreguismo” de los gobiernos post dictadura, y que, en ocasiones, ha llamado a cambiarlo todo: a empezar desde cero, “retroexcavadora” en mano, incluso a volver atrás, al programa supuestamente “pendiente” de Allende de 1970 (por de pronto, volviendo a nacionalizar la minería, toda vez que la minería privada ha estado superando últimamente los ingresos proporcionados por la gran minería del cobre expropiada por Frei y Allende en los años sesenta y setenta). Por muy delirante que suene este lenguaje no ha dejado de tener resonancia en la coalición que gobierna actualmente –la Nueva Mayoría, constituida por los mismos partidos de la Concertación sumados, desde 2014, al Partido Comunista–, y es lo que fundamentaría supuestamente el ambicioso programa de reformas en el ámbito educacional, laboral, tributario, y constitucional.

Más sorprendente que este lenguaje crítico y coyuntural puntual ha sido cierto discurso anti-elite, si bien, no especificándose de qué elite exacta estamos hablando (¿los de siempre, los que van a los mismos colegios privados y tienen asegurado el futuro profesional y su parte del grueso de la riqueza creciente del país, el 1% más rico disponiendo del 30% del ingreso<sup>12</sup>, los *power brokers*, la partidocracia cada vez más en cuestión por alegaciones de corrupción y aprovechamiento?), y, además, extrañamente similar a lo que se dice y proclama en Europa y en Estados Unidos, o en otros países latinoamericanos (la Venezuela de Chávez y Maduro, el Brasil de Lula y Rousseff, la Argentina kirchnerista, la Bolivia de Evo Morales, el Ecuador de Rafael Correa), asistidos por nuevas plataformas comunicacionales (redes sociales) con a veces considerable capacidad de resonancia, convocatoria y movilización.

<sup>9</sup> Cf. Mario Góngora (1981).

<sup>10</sup> En mi opinión, esta elite murió con la reforma agraria, el colapso de los partidos de derecha tras la elección presidencial de 1964, y la eventual opción golpista. Al expropiarse el voto campesino a la derecha, ésta, por primera vez en su historia política, deja de creer en la institucionalidad liberal.

<sup>11</sup> Exceptúo el segundo gobierno, actual, de Michelle Bachelet porque se caracteriza, en parte, por la intención de dismantelar esos dos pilares, el modelo neoliberal y la Constitución de 1980.

<sup>12</sup> La cifra es de Gabriel Palma, historiador económico de la Universidad de Cambridge, en entrevista con Alejandra Carmona, “Chile y Brasil hace rato que el experimento neoliberal de centroizquierda hace agua”, *El Mostrador*, 24 de diciembre de 2015, edición online.

No es este el único ángulo que se hace eco de posturas dependentistas o alguna vez revolucionarias y que, hasta hace poco, pensábamos habían sido dejadas a un lado. Porque, además, la argumentación anti-colonial es muy frecuente en círculos intelectuales y académicos se supone que de punta. Me refiero a quienes en el mundo académico se especializan en estudios de género, estudios étnicos, y los llamados estudios culturales, preocupados de los “excluidos”, y la *claque* políticamente correcta que no admite discurso alternativo o sutil alguno que no sea el de la victimización propia o ajena.<sup>13</sup> Que la Universidad se ha transformado en caja de resonancia que ahoga la discusión crítica otrora tolerante identificándose con ideologismos de este tipo no es ninguna novedad, lo dice nada menos que Chris Patten, actual Chancellor de la Universidad de Oxford.<sup>14</sup>

Según este discurso, *colonial* es cualquier rémora del pasado que se cree posible que subsista y se espera poder erradicar. En el fondo, quienes se identifican con esta visión crítica han terminado por convertir el término en un eslogan, sinónimo, como decíamos, de exclusión atávica, inspirado en una lógica providencialista que jura a pie juntillas que el futuro, o bien, el futuro ya hecho presente, puede *corregir* la historia que no gusta. La falacia correctora respecto a la historia cae por su propio peso. Igual, sin embargo, se difunde, atrae adeptos, e impide entender el pasado. Chile no es colonial, no en este sentido extremo simplista. Al contrario, es moderno, demasiado moderno, es decir, frustrado consigo mismo, incapaz de criticar a la modernidad, porque si lo hiciera de veras, se encontraría aún más desengañado de lo que ya está.<sup>15</sup>

Nada que sea atemporal es probable que cambie conforme a meros cambios que se suceden acorde con los tiempos, sostiene el historiador John Lewis Gaddis.<sup>16</sup> Cabe preguntarse, por último, cuánto de lo que, a veces, se descalifica como “colonial” corresponde a lo que Gaddis llama “atemporal”. Por cierto, Chile hace tiempo que no se limita al Valle Central –es tres veces esa dimensión– ni tampoco sigue siendo un país rural, pero no por ello ha dejado de pensarse como unificado y centralizado. La elite dirigente tradicional no corresponde a las elites actuales (independientemente que ciertos apellidos conspicuos se repitan), pero el legado institucional, las principales creaciones de la república oligárquica, que no se remontarían a la Colonia, siguen en pie, sin que ello signifique que sigan defendiendo únicamente los intereses de poderosos. Que estas instancias de derecho y participación representativa están deterioradas y cuestionadas, de ello no cabe duda, sin embargo, nadie ha logrado diseñar y proponer un esquema institucional alternativo, por tanto, subsisten.

En fin, mucho del pasado perdura –tanto colonial como republicano– no porque seamos retardatarios sino porque siempre existe un acervo tradicional que, habiéndose probado útil, resulta económico y sensato mantenerlo. No podemos andar pensando en un nuevo orden

enteramente distinto cada generación que pasa.<sup>17</sup> De ahí que buena parte del pasado parezca “atemporal” o *timeless*, también anacrónico, lo cual no significa que no se le pueda cambiar –puede que cambie y, de hecho, ha cambiado– pero, como afirma Gaddis, no porque *deba* cambiarse *per se*. Cuando se plantean las cosas de forma contrariada, radical, es porque se piensa en borrones y cuentas nuevas, en reinicios “adánicos”, en repudios del pasado por el solo hecho de que es pasado. Y sabemos que esta manera de ver el asunto –el siglo XX lo confirma–, termina frustrándose una y otra vez, no porque un supuesto legado “colonial” sirva de atasco. En definitiva, la categoría, amén de confundir, explica poco o nada. De usarla habría que ponerla en cursivas, entre comillas, si es que no entre signos de interrogación.

<sup>13</sup> Por cierto, ha habido revaloraciones de la Colonia, aunque en versión anti-liberal, como en el caso de la obra histórica de Gabriel Salazar, en que se insiste en el “derecho de los pueblos”, en labradores o campesinos al margen del inquilinaje y, en general, en una libertad y época dorada que, posteriormente, la Independencia, la república y el liberalismo pasarán a llevar. Cf. Gabriel Salazar, *Labradores, peones y proletarios. Formación y crisis de la sociedad popular chilena del siglo XIX* (1985), y del mismo autor, *Construcción de Estado en Chile (1800-1837). Democracia de los pueblos. Militarismo ciudadano, Golpismo oligárquico* (2005). Por su parte, los estudios culturales rescatan, no tanto la Colonia, como su historia “oculta”, “silenciada”, es decir, su mentís. Otra arista de esta discusión y sesgo es el hecho de que los estudios, al menos sobre Chile, últimamente, tiendan a concentrarse o en la Colonia (con estas características críticas del liberalismo y de la política), o bien, en la historia contemporánea más reciente, desatendiendo el siglo XIX, justamente por su impronta institucional liberal.

<sup>14</sup> Chris Patten, “El cierre de la mente académica”, *El País*, 22 de febrero de 2016.

<sup>15</sup> No es descartable que la modernidad con su enorme fuerza, arrastre y reviva también fenómenos, alguna vez pensados como superados, por ejemplo lo que pasa en sociedades y culturas con fuerte incidencia de fundamentalismos religiosos. Con todo, que el fundamentalismo musulmán se rescate hoy en día, no significa que se esté volviendo atrás a la época de Mahoma. Cuánto anacronismo conlleva la propia modernidad es algo que rara vez se analiza y discute.

<sup>16</sup> Véase la conferencia de John Lewis Gaddis, “America in the Cold War”, en el Chicago Humanities Festival, 2012, de la cual he extraído el epígrafe citado al inicio de este artículo.

<sup>17</sup> Las instituciones, si en algo sirven, es porque aseguran cierta “economía de esfuerzo”. Véase la argumentación de Arnold Gehlen al respecto, en las conferencias: “La imagen del hombre a la luz de la antropología moderna” (1952) y “El hombre y las instituciones” (1960), reproducidas en *Ensayos de antropología filosófica* (1973: 76-105).

## BIBLIOGRAFÍA

ARCHETTI, EDUARDO P., PAUL CAMMACK Y BRYAN ROBERTS (EDITORS).  
1987. *Sociology of "Developing Societies", Latin America*. London: Macmillan Education Ltd.

CARMONA, ALEJANDRA.

2015. "En Chile y Brasil hace rato que el experimento neoliberal de centroizquierda hace agua" [entrevista al historiador Gabriel Palma], *El Mostrador*, 24 de diciembre. Edición online.

CORREA SUTIL, SOFÍA.

2011 [2004]. *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*. Santiago de Chile: DeBolsillo.

FRANK, ANDRE GUNDER.

1969 [1967]. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America. Historical Studies of Chile and Brazil*. New York and London: Monthly Review Press.

FURTADO, CELSO.

1984 [1970]. *Economic Development of Latin America. Historical background and contemporary problems*. Cambridge: Cambridge University Press.

GADDIS, JOHN LEWIS.

2012. "America in the Cold War", conferencia en el *Chicago Humanities Festival*. Disponible en: <http://chicagohumanities.org/events/2012/america/john-lewis-gaddis-cold-war>

GEHLEN, ARNOLD.

1973 [1961]. *Ensayos de antropología filosófica*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

GÓNGORA, MARIO.

1981. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago de Chile: Ediciones La Ciudad.

JOCELYN-HOLT LETELIER, ALFREDO.

2014 [1998]. *El Chile perplejo. Del avanzar sin transar al transar sin parar*. Santiago de Chile: DeBolsillo.

2014 [1997]. *El Peso de la Noche. Nuestra frágil fortaleza histórica*. Santiago de Chile: DeBolsillo.

MAISTRE, JOSEPH DE.

1980 [1796]. *Consideraciones sobre Francia. Fragmentos sobre Francia. Ensayo sobre el principio generador de las constituciones políticas y de las demás instituciones humanas*. Buenos Aires: Ediciones Dictio.

MAYER, ARNO.

1981. *The Persistence of The Old Regime. Europe to the Great War*. New York: Pantheon Books.

PATTEN, CHRIS.

2016. "El cierre de la mente académica", *El País*, 22 de febrero.

PRADO, JR., CAIO.

1971 [1967]. *The Colonial Background of Modern Brazil*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

SALAZAR VERGARA, GABRIEL.

1985. *Labradores, peones y proletarios. Formación y crisis de la sociedad popular chilena del siglo XIX*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.

2005. *Construcción de Estado en Chile (1800-1837). Democracia de los pueblos. Militarismo ciudadano, Golpismo oligárquico*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana.

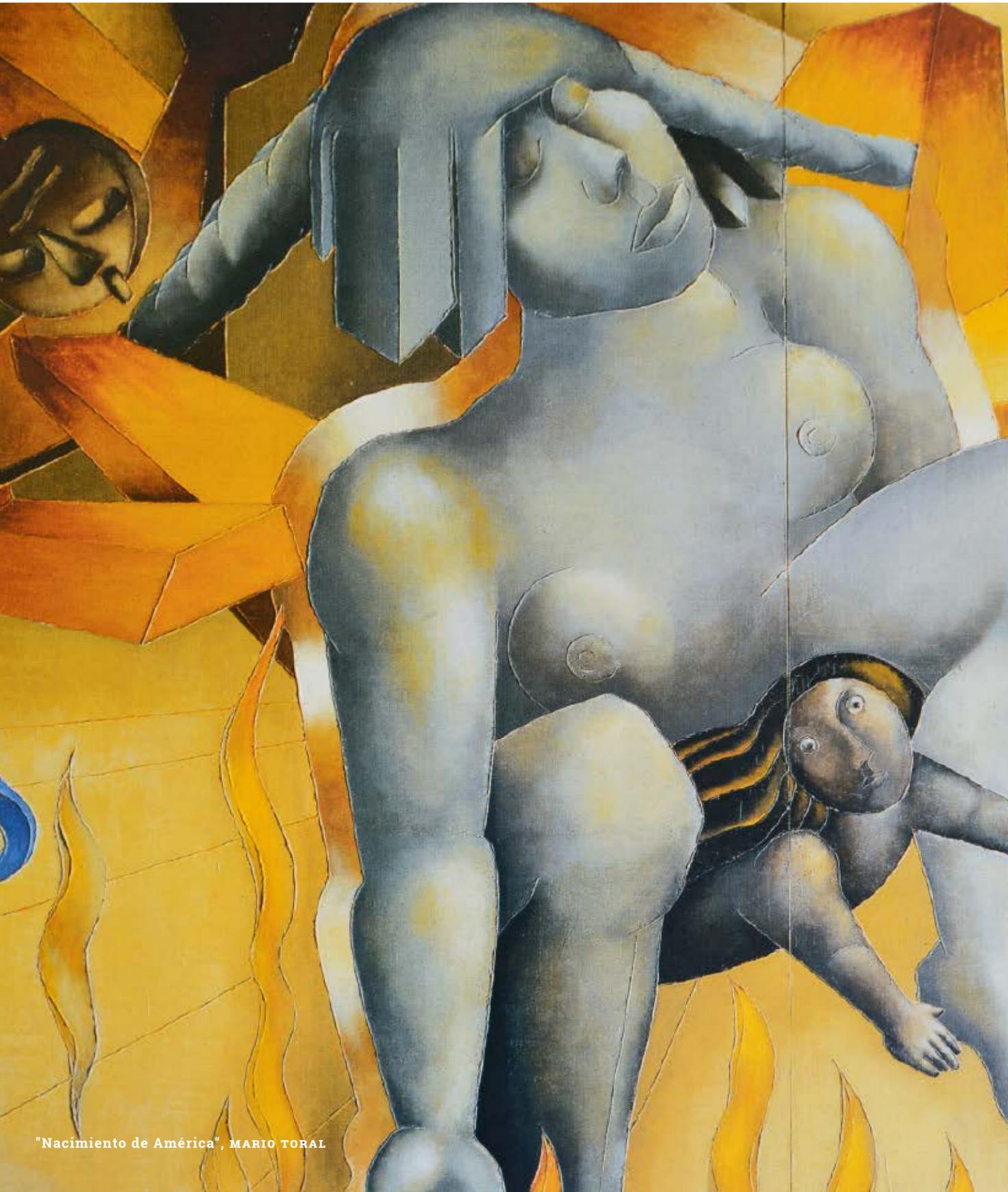
STEIN, STANLEY J. Y BARBARA H. STEIN.

1970. *The Colonial Heritage of Latin America. Essays on Economic Dependence in Perspective*. New York: Oxford University Press.

VELIZ, CLAUDIO (ED).

1969 [1965]. *Obstacles to Change in Latin America*. London: Oxford University Press.

# ACERCA DE LA ETNICIDAD, SUS USOS Y DISTINCIONES TERRITORIALES EN CHILE <sup>1</sup>



"Nacimiento de América", MARIO TORAL

## JOSÉ BENGOA <sup>2</sup>

Antropólogo.  
Licenciado en Filosofía.  
con Maestría en Ciencias Sociales y Antropología.  
Profesor, Escuela de Antropología de la  
Universidad Academia de Humanismo Cristiano.



### RESUMEN

La hipótesis que se plantea en este artículo es que en Chile han habido y hay diversos procesos y grados de etnicidad, y por tanto, de relaciones interétnicas. La ley indígena del año 1993, y las leyes indígenas en general<sup>3</sup>, actuaron y actúan de diversa manera en el territorio, desatando procesos de etnicidad diferenciados y demandas políticas específicas.

En este artículo se comprende la etnicidad como una relación social y con este instrumento se analiza y se intenta comprender los diversos usos, procesos y conflictos interétnicos en los pueblos y comunidades indígenas<sup>4</sup> de Chile en la actualidad.

### RÉSUMÉ

L'hypothèse émise dans cet article est qu'il y a eu au Chili et qu'il y a toujours différents processus et degrés d'appartenance ethnique et donc de relations inter-ethniques. La Loi sur les Indigènes de 1993, et les lois autochtones en général, ont agi et agissent différemment sur le territoire, déclenchant des processus variés chez les différentes ethnies, avec des demandes et des politiques spécifiques.

Dans cet article l'ethnicité est comprise comme une relation sociale et avec cet instrument les différentes «utilisations de l'ethnicité» sont analysées dans les villes et les communautés autochtones au Chili d'aujourd'hui. Il s'agit de comprendre les processus et les conflits inter-ethniques de la société chilienne actuelle.

### ABSTRACT

The hypothesis set out in this article is that there have been and there are several processes and degrees of ethnicity in Chile, and, therefore, of inter-ethnic relations. The indigenous peoples' law of 1993 and legislation relative to indigenous peoples in general, operated and continue to operate in different ways in the country, causing differentiated processes of ethnicity and leading to varying demands and specific policies.

Ethnicity is understood in this article as a social relationship and this instrumental concept is used to analyze the sundry "usages of ethnicity" by the indigenous peoples and communities of Chile today. This has to do with understanding the inter-ethnic processes and conflicts in contemporary Chilean society.

<sup>1</sup> Este artículo se origina a partir de una exposición realizada en la reunión de Políticas Públicas del proyecto ICIS/Fondap, el 17 enero 2014 en la Universidad Católica de Chile. La transcripción es de la antropóloga Daniela Peña. Agradezco a Francisca de la Maza por haberme solicitado esta exposición así como a los participantes por sus comentarios.

<sup>2</sup> Licenciado en Filosofía con estudios de Ciencias Sociales y Antropología. Profesor de la Escuela de Antropología de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano e investigador del Centro Interdisciplinario de Estudios Interétnicos CIIR/FONDAP.

<sup>3</sup> Me referiré principalmente a la Ley Indígena 19.253 del año 1993, que sigue vigente hasta la actualidad, y al Convenio 169 de la OIT que ha sido aprobado y ratificado en 2009, cuyo reglamento aún no se aprueba. Muy importante también ha sido la Ley Lafquénche para las comunidades costeras del sur de Chile, que otorgan derechos preferenciales de pesca y administración marítima.

<sup>4</sup> Por razones de espacio y conocimiento no se ha incluido ni al pueblo Rapa Nui de la Isla de Pascua, ni a los pueblos australes.

## INTRODUCCIÓN

★ Como es bien sabido, a lo largo del espacio territorial de la República de Chile, desde el norte que limita con Perú y Bolivia, hasta el extremo sur de Tierra del Fuego, habitaban y aún conviven y habitan numerosos “grupos indígenas”<sup>5</sup>. Históricamente los indígenas nativos de lo que fue Chile colonial fueron denominados “Araucanos” por parte de los españoles, y hoy día se los denomina y se autodenominan “Mapuche”<sup>6</sup>. Como consecuencia de las fronteras nacionales construidas a finales del siglo XIX, en el norte del país había agrupaciones indígenas relacionadas con aymaras, diaguitas, coyas, atacameños, y en el extremo sur, agrupaciones sobrevivientes de pueblos fueguinos, canoeros, y otros considerados extinguidos hasta no hace muchos años. Igualmente no se consideraba la existencia de grupos pescadores de la costa, denominados “Changos”, ni indígenas del centro del país (Pikunches), todos ellos considerados desaparecidos por etnohistoriadores, antropólogos y arqueólogos. A ello se debe agregar la existencia de la Isla de Pascua o Rapa Nui y sus habitantes, asunto que no trataremos en este artículo.

Jerónimo de Vivar o Bibar, en su *Crónica*<sup>7</sup> describe de manera detallada las características de cada uno de los grupos humanos que va encontrando en su viaje del norte hacia el sur. Aunque existen muchas preguntas acerca de cuándo llegó Vivar a Chile, no pareciera haber mucha duda que es una de las primeras, o la primera crónica contemporánea escrita muy tempranamente luego de llegada de Pedro de Valdivia, sobre todo en su marcha del Mapocho al sur. La lengua del Cuzco, como la denomina el cronista, probablemente el Quechua, se expande por los oasis del norte grande y se va perdiendo en los valles transversales del norte chico, con excepción de las colonias de Mitimaes que identifica de modo preciso. Los Diaguitas principalmente, que habían dominado el Norte chico<sup>8</sup> y en particular el valle de Coquimbo, estuvieron sometidos a la influencia incásica por mucho tiempo. Llegado al valle del Aconcagua Vivar afirma que los habitantes tienen la misma lengua del “Mapocho”, esto es, el valle dónde se asentaría Santiago de Chile hasta el día de hoy. Quizá la misma palabra toponímica (el río Mapocho) puede ser una referencia a que en ese valle se hablaba la lengua de la tierra, la de la gente Mapuche. Probablemente lo que hoy se conoce como Cordillera del Melón, cordón que separa Aconcagua del Valle de Cabildo y la Ligua, era la frontera etnolingüística anterior a la Conquista por el norte.

Por el sur el cronista va señalando con precisión que todos los habitantes son de la lengua del Mapocho hasta llegar a Chiloé, donde también reconoce las mismas características etnolingüísticas.<sup>9</sup>

La lengua mapuche, o *mapu dungun*, o “chili dugu”<sup>10</sup>, según las diversas denominaciones, dominaba lo que iba a

ser el territorio chileno con posterioridad. Sin embargo, los conquistadores españoles no pudieron encontrar una nominación común al conjunto de poblaciones que ocupaban el territorio. Es por ello que surge la palabra hispánica “Araucanos”, derivada probablemente del nombre de un río cercano a Concepción en lo que hoy es la llamada Provincia de Arauco.<sup>11</sup>

La historia es muy larga y no es el momento de hacerla. No obstante, para ubicar al lector, se requiere señalar que la población de los valles del Norte chico, en particular la Diaguita, fue masacrada por el conquistador Francisco de Aguirre después de una temprana insurrección, instalándose hasta el día de hoy una ciudad netamente hispánica, La Serena. En el poblado valle de Aconcagua y en el Mapocho ocurrió algo similar, lo que implicó que el conquistador Pedro de Valdivia tuvo que repartir nuevamente las encomiendas, ya que la población indígena había sido diezmada. En el avance de los conquistadores hacia el sur también fueron arrasados los denominados *Promaucaes*, indígenas que habitaban desde el río Maule al Itata, esto es, cerca de la actual ciudad de Chillán. El río Bio Bio se fue transformando con el tiempo en la frontera, y la ciudad de Concepción en la de mayor importancia antes de cruzar al territorio mapuche propiamente tal.

Durante el largo período colonial los indígenas de la zona central del país estuvieron sometidos al régimen de “Pueblos de Indios”, el que durante república se fue disolviendo, y sus habitantes desarrollaron diversas formas de mestizaje al mantener contacto con el conjunto de la población criolla. Más allá del Bio Bio la sociedad mapuche se mantuvo de modo irreductible, ocupando un enorme territorio que iba desde el Atlántico al Pacífico y desde el Bio Bio por el norte hasta Chiloé por el sur. Con los años Chiloé se transforma en una sociedad mestiza y fuertemente hispánica en sus costumbres. Más adelante, los territorios al sur del río Toltén van a ser arrasados y sus poblaciones diezmadas lo que va a posibilitar las primeras colonizaciones alemanas a mitad del siglo XIX. El enclave indígena establecido entre el Bio Bio, el río Malleco, y el Toltén, va a resistir hasta fines del siglo XIX, cuando entre los años 1881 y 1884, el Ejército de Chile ocupa militarmente La Araucanía.

## PRIMERA PARTE

### 1. UN DISCURSO DE “BAJA INTENSIDAD ÉTNICA”.

Para comenzar la argumentación de este artículo, es necesario mencionar que en Chile se construyó un discurso de “baja intensidad étnica” durante buena parte de su historia republicana. Esto quiere decir que las identidades étnicas quedaron ensombrecidas frente a un discurso de homogeneidad cultural, racial y étnica, en el cual se afirmaba la unidad de la nación y sus fuertes

raíces hispanas. En el libro del profesor Hernán Godoy Urzúa *El carácter chileno* (1976), colección de artículos muy bien escogidos acerca de la identidad nacional<sup>12</sup>, lo indígena y las cuestiones indígenas se reducen a los escritos hispánicos de los cronistas que a su llegada a Chile se enfrentan a la resistencia de los Araucanos. Se reconoce, siguiendo una tesis ampliamente difundida, que la identidad nacional se construyó en oposición a la sociedad indígena del sur de Chile.<sup>13</sup> Ya finalizada la época colonial se señala que se ha constituido una sociedad criolla, étnicamente homogénea, mayoritariamente blanca (se les denomina, “hispano americanos”, “hispano criollos”, esto es, europeos con algún grado de mestizaje), de religión Católica, y de habla castellana. Los extranjeros que llegan al país al inicio del siglo XIX se encargan de alabar esta homogeneidad racial o de sonreír frente a la autoimagen que quiere proyectar la oligarquía criolla.<sup>14</sup>

El dato fáctico consiste en que, como se ha dicho anteriormente, los indígenas de las zonas centro-norte y centro-sur de Chile fueron exterminados, y quienes sobrevivieron ingresaron en la espiral del mestizaje muy tempranamente. Fue un acto de “voluntarismo étnico” por medio del cual los indígenas salieron del lenguaje colonial oficial, al igual que los afrodescendientes. Se reforzó, por tanto, en las primeras décadas del siglo XIX, una idea general de “homogeneidad racial” –como se la denominaba en la época– que correspondía a lo que ocurría en el valle central de Chile.<sup>15</sup>

Frente al imaginario de la sociedad chilena dominante y del “estado del valle central de Chile”, lo indígena se

<sup>5</sup> La definición precisa debería ser “Pueblos indígenas”, sea cual sea el número de sus habitantes. Sin embargo, en este artículo nos reservaremos esta denominación solo para referirnos a aquellas agrupaciones humanas con una alta conciencia de etnicidad.

<sup>6</sup> Parte central de este artículo es el análisis detallado de los procesos de *etnogénesis*. La denominación “mapuche”, es de origen muy reciente. Durante la época colonial se los denominó con el nombre genérico y castellano de “Araucanos”. Hasta bien avanzado el siglo XX, los propios indígenas se autodenominaron con ese apelativo y sus organizaciones se llamaron “Unión Araucana”, “Federación Araucana”, “Corporación Araucana”, etc. A partir de los años 1960 comienza a reivindicarse el genérico nombre de “Mapuche”, que si bien existía desde siempre, no constituía un concepto genérico que abarcara a todos los miembros de esa etnia, pueblo o comunidad, según se utilice la diversidad de apelaciones existentes en estas materias. Hoy en día se utiliza el apelativo de “Mapuche”, traducido en general como “Gente de la Tierra”.

<sup>7</sup> *Crónica y Relación Copiosa y Verdadera de los Reinos de Chile* (1979). La edición de Leopoldo SuarezGodoy es la más actual y manuable. Otra facsimilar fue publicada en 1956 por la Biblioteca Nacional de Chile, con prólogo de Feliú Cruz y transcripción paleográfica del profesor Irving Leonard.

<sup>8</sup> El denominado Norte Chico es en Chile la amplia región al norte de la ciudad de Santiago, la capital del país, antes de que se inicie el desierto de Atacama en la ciudad de Copiapó. Los antiguos limitaban al país en lo que se denominaba el “despoblado de Atacama”. A partir de allí se lo conoce como el Norte Grande.

<sup>9</sup> Esto implica que la posible migración mapuche del continente a Chiloé y las islas, y su mestizaje con las poblaciones canoeras, fue anterior a la llegada española. Por ejemplo, el “Veliche”, según el especialista Renato Cárdenas y algunos otros autores, sería la mezcla entre el idioma mapuche y chono. La combinación agro-pescadora, o el llamado “borde mar”, sería en términos culturales la mezcla de agricultores, los mapuche, con canoeros, los Chonos.

<sup>10</sup> Los primeros diccionarios fueron confeccionados por los misioneros jesuitas. Havestadt titula su obra “La lengua de Chile”, *Chili Dugu*.

<sup>11</sup> Gente del río Raco, o río de aguas barrosas, sería una posible interpretación. De allí la habrían tomado deformada los españoles y fue popularizada por Alonso de Ercilla en su afamado poema *La Araucana*. Esta hipótesis se basa en que muchas veces en las crónicas españolas se denomina de igual modo al Caciue, Lonko, o jefe de la agrupación concernida, y al río cercano donde habitan.

<sup>12</sup> Ver Godoy Urzúa (1976).

<sup>13</sup> La tesis aludida tiene su mejor punto de expresión en el libro del Premio Nacional de Historia, Alvaro Jara, *Guerra y Sociedad en Chile* (1971).

<sup>14</sup> Godoy Urzúa transcribe el artículo de W. Anderson Smith, publicado en 1899 y titulado “Los ingleses del Pacífico”, en el que escribe: “Los ingleses del Pacífico, es el orgulloso título que pretenden para sí mismos los habitantes de la diminuta república de Sudamérica conocida en el mundo como Chile” (1976: 317). Hay que decir que este inglés se ríe de las costumbres y las pretensiones culturales de los chilenos.

<sup>15</sup> En su conocida *Carta de Jamaica*, Simón Bolívar señala a Chile como una excepción frente a los países hispanoamericanos, a quienes señala les será muy difícil adoptar la democracia, entre otras consideraciones, por la existencia de poblaciones “indias y negras”. Chile es visto por Bolívar como una isla de homogeneidad étnica, aunque en esos tiempos se utilizaba el concepto de “raza”.

ubicó en las fronteras: del norte con las sociedades indígenas de Bolivia y Perú, y del sur con la sociedad mapuche o araucana, como era llamada en aquellos años. Las fronteras constituirán referentes *espejos*, en los que se observa la sociedad chilena del centro del país. Uno de los primeros presidentes de Chile, el general Bulnes, va a derrotar a los ejércitos sur-peruano y boliviano en Yungay<sup>16</sup>, inventando al personaje nacional del “roto chileno”, un mestizo, no indio, valiente y patriota<sup>17</sup>. Regresará victorioso y se dedicará durante su decenio a ordenar y comunicar sus propiedades o haciendas en el territorio del Valle Central y a organizar el estado. A los “bandidos”, que abundaban, los persiguió de modo implacable y consolidó las fronteras, sobre todo en el sur.

Esta suerte de “limpieza étnica” ocurrió muy tempranamente en el país del centro. Benjamín Vicuña Mackena, intendente de Santiago en 1874, viaja a la conocida aldea de Pomaire; allí encuentra al cacique del pueblo de indios, de apellido español Salinas, y señala que ya no se puede identificar siquiera la existencia de indígenas en las cercanías de Santiago. Las leyes de ciudadanía firmadas por O’Higgins y Egaña al comenzar la república liberaron las tierras de esos *pueblos de indios* y muchas de ellas pasaron a pertenecer a las haciendas colindantes.<sup>18</sup>

Es por ello que en la cultura chilena, la cultura “nacional”, nacida, crecida y reproducida en las haciendas del valle central y en las ciudades del centro del país, la cuestión étnica o no existirá, o será un asunto lejano y fronterizo de baja intensidad. Salvo los mapuche de las zonas de resistencia, esto es, de los territorios ubicados entre el río Malleco y Toltén, el resto fue poco a poco sumergiéndose en el mestizaje y en el silencio impuesto por la dominación criolla.

Durante el siglo XIX, y sobre todo en el XX, Chile dirá de sí mismo que es un país “sin indios”, que se precia de su homogeneidad racial y perfila al exterior como parte del Cono Sur blanco de Sudamérica, formado por Argentina y Uruguay, cuyos habitantes descienden de migraciones europeas masivas<sup>19</sup>. Este peso histórico es el elemento central para la comprensión de los problemas existentes en las relaciones interétnicas en el país.<sup>20</sup>

El *indigenismo* en Chile durante el siglo XX, que en otros países latinoamericanos fue muy fuerte, fue débil. Neruda y Mistral fueron –como consecuencia de su paso por México– “indigenistas” en sus escritos tardíos<sup>21</sup>. El profesor Alejandro Lipschutz, también influenciado por México será en los años 1950 y 1960 la mayor expresión del indigenismo en Chile. Desde la cultura de izquierda, sobre todo comunista, habrá una solidaridad con las penurias y luchas indígenas, como es el caso bien conocido de Violeta Parra y su canción “Arauco tiene una pena”. En los *meetings* del Frente de Acción Popular (FRAP), siempre hubo algún representante de las luchas mapu-

che, en ese tiempo conceptualizadas como “araucanas”, en el marco general de las luchas por la justicia en Chile.<sup>22</sup> Pero al mismo tiempo, la política de la izquierda buscó la integración de los mapuche a las luchas campesinas.

Chile y su población ha tenido históricamente y actualmente, mucha dificultad para la comprensión de las relaciones interétnicas. Una obsesión europeizante de las clases altas y adineradas contribuyó fuertemente

<sup>16</sup> Se olvida que en la batalla de Yungay lucharon tropas chilenas y peruanas, de Lima y del centro-norte de ese país, en contra de las tropas del mariscal boliviano Santa Cruz y del sur peruano.

<sup>17</sup> La figura del “roto” será clave en la constitución del nacionalismo chileno. El término proviene de muy antiguo: los “rotos de Chile” se habría forjado al regreso de Almagro y sus soldados al Cusco, con las ropas despedazadas después de la fracasada expedición a Chile. El contacto con las tropas peruanas en la denominada Guerra contra la Confederación Perú-Boliviana, habría recordado

<sup>18</sup> Es el origen de muchos pueblos de la zona central de Chile, tales como Tagua Tagua, Rari, Melipilla, Cobquecura, Quinchamalí, etc. nuevamente esa nominación.

<sup>19</sup> Un dato curioso pero significativo es que los “restos” de las culturas indígenas de Chile fueron localizados en el Museo de Historia Natural de la Quinta Normal, en Santiago, y allí funcionaron los primeros etnólogos o antropólogos preocupados de estos temas. Tanto los indígenas del pasado como los vivientes eran considerados parte de la “naturaleza”, y depositados en una sala contigua a la de pájaros, ballenas y otros elementos de nuestra flora y fauna.

<sup>20</sup> Algo semejante y quizá más radical ocurrió con la población de origen africano en el valle central de Chile. Según el censo de Jáuregui, realizado en las últimas décadas de la colonia, la población “negra” era incluso mayor que la población “india” en la zona central, esto es, desde La Serena a Concepción. Esa población primero salió del discurso criollo mediante la afirmación de la unidad étnico-racial (“aquí no hay negros por el clima frío de Chile”), y fue mezclándose con el resto de los habitantes, produciendo el tipo mestizo popular. Cuando la piel era y es un tanto más oscura, se moteja cariñosamente de “negrito” o “moreno”, y a las mujeres de “negra”, lo que no necesariamente era y es un insulto en el lenguaje coloquial chileno.

<sup>21</sup> En otros trabajos hemos mostrado cómo el Premio Nobel de Literatura en sus primeros poemas, la mayor parte de ellos escritos en plena Araucanía, no tiene ni referencias, ni imágenes indígenas. Los veinte poemas escritos en su mayoría en Puerto Saavedra, lugar transitado por los mapuche de la zona, no expresan nada de ese paisaje humano. Al exiliarse en México conoce al indigenismo y allí “se recuerda” de su niñez y aparece el tema indígena; una buena lectura incluso de Alturas de Machu Pichu no deja de ser curiosa ya que los explotadores eran los Incas. En sus tardías memorias aparece la ciudad de Temuco, los vendedores de leña en sus carretas, y sus compañeros de Liceo, de “olorosos apellidos”

<sup>22</sup> Manuel Aburto Panguilef, fundador y presidente de la Federación Araucana va a estar entre los cuadros de los próceres en los mítines del Teatro Caupolicán hasta los años 1960; la Señora Bartola Gineo será un ícono en las luchas araucanas como consecuencia de la expulsión de varias comunidades para construir el aeropuerto de Maquehua en los años 1950.

¿Qué entiendo por etnicidad? Entiendo una cuestión muy sencilla, pero compleja a la vez, que es la conciencia de pertenencia étnica. Es decir, cuando decimos que existen diversos niveles de etnicidad, estamos hablando de diversos niveles de conciencia étnica; por lo tanto, hay otro concepto que es clave, los distintos niveles de uso de la etnicidad: cómo la etnicidad se utiliza, ya sea discursivamente, en términos de realización, o en términos identitarios.

a menospreciar las culturas indígenas y a los indígenas en particular<sup>23</sup>. La influencia de intelectuales de tanta importancia como el argentino Domingo Faustino Sarmiento en la primera mitad del siglo XIX, fueron decisivas en esta oposición entre *civilización* y *barbarie*<sup>24</sup>. Exiliado en Chile, Sarmiento no solamente va a enseñar en la naciente Universidad de Chile, sino que organizará todo el sistema escolar, en particular la formación de maestros. Sus ideas respecto a los indígenas estaban marcadas por la barbarie<sup>25</sup>. Más adelante el evolucionismo tuvo en Chile una importancia enorme, siendo los intelectuales e historiadores José Toribio Medina y Diego Barros Arana, sus principales representantes. Medina publica la mayor obra antropológica del siglo XIX, *Aborígenes de Chile*, en la que resume el conocimiento que existía en esa época sobre la materia de la mano de los primeros evolucionistas europeos y estadounidenses. La clave está en la valoración de los “tiempos antiguos” y la decadencia de las sociedades indígenas o aborígenes. Diego Barros Arana va mucho más lejos en su primer tomo de la *Historia General de Chile* (1885), publicada a fines del siglo XIX y que fue el texto central de estudios durante más de un siglo, si es que no lo sigue siendo en la actualidad. En resumen, la población chilena en su conjunto, y no solamente sus clases altas, fue educada en un marco de menosprecio a las sociedades y culturas indígenas caracterizadas por su carácter “primitivo”, “bárbaro”, o simplemente atrasado.

### 1.1. CONCIENCIA ÉTNICA.

El concepto de etnicidad es clave y debería marcar el conjunto de investigaciones sobre la cuestión indígena en Chile y, por cierto, este artículo. ¿Qué entiendo por etnicidad? Entiendo una cuestión muy sencilla, pero compleja a la vez, que es la conciencia de pertenencia étnica. Es decir, cuando decimos que existen diversos niveles de etnicidad, estamos hablando de diversos niveles de conciencia étnica; por lo tanto, hay otro concepto que es clave, los distintos niveles de uso de la etnicidad: cómo la etnicidad se utiliza, ya sea discursivamente, en términos de realización, o en términos identitarios.<sup>26</sup>

La etnicidad es, por tanto, siempre un atributo relacional. Hay versiones, a mi modo de ver, sobrepasadas, que trataban de otorgar a este tipo de conceptos un carácter “objetivo”, esto es, poseer lengua propia, religión propia, costumbres, en fin, atributos considerados establecidos, visibles, y por tanto, permanentes. Hoy en día los estudios muestran que aquello que importa es la relación, que por lo general se desarrolla cuando las relaciones son desiguales, de menosprecio, discriminación, subordinación, y estigmatización.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Las clases altas solamente valoran ciertos productos indígenas como la platería araucana; es común y “bien visto” que en una casa de clase alta hayan joyas en vitrinas, cacharros y cerámicos, y sobre todo “huacos” andinos. Muchas de estas colecciones han pasado a museos abiertos al público tales como el Museo de Arte Precolombino y el Museo de Arte Popular en Santiago. Colecciones de enorme valor se encuentran en museos privados como el Museo de la Alta Frontera de Los Angeles; el de la Fundación Cardoen en Santa Cruz en Colchagua; el Stom de Chiguayante y en los museos públicos de Cañete, Temuco y Arauco, que han logrado adquirir colecciones. Enormes colecciones existen en museos de Europa, en particular, en Friburgo, París, Londres, Munich y Berlín.

<sup>24</sup> Sarmiento, Domingo Faustino (2016).

<sup>25</sup> En Chile y bajo el patrocinio del presidente de la república de ese entonces, Manuel Montt, escribe su más famoso libro, *Facundo. Civilización y barbarie*, en el cual dibuja con trazos fuertes la barbarie de los líderes rurales del norte argentino y sobre todo sus características físicas.

<sup>26</sup> Ver John Hutchinson y Anthony D. Smith (1996). Se trata de una colección muy bien escogida de artículos sobre esta materia compleja. Los editores en la introducción señalan que “Though the term ‘ethnicity’ is recent, the sense of kinship, group solidarity, and common culture to which it refers is as old as the historical record” (3).

<sup>27</sup> Francesco Capotorti (2010) ha escrito el trabajo más completo sobre una definición de las minorías; el autor, relator especial de las Naciones Unidas, transitó entre una concepción “objetiva” de minorías (y por tanto, de adscripción étnica) y una subjetiva. Las características así denominadas como objetivas, serían el poseer una lengua propia y diferenciada, costumbres, y en fin, elementos duros de diferenciación; las subjetivas corresponden al “sentirse parte” de un grupo diferenciado. El tema es altamente complejo y polémico.



"Epigramas Mapuches y Diaguitas", MARIO TORAL

LAS PIEDRAS Y EL PIÑÓN,  
LAS ESTRELLAS Y EL VIENTO,  
SON GENTE DE ANTES.

AHORA DI CON FIRMEZA:  
YO, EL HOMBRE AUN PERMANEZCO

ES LA GUERRA;  
ES UN ARCOIRIS NEGRO,  
QUE AVANZA.

Tradición oral mapuche (1) y diaguita (13)

La conciencia étnica sería, entonces, un concepto de distinción, referida a las personas, colectivos, discursos, relatos y diversas manifestaciones culturales que hacen hincapié en la diversidad y en la particularidad de su cultura. Es una conciencia de ser diferentes al resto, por lo general a la mayoría. En Chile dominó una conciencia de *pueblo/nación*; en la cual predominó que "todos somos chilenos", y que la diversidad era un asunto menor, por lo general reducido a manifestaciones consideradas "folkloricas".<sup>28</sup>

La etnicidad tiene numerosas características que se repiten en todas partes del mundo. Por una parte, son procesos históricos determinados. El observador puede distinguir con claridad momentos en que un grupo humano posee muy baja conciencia de su pertenencia especial, de su distinción, de su "identidad étnica". Muchas veces esta "baja conciencia" es solamente consecuencia de la persecución, y por tanto, de un manejo clandestino de la conciencia étnica. Y se puede observar también el modo cómo esta se va construyendo, por lo general en oposición a los otros: a las mayorías, y a quienes son culpables de la discriminación. Pero lo curioso de este proceso es que una vez obtenido no se reconoce ni su genética ni su historia, sino que se "naturaliza", esto es, se establece como dogma que "siempre ha sido así". De ahí surge el concepto de *ancestralidad*, es decir, el carácter antiguo e inmodificado de las costumbres, y el carácter sagrado de los espacios, los ritos y las tradiciones, en fin, todo aquello donde la cultura se naturaliza y sacraliza. La afirmación étnica, frente al contacto interétnico y so-

bre todo desigual, conduce a considerar –por cierto de manera inconsciente y de buena fe–, que el conocimiento de la propia identidad y su valoración siempre estuvo presente. El individuo puede dudar del conocimiento que se tuvo de esa etnicidad en el pasado, pero una vez que se descubrió el carácter étnico –cuando se tuvo conciencia–, ésta aparece como permanente y eterna.

Son dos movimientos que van simultáneos. El primero es el paso de una *identidad subordinada* y muchas veces estigmatizada, a una "identidad prestigiosa". Es lo que ocurre hoy en día con muchas identidades que hasta muy pocos años atrás eran miradas por la sociedad con menosprecio, y que en procesos a veces muy rápidos pasan a ser atributos especiales valorados altamente por las sociedades. Es el caso de las identidades de género, que habiendo sido castigadas, penalizadas, criminalizadas, hasta muy poco tiempo atrás, pasan a ser símbolos de la modernidad, de la diversidad de las sociedades. Igualmente ocurre con las identidades étnicas.

La valoración social de las etnicidades, como se comprenderá, permiten también su "uso". No se trata de un uso mercantil, oportunista, o simplemente comercial de la etnicidad, sino de un *capital social*, evidente y utiliza-

<sup>28</sup> Juan Chacón Corona, líder rural del Partido Comunista de Chile entre las décadas de 1930 y 1960, señalaba que "los mapuche eran campesinos con rasgos folkloricos específicos" (Bengoa, 2007: 136).

ble. No se trata de que siempre la etnicidad está ligada a su uso, sino que muchas veces el uso de la etnicidad es uno de los elementos coadyuvantes en los procesos de reconstrucción étnica. Al ser una identidad prestigiosa, obviamente adquiere valor social. Las políticas de "acción afirmativa" que acompañan buena parte de los procesos prestigiosos de reafirmación étnica, contribuyen de manera contundente a la "re-etnicización".<sup>29</sup>

Muy lejos de interpretar la etnicidad como *falsa conciencia*, se trata de un discurso relacional en el que la afirmación de la propia identidad permite la existencia de relaciones interétnicas equilibradas. Este "discurso de baja intensidad étnica" condujo –como se ha dicho–, a que al nivel del relato nacional se valorara la idea de unidad del *pueblo*. Así, la cuestión indígena quedó remitida exclusivamente a una cuestión de pobreza en "la frontera" del sur.

## 1.2. ETNICIDAD EN LA DIVERSIDAD DE ESPACIOS ÉTNICOS.

A partir de la década de 1990, se producen diversos procesos sociopolíticos, culturales y legislativos, que favorecen la etnicidad, con diversa acogida y resultados dispares según el ámbito sociocultural espacial existente; especialmente en el grupo *proto indígena*. Este grupo se conforma por grupos humanos o poblaciones que, descendiendo de pueblos indígenas anteriores a la conquista y colonización, y poseyendo rasgos propios de la etnicidad (fenotipos indígenas, apellidos indígenas, lenguas, rituales, etc.), no levantaban un discurso centrado en lo étnico, ya sea por ausencia de conciencia étnica, por refugio de lo étnico en lo privado, por represión, discriminación e incluso criminalización, o por el conjunto de esos fenómenos.

En el norte de Chile, la región andina, se produjo un fuerte proceso de apropiación étnica que condujo a un acelerado proceso de *etnogénesis*.

¿Qué significa *etnogénesis* en el contexto teórico que aquí se propone? Significa la reconstrucción de una identidad étnica a partir de fragmentos identitarios, o de una etnicidad extraordinariamente fragmentada, que puede llegar a un mínimo de ritualidades, costumbres, memorias, y restos de una cultura<sup>30</sup>. En algunos casos existía, como en el mundo *aymara*, espacios en que las culturas se habían mantenido aisladas. En el altiplano chileno, junto a la frontera con Bolivia, las comunidades pastoriles habían mantenido su idioma, sus rituales, sus costumbres, trajes, etc; pero esto no fue así en aquellos valles con niveles de etnicidad muy limitados. Isluga y Cariquima se convirtieron, por tanto, en espacios reservorios de etnicidad, que fueron expandiéndose a los valles y ciudades de la costa donde habita hoy la mayoría absoluta de esa población. En otros casos fue necesaria la existencia de amplios procesos de investigación para dar cuenta de las continuidades étnicas, como veremos más adelante.

En el sur, me refiero al área mapuche fundamentalmente, los niveles de etnicidad en los años 1990 también estaban extremadamente diversificados. Los alrededores de la ciudad de Temuco, en la actual provincia de Cautín, con pequeñas zonas en Malleco y Arauco, habían sido espacios de resistencia étnica y de continuidad identitaria indígena. Quizá los únicos en Chile. Es decir, estos espacios refieren a todo lo que en la literatura del siglo XX, la prensa temucana llamaba el "Cordón suicida": un cordón de comunidades que rodean a la ciudad de Temuco y que no cedían, ni ceden, a la colonización cultural, mental e identitaria. Contraviniendo posibles teorías basadas en el concepto de *aculturación* y *contacto cultural*<sup>31</sup>, el lugar de mayor etnicidad no se encontraba en espacios territoriales lejanos, sino en las inmediaciones de la principal ciudad de la Araucanía. Paradójicamente, el lugar donde más se hablaba y aún se habla la lengua mapuche es el más cercano a Temuco. A partir de este ejemplo, todas las teorías que plantean que a mayor aislamiento hay una mayor mantención de la lengua, no tienen gran asidero. En los años 1980, la localidad donde más *machis*<sup>32</sup> había y donde los *Nguillatunes* eran más grandes, era en Truf Truf, a la salida de Padre de las Casas, actualmente un barrio de Temuco. La cultura mapuche más dura se encontraba en ese cinturón de resistencia, el denominado "Cordón suicida", denominación que expresaba tanto la imposibilidad o dificultad de expansión física de Temuco –lo que ocurre hasta el día de hoy–, y la pertinacia suicida de un grupo de comunidades que se niega a la integración (visto así desde la perspectiva de quienes motejaron esta situación). Cada vez que la ciudad se trata de expandir a través de la construcción de caminos, nuevas poblaciones, aeropuertos, entre otras iniciativas, se ha topado con las comunidades mapuche<sup>33</sup>. En ese espacio está la línea continua, la resistencia

<sup>29</sup> No es por casualidad que la mayor parte de los conflictos medioambientales en América Latina no sean entre empresas y campesinos, sino entre éstas y las comunidades indígenas. El carácter sagrado y ancestral de la tierra es un argumento de la mayor importancia para la defensa del territorio.

<sup>30</sup> Hay procesos de *etnogénesis* en que se han perdido profundamente elementos rituales y simbólicos y que se debe partir casi exclusivamente de lo que está en los museos: ese es el *mínimo minimorum* de la continuidad cultural. En el caso de San Pedro de Atacama, la primera vez que los miembros de esa comunidad salieron a desfilarse en un acto público donde participaban miembros de otros pueblos indígenas, lo hicieron con un cintillo de guanaco y con un conjunto de adornos que estaban presentes en el museo del lugar. Allí se encontraba la referencia fragmentaria... El concepto de *etnogénesis* es tan nuevo que el *Dictionary of Anthropology* de Thomas Barfield (2005) no lo consigna.

<sup>31</sup> "Acculturation is the process of culture change set in motion by meeting of two autonomous cultural system, resulting in an increase of similarity of each to other" (Barfield, 2005: 22).

<sup>32</sup> Machi es el "chamán" mapuche y "Nguillatún" es la ceremonia religiosa principal de ese pueblo.

de la conciencia étnica del siglo XX. Y en esa área territorial cercana a la ciudad, es donde surgieron las principales organizaciones indígenas mapuche que fueron elaborando un discurso de distinción y lo mantuvieron en alto por un siglo. Hacia 1907 en Temuco nacieron las asociaciones formadas principalmente por profesores primarios, normalistas, entre ellas, la Sociedad Caupolicán. En Cholchol, pequeño pueblo cercano a Temuco, surge el dirigente Venancio Coñoepán Huenchual, quien llegará a ser diputado nacional en las décadas de 1940 y 1950. De ese mismo espacio físico y cultural surge el "comunismo étnico"<sup>34</sup> de los viejos Painemal, entre los que destacan: Martín Segundo Painemal, fundador del Partido Comunista en el ámbito mapuche; Eusebio Painemal, dirigente juvenil y presidente de la Federación Indígena de Chile en los años 1950 e inicios de 1960; Melillán Painemal, vicepresidente de la Asociación Indígena durante la Unidad Popular de Salvador Allende (1970), y luego fundador de los Centros Culturales Mapuche (1978), en plena resistencia indígena a la dictadura de Augusto Pinochet Ugarte.

En este espacio de resistencia étnica no hubo, por lo tanto, necesidad de procesos *etnogénicos*. Allí se vivía la etnicidad en la vida cotidiana, en el ritual no explicado, en el "cordón suicida" se vivía la etnicidad como conciencia y resistencia. Por ejemplo, Venancio Coñoepán Huenchual, diputado del Congreso Nacional de Chile, se dirigía al Parlamento en lengua mapuche y señalaba sus demandas y reivindicaciones con plena conciencia de su identidad y orgullo de su pertenencia.

Por otra parte, en el sur, en la extensa área mapuche, había muchos espacios de "débil conciencia étnica". Por ejemplo, toda la zona huilliche que se desplegaba desde del río Toltén al sur, estaba en un proceso enorme de disolución étnica; es decir, se hablaba de "campesinos", con costumbres propias remanentes de las culturas indígenas previamente existentes. El efecto de las misiones religiosas en los alrededores de Osorno (San Juan de la Costa, en particular), implicó un complejo proceso de sincretismo cultural. A ello se agregaba la no entrega de títulos de merced en muchas de esas provincias (solamente dos fueron entregados en la Provincia de Llanquihue, cerca de lo que hoy es Puerto Montt). En Chiloé, por su parte, solo cuatro comunidades mantuvieron la etnicidad en alto, producto de enormes conflictos de tierras: Compu, Huequetrumao, Yaldad y Coldita, en la actual comuna de Quellón, fueron el centro de las actividades étnicas durante el siglo XX. Hoy día hay más de sesenta comunidades, jurídicamente reconocidas en la isla y archipiélago de Chiloé.<sup>35</sup>

El concepto de *etnogénesis* permite una mirada constructivista de los fenómenos étnicos. Considera la inexistencia de esencialismos, esto es, de culturas inmodificadas por el tiempo, sin capacidad de adaptación, sin relaciones con el contexto en que esas sociedades viven. Es un concepto que se opone, cuestiona y critica a la no-

ción de *ancestralidad*, cuya premisa es que las culturas tradicionales se constituyeron en un momento mítico, originario, prístino y ahistórico, y que sus descendientes son depositarios de ella. Lo propio del concepto de *etnogénesis*, como se ha insinuado, es que una vez elaborado se transforma en ancestral; o sea, el concepto de *etnogénesis* tiene como característica esencial el desconocimiento o rechazo de su historicidad (ese tiempo en que no se era plenamente consciente), y una apelación a la *ancestralidad* y a su ahistoricidad. La paradoja está en que se trata de un concepto que rechaza el propio proceso vivido de construcción de la etnicidad; las razones son muchas, por cierto, y van desde la "vergüenza" de haber vivido en la ignorancia de la propia identidad, hasta el "uso de la etnicidad" que pareciera tener su fortaleza en la originalidad inmodificada.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Los grandes conflictos que explican esta resistencia étnica provienen de este proceso de expansión urbana y de la oposición mapuche al mismo. En los años 1920 la expansión agrícola condujo al violento conflicto conocido como "Marcación Painemal", en las décadas de 1930 y 1940 fue la apertura del aeropuerto de Maquehua lo que condujo a la resistencia –en especial de la comunidad Gineo, símbolo de la resistencia mapuche–. Posteriormente, fue la apertura del camino de circunvalación a la ciudad de Temuco ("By Pass"), y hoy es el nuevo aeropuerto.

<sup>34</sup> Esta denominación la usamos para comprender la temprana inserción del Partido Comunista en el mundo mapuche del sur de Chile. Su inicio fue en el gremio urbano de los panaderos de Santiago de Chile y de ahí se expandió a las minas. También muchos mapuches iban a trabajar a las minas de carbón, donde conocieron el mundo sindical y se inscribieron en el partido (un caso emblemático es el de Rosendo Huenumán, último diputado mapuche antes del Golpe de Estado de 1973). A pesar de que la teoría marxista no incorporaba fácilmente la etnicidad en su discurso político, este "comunismo étnico" fue tan mapuche como comunista, al decir de Eusebio Painemal.

<sup>35</sup> Las cuatro comunidades tenían conflictos históricos de tierras y en ellas tuvo una actuación muy importante el Partido Comunista, primero apoyados por Homero Arce –poeta y escritor, amigo y compañero de Pablo Neruda–. La figura emblemática fue José Santos Lincomán, quien asistía a los actos del Partido Comunista en Santiago en los años 1950. Fue poeta y escritor, y se vestía al estilo de los bailes chinos de la zona central costera. Lo sucedió Carlos Lincomán, quien falleció hace unos años.

<sup>36</sup> No es muy diferente de lo que ocurre con los discursos nacionales. En las historiografías escolares, la patria chilena se constituyó, imaginaria y plenamente, se puede afirmar con ironía, entre las 11 y las 12 del día del 18 de septiembre de 1810. Esa es la idea que ingenuamente la mayoría tiene. Se declaró la independencia y al otro día éramos todos chilenos. Es una suerte de mitologización psicológica fantástica. Y por más que numerosos historiadores hayan escrito advirtiendo que los conceptos de patria, nación, e identidad nacional, se construyen lentamente, que demoran décadas e incluso siglos, y que las guerras juegan un papel central en su construcción, hay un juego mental y un llamado a la ancestralidad en estas adscripciones colectivas.

Estos conceptos brevemente analizados nos permiten no solo comprender estos procesos (los "usos de la etnicidad", o sea, la etnicidad como instrumento, praxis, y herramienta para obtener una serie de beneficios y logros), sino también averiguar cómo la etnicidad es usada de forma diferente según los casos. Es por ello que hacemos una distinción muy fuerte entre el "uso de la etnicidad" construida a partir de olvidos, fragmentos o retazos, y el "uso de la etnicidad" nunca cuestionada. Esta última está relacionada y absolutamente sujeta a fenómenos como la discriminación. Porque ese sector de la población nunca dejó de tener una "conciencia étnica dura", ya que si las posibilidades de integración fueron imposibles, no hubo posibilidad de integración, y eso provoca discriminación y violencia, entre otras consecuencias. La etnicidad es una relación, y por tanto la conciencia "de los otros", de los no indígenas sobre quién sí lo es, es determinante en función de la propia conciencia de etnicidad.

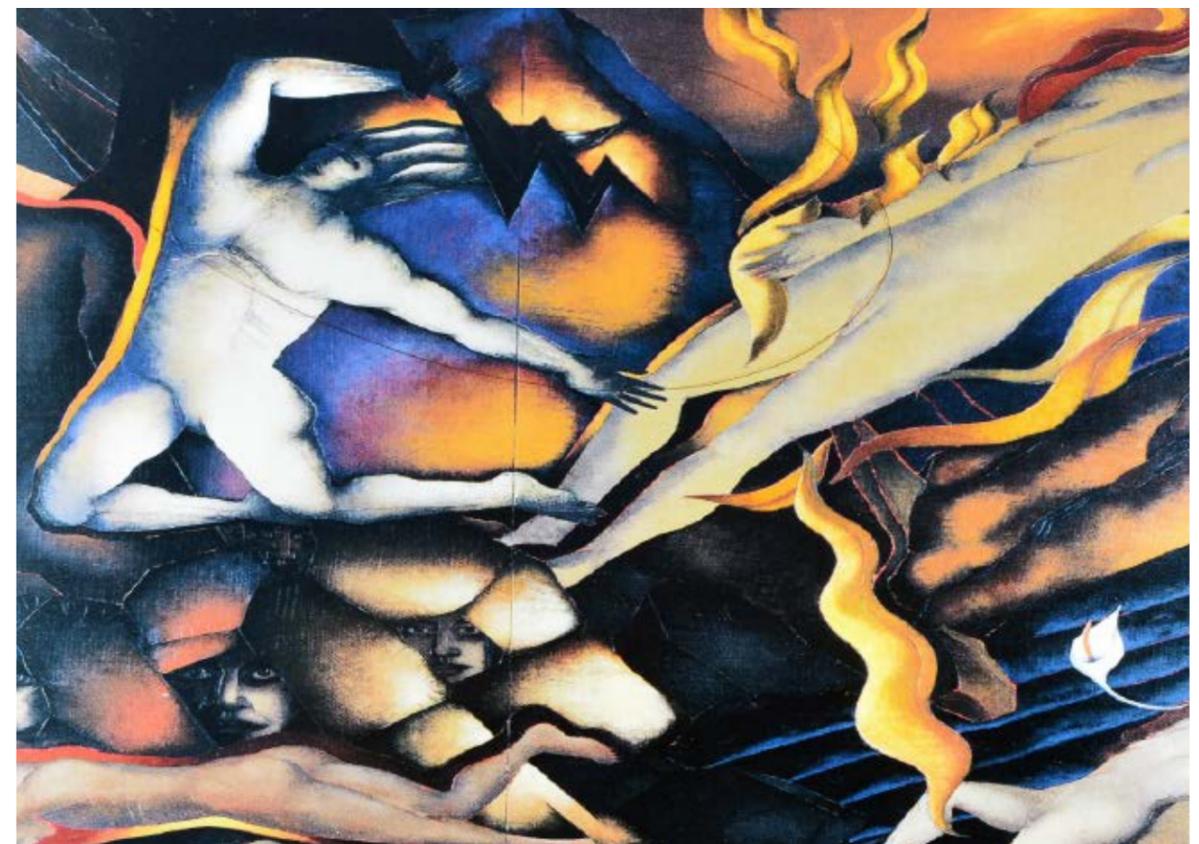
### 1.3. LEGALIZACIÓN Y CIRCUNSCRIPCIÓN DE LAS FRONTERAS ÉTNICAS.

En los casos de etnicidad que analizamos, la importancia de la ley es relativa. El año 1990, en que comienza la así denominada "transición a la democracia" en Chile, estuvo marcado por un conjunto de "fenómenos proétnicos", favorables al desarrollo de la conciencia étnica, siendo la conmemoración de los 500 años del arribo de Cristóbal Colón a las islas del Caribe, el de mayor importancia. Consideramos que estos procesos etnicistas habrían venido

acompañados de una ley indígena, o sin ley especial en estas materias, que favoreciera o no la conciencia de etnicidad. Sin embargo, los procesos de emergencia étnica se han dado igual o más fuertes en países que no han tenido nuevas legislaciones; en particular, los procesos de *etnogénesis* son parte de un proceso más general, que se ha dado en las sociedades de América Latina en las décadas de 1980 y 1990 y a comienzos del siglo XXI<sup>37</sup>. Habría que señalar que el debilitamiento, cuando no derrumbe, de las ideologías clasistas, marxismo incluido, condujo a que las diferencias etnoreligiosas, etnoraciales y etnoculturales, se transformaran en hegemónicas, como fue evidente en el desastre yugoeslavo, ruandés, y de tantas otras partes del mundo. Las demandas étnicas indígenas, son parte de esta gran familia de conflictos.

Las leyes, en particular la Ley Indígena que se dictó en Chile en 1993<sup>38</sup>, contribuyeron a la "legalización de la etnicidad"; por tanto la circunscriben, la rigidizan y establecen

<sup>37</sup> Un caso del mayor interés comparativo es el de los *huarpes y diaguitas*; como es bien sabido, los primeros estaban en la parte oriental de la cordillera, en lo que hoy es Argentina, desde donde fueron trasladados forzosamente y masivamente a Chile. Se los creyó desaparecidos, al igual que a la cultura diaguita del lado chileno. Hoy aparecen voces reivindicando su existencia a uno y otro lado: en uno sin leyes de "afirmación positiva", y en el otro con leyes que los favorecen (Volantines, 2011).



"Homenaje a la Poesía", MARIO TORAL

fronteras, muchas de las cuales no existían con anterioridad. En los años 1990 prácticamente todos los países latinoamericanos legislaron, ya sea constitucionalmente o en sus legislaciones ordinarias, sobre la cuestión indígena.

¿Quién era indígena en Chile antes de la ley indígena? En Chiloé, por ejemplo, don Carlos y la señora Raquel –ambos de apellidos mapuche–, habitantes de la isla Laitec, por lo tanto sumamente aislados durante todo el año, no se consideraban indígenas: eran o se autodenominaban “pescadores chilotes”, porque ser nominados “indígenas” podría haber sido visto ofensivamente. Vivían en plena convivencia con otros pescadores que no tenían ni ascendencia, ni apellidos indígenas huilliche. Pero luego de la legislación se empieza a establecer la frontera, comienzan a haber programas estatales pro indígenas (acción afirmativa), y se produce una espiral de autopercepción positiva de ser indígena, una suerte de “orgullo indígena” que se vuelve evidente. Con la ley se establecen fronteras nítidas entre quienes son y no son indígenas, y hoy día la frontera ha llegado a ser de una nitidez jurídica absoluta: si una persona va a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) con sus papeles y documentos con el objetivo de demostrar que es indígena, pero esta institución refuta la documentación, esa persona no es indígena. Se estableció, entonces, una frontera jurídica que nunca había existido en el Chile republicano, desde la abolición de las castas en las primeras leyes de ciudadanía de Juan Egaña y Bernardo O’Higgins. Esta sí es una cuestión nueva y de la más alta consecuencia.

Esta circunscripción de fronteras étnicas, obviamente tiene repercusiones enormes en todo aquello que concierne al tema indígena, a las políticas indígenas, y a la relación con el Estado. Las consecuencias que esto tiene no se han asumido, o sea, después de veinte años este es un dato: se constituyeron fronteras étnicas anteriormente inexistentes en el país.

La sociedad criolla del sur, y en particular los descendientes de los colonos, no logran pasar de un esquema donde las fronteras étnicas eran ambiguas, a un sistema de claras fronteras étnicas. La frase más común que se escucha es: “si yo jugaba con él cuando chico”. Esto quiere decir que durante la infancia no existían fronteras étnicas duras o perceptibles, éramos iguales, jugábamos igual, andábamos a caballo, lo pasábamos bien en el campo, hasta que de repente todo se transformó. La convivencia basada en la subordinación no atribuida, no exigida, silenciosa y muchas veces callada, se ve cuestionada. Si alguien quisiera discutir la ley indígena a veinte años de haber sido aprobada, este sería el punto central a debatir.

La primera conclusión es que las leyes, y en este aspecto el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo<sup>39</sup>, que es mucho más importante que la Ley Indígena de 1993, constituyeron y siguen contribuyendo

a construir fronteras étnicas cada vez más rígidas. La pregunta es ¿se puede cambiar la subordinación histórica sin la existencia de fronteras? Yo creo que no, pero es una discusión diferente a la de este artículo.

## SEGUNDA PARTE

### 2. ETNOGÉNESIS Y USOS DE LA ETNICIDAD EN EL NORTE DE CHILE.

La principal consecuencia de las leyes indígenas (la de 1993, y sobre todo el Convenio 169), es la *nacionalización* del aymara chileno. Lo que ocurrió en este periodo es que los aymara se nacionalizaron, o “lo aymara” se chilinizó. Hace veinticinco años atrás, la frontera étnica coincidía con la frontera nacional. O sea, la frontera étnica en el norte estaba fuera de las fronteras nacionales. Los testimonios de jóvenes aymaras que “bajaban” del altiplano a estudiar en la ciudad costera de Arica, señalan con claridad que eran considerados “bolivianos”. Los primeros estudios sobre los aymaras chilenos fueron realizados en el norte a fines de la década de 1960 o comienzos de la de 1970, fue un atisbo en el cual se dijo: parece que aquí en el borde interno, en el altiplano chileno, también hay indígenas aymaras.

La política de soberanía establecida por el dictador Augusto Pinochet tuvo como uno de sus propósitos la creación de escuelas de frontera en el norte, aunque no solo en esa parte del territorio. Se impulsó una “chilenización aymara” y no una nacionalización de lo aymara; es decir, se borró cualquier referencia boliviana presente en el mundo aymara. En los años 1980 un grupo de jóvenes de Arica, Pacha Aru, comienza un nuevo proceso político consistente en nacionalizar lo étnico y en transformar y distinguir la frontera nacional de una frontera étnica. Con lo anterior, la frontera nacional queda como la frontera física del país obviamente y la frontera étnica permite que aparezca lo aymara como lo aymara chileno.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> La ley indígena chilena establece un sistema de reconocimiento de las personas en su calidad de indígena, ya sea mapuche, aymara, o cualquiera de las etnias reconocidas en el país. Para ello, las personas deben hacer un trámite en el cual señalan una de las causales; la más sencilla es poseer un apellido indígena (en cada etnia se han establecido los apellidos más comunes y propios). En caso de no tener un apellido directo, se debe establecer un vínculo con una comunidad, un “tronco” familiar indígena, u otra causa justificativa. Junto a ello, la persona se debe autoadscribir, esto es, señalar que se considera indígena. Con ese certificado puede acceder un joven a una “beca indígena”, postular a un “proyecto para indígenas o comunidades indígenas”, y lo más importante, adquirir tierras indígenas que están vedadas a quienes no lo son.  
<sup>39</sup> Sobre el Convenio 169 hay mucha literatura; sobre su origen, importancia y crítica, ver José Bengoa (2015).

En Arica se ha producido un fenómeno casi único en Chile, similar al que ocurre con los aymaras de La Paz, en Bolivia, que se han apropiado de sectores muy importantes del comercio. La consecuencia de estos procesos de “identidad prestigiosa”, es que los aymaras de Arica comenzaron a apropiarse de las tierras de cultivo en los valles (Lluta y Azapa principalmente), adueñándose del principal mercado de productos agropecuarios de la ciudad –conocido como “El Agro”–.

En este caso, ha habido un uso de la etnicidad; por ejemplo, los aymaras del altiplano se apropiaron en términos discursivos de la teoría de los *pisos ecológicos*, y mediante arriendos y compras de tierras en los valles han logrado recrear en la modernidad lo que John Murra<sup>41</sup> descubría en los periodos prehispánicos: los archipiélagos que iban desde la costa hasta el altiplano y muchas veces hasta las mismas junglas tropicales y el control vertical de los distintos *pisos ecológicos*, recreado ahora al ritmo de camionetas Toyota y camiones que van y vienen entre Chile y Bolivia.

El control vertical de los pisos ecológicos tenía que ver con los intercambios andinos, de modo que las comunidades pudieran sustentarse con productos de las diferentes zonas, y con la producción de diversas alturas, valles y puna. Aún existen ferias y mercados tradicionales donde llegan productores y productos de *pisos ecológicos* muy variados; incluso en varios lugares fronterizos se han propiciado en los últimos años este tipo de espacios de intercambio.

Este conjunto etnodiscursivo, ha conducido a que muchas comunidades del altiplano se hayan trasladado a las tierras de los valles sin abandonar sus tierras de pastoreo, y luego a espacios urbanos en la costa del norte. Flotas de camionetas y camiones transitan entre esos espacios produciendo bienes agrícolas, comerciando productos de los más variados, tanto entre Bolivia y Chile, como entre productores locales. Finalmente se fueron instalando en un espacio a las afueras de Arica, donde organizaron una feria (mercado) denominada “El Agro”, que es la principal abastecedora de productos agrícolas, pecuarios y alimenticios de la ciudad. El relato de los aymaras señala que ellos al ir a vender a la feria de Arica eran discriminados en todos los sentidos, sobre todo al fijar el precio de sus productos, por lo cual decidieron independizarse<sup>42</sup>. Actualmente, es el centro de abastecimiento de la ciudad y el espacio de frontera privilegiado para el abastecimiento de Tacna, en Perú, y de La Paz, en Bolivia. Detrás de la apariencia de un comercio moderno y activo, se encuentran complejas relaciones de parentesco, intercambios de comunidades, a veces muy antiguos, lealtades de la más diferente y curiosa forma, y en fin, “usos de la etnicidad”, o un sustrato aymara redefinido en la modernidad.

El caso de la ciudad de Iquique es distinto. Este tipo de intercambios o de microcomercio se ha podido realizar en Arica porque las grandes empresas son casi inexistentes y fueron quebrando en las sucesivas crisis económicas que asolaron a esa zona. En Iquique, en cambio, la *Zona Franca* ha impedido que lo aymara se transforme en el espacio y en el actor dominante en el comercio. Hay que considerar además que la producción agrícola en la zona de Iquique es mucho menor, o casi inexistente, y que la mayor parte se importa, ya sea desde Arica, donde los transportistas son aymaras, o desde el sur del país, especialmente la zona central. El control vertical se ha producido en la medida que las comunidades de altura, altiplánicas, han descendido a pueblos precordilleranos en los que han desarrollado importantes proyectos turísticos, utilizando aguas termales, y creado un mercado de artesanías floreciente, que va de la mano del enorme empuje turístico de esa ciudad y de las regiones aledañas.

En Iquique, el tema de la minería es dominante, y el Convenio 169 de la OIT es casi fundamental en esta zona, en particular por los logros alcanzados en un muy corto plazo. Los aymaras, especialmente los jóvenes, formados en las universidades de la región, han demostrado una capacidad de negociación con las empresas mineras que es altamente exitosa. En Lirima y Cancosa, comunidades ubicadas en los altos de la quebrada de Tarapacá, se han logrado acuerdos con las empresas mineras que allí operan muy beneficiosos para las comunidades; por ejemplo, se realiza uno

<sup>40</sup> El primer grupo de jóvenes aymaras en Arica se denominó *Pacha Aru*, y uno de sus más lúcidos dirigentes fue Cornelio Chipana, profesor de historia.

<sup>41</sup> Ver: “El Control vertical de un máximo de pisos ecológicos en la economía de las sociedades andinas”, en *Visita de la Provincia de León de Huánuco en 1562*, editado por John V. Murra (1972, vol. 2: 427-476).

<sup>42</sup> El relato del caso de Arica dice lo siguiente: “nosotros íbamos a entregar nuestra verdura y nuestros productos al terminal de Arica y ahí nos discriminaron, nos discriminaban con los precios, y un día nos juntamos y dijimos no vamos a entregar ni un producto más al terminal y fueron donde un Alcalde y pidieron un terreno y dijeron aquí vamos a entregar nuestros productos”. Entendemos que ese es uso de la etnicidad –un uso inteligente–, pero es un uso producto de un trato discriminatorio que los lleva a separarse, y a partir de esa etnicidad endurecida lograr un enorme éxito económico. Hay casos muy complejos en el norte del país, donde comunidades quizá más débiles son manipuladas por las empresas mineras, las que contratan consultoras, antropólogos y benefician a las comunidades con todo tipo de “proyectos de desarrollo” de modo de tener su complacencia frente a los proyectos de inversión (Echeverría Solís de Ovando y Guzmán Rivera, 2009).

de los programas más importantes de recuperación de “bofedales”, que son los pastizales de altura, de alta importancia ecológica y determinantes para la alimentación de llamas y alpacas. La combinación de leyes del Estado, organizaciones estatales como la Conadi, el prestigio aymara en la zona y su capacidad de negociación histórica, han permitido un proceso de alianzas –no carente de conflictos–, en torno al agua, los derechos mineros, y los recursos naturales.<sup>43</sup>

## 2.1. DE LA CULTURA VIVIDA A LA CULTURA REPRESENTADA EN EL SUR DE CHILE.

En el sur, ya se ha dicho, hay “reservas de identidad étnica no deterioradas”. Es en la historia mapuche del siglo XX donde se mantuvo viva la etnicidad, cambiando a lo largo de un siglo de vida reduccional. Tal como ya lo venimos describiendo, la etnicidad es una relación: es un diálogo o una relación dialógica, por lo tanto, ha ido cambiando en forma permanente, en particular el discurso de la etnicidad. La etnicidad es también una capacidad discursiva, y lo que ocurrió en el sur de Chile durante el siglo XX fue la permanente actividad política de líderes que mantuvieron encendida “la llama de la etnicidad”.

Allí donde la etnicidad es la reserva no deteriorada de la identidad étnica, la etnicidad no es transable ni negociable, y los “usos de la etnicidad” son distintos. No es posible hablar del mismo modo de *etnogenesis*. Lo fundamental es el paso de la etnicidad vivida intensamente y no representada, la *identidad subordinada*, a la *etnicidad representada*.<sup>44</sup>

El estudio que realizamos acerca de la migración de colonos, en especial los colonos suizos que poblaron la zona sur, muestra niveles de violencia que nunca se han detenido. Desde la llegada de estos colonos en 1885 ha habido violencia local; la lectura de los diarios de la Región de la Araucanía muestra, y esto es lo más impresionante, que la violencia es una constante en esta zona de identidades duras. En términos precisos se trataba de una *violencia rural*, pues en ninguna parte se menciona que el asaltante, el abigeo, o el quemador de sementeras, lo hiciera en base a un discurso étnico o en contra de él. Lo mismo que pasa hoy ha existido durante todo el siglo XX, pero ¿qué es lo que cambió? Lo que cambió es que se ha pasado más nítidamente de una *violencia rural* a una *violencia étnica*.

En el momento en que se constituyen las nuevas fronteras étnica y cuando se construye la etnicidad discursiva, la violencia rural –desatada por razones locales y conflictos de vecindad (“que me robó la vaca”, “que tal persona metió sus chanchos en el trugal”) – y todo su mundo asociado, se resignifica.

Es bien conocida la violencia rural y la literatura es enorme. Más aún cuando en la constitución de la socie-

dad rural hay agresiones, colonizaciones, conquistas, vejaciones múltiples, dominaciones y subordinaciones, como ocurre y ha ocurrido en casi todos los países del mundo. La hipótesis que estamos desarrollando propone que la violencia rural tradicional, es lo que ocurre en el campo del sur de Chile, se resignifica en función de la etnicidad. Lo que antes era simple violencia, hoy puede ser observada en su apariencia de *guerra étnica*. El estado chileno, acompañado de un coro de periodistas, agentes políticos y comentaristas, finalmente catalogan esta violencia como *terrorismo*, y constituyen la violencia étnica como una categoría analítica para ordenar discursivamente lo que ocurre en las regiones sureñas.

Analicemos el caso de la familia de apellido Urban, de origen suizo. Al señor Urban le quemaron tres casas y su *fundo* (hacienda) fue devastado por las llamas. Por esa razón fue una de las víctimas de mayor relevancia en el sur de Chile y el diario *El Mercurio* transformó a Urban en el modelo de agricultor perseguido. Pero Urban en un momento guardó silencio, y no dio respuestas cuando le preguntaban si los culpables habían sido los mapuche. El juez que estudiaba el caso descubre que quienes quemaron la casa eran los bomberos de Lautaro, un pueblo aledaño al campo del propietario. *El Mercurio* publica el caso mínimamente, y cuando

<sup>43</sup> Por razones de espacio no continuamos con casos de etnogenesis en el norte del país y de usos de la etnicidad. San Pedro de Atacama es uno de ellos, en particular la aparición de Collas, Diaguitas y diferentes grupos étnicos que se los creía desaparecidos (Mandel, 2008; Campos Sarmiento, 2008; Bujes, 2008; Beltrán, 2000; Albornoz y McPhee, 2008). Por razones de extensión no hemos tratado otros aspectos de mucho interés e importancia; por ejemplo, en Isla de Pascua, en otras culturas del norte chileno, en culturas del extremo sur o en culturas mapuche migrantes en Aysén.

<sup>44</sup> Las teorías de la *performance*, han transformado la antropología actual. Esta mirada teórica comenzó con los estudios de la Universidad de Chicago en las islas del Pacífico. La cultura de las islas cambió radicalmente a mitad del siglo XX: las islas vivían aisladas, se podría jugar con las palabras, física y culturalmente y de repente empezó a llegar el turismo, los extranjeros y comenzaron las preguntas, el diálogo cultural (¿por qué usted come de esta manera? ¿por qué usted hace tal cosa? y ¿por qué usted baila de ese modo?) y la cultura vivida internamente, aislada, silenciosa tuvo la exigencia de representarse, explicarse al extranjero. Hoy día la representación es “espectacular”, en el sentido que es el mayor espectáculo de atracción de las *identidades prestigiosas*. Esta necesidad de representación cultural es lo que caracteriza a las culturas contemporáneas en el período de la globalización. Es clave para entender lo que pasa en esta zona indígena del sur de Chile. No están discutiendo la identidad, porque siempre la tuvieron, pero era una identidad hacia adentro, y hoy día su identidad tiene que ser hacia adentro por supuesto, pero también hacia afuera, tiene que ver con expresar el “por qué somos indígenas”, por ejemplo, nada más ni nada menos, por qué tenemos derecho a estas tierras.



“Bofedales del Lauca”, NORBERTO SEEBACH

le pregunta a Urban “¿usted sabía esto?”, el afectado responde “sí, yo sabía...”, y agrega que se corrían rumores “porque hay gente que me tiene muy mala en el pueblo”. Este es un conflicto con un fuerte componente local y rural, que se manipula, *etniza* y se transforma en *terrorismo*. Finalmente el predio será adquirido por el estado en 2.000 millones de pesos, esto es, cuatro millones de dólares, aproximadamente.

Juan Agustín Figueroa, propietario de un fundo en Malleco y descendiente de colonizadores, fue ministro de Agricultura y presidente de la Fundación Pablo Neruda. Desde hace casi un siglo su familia ha tenido conflictos con las comunidades circunvecinas. El *lonko* Pascual Pichún, fue acusado de “amenazas terroristas” y juzgado en Angol. Los dos primeros juicios dieron la razón a la comunidad, pero Figueroa, el propietario –además de profesor de derecho en la Universidad de Chile y miembro del Tribunal Constitucional–, interpuso una apelación y logró la nulidad de la sentencia. Figueroa finalmente ganó el juicio y el *lonko* fue acusado de “terrorismo”. En julio de 2014 la Corte Interamericana de Derechos Humanos falló contra el estado de Chile, mostrando en voluminosos documentos la arbitrariedad de este caso, pero meses antes había fallecido el dirigente mapuche. Este caso es la demostración máxima del modo en que se construye el *terrorismo*.<sup>45</sup>

Una de las claves adicionales para entender este cambio de fronteras internas y el conflicto consecuente que ocurre desde hace unos años en la Araucanía, es también la transformación de los antiguos colonos a simples propietarios que tiene consecuencias en las formas de presencialidad de los descendientes de los colonos y la nueva propiedad de empresas forestales propiedad de Sociedades Anónimas, sin presencialidad. Es un tema muy central. Los descendientes de los colonos están siendo expulsados no solo por los mapuche, sino también por las empresas forestales.

El caso de la hacienda Lleu Lleu es paradigmático. Se trataba de una enorme estancia de propiedad particular, cuyos propietarios eran descendientes de antiguos colonos llegados a la Provincia de Arauco a comienzos del siglo XX. La hacienda estaba, y aún está, rodeada de comunidades a las que se les había usurpado y expropiado esas tierras. Sin embargo, las relaciones eran fluidas. Los comuneros tenían permiso para pastar animales (talajes) y hacían “mediéras” con la hacienda.<sup>46</sup> Buena parte de la economía

<sup>45</sup> El caso y los documentos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos los hemos publicado en José Bengoa (2015a).

<sup>46</sup> Las mediéras consisten en que el propietario coloca el terreno y a veces algo de semilla y los campesinos, en este caso, mapuches, el trabajo. Finalizada la cosecha se reparte “en medias”, esto es, mitad y mitad el producto.



La Tirana, NORBERTO SEEBACH

agrícola de Lleu Lleu dependía de los trabajos en esa enorme hacienda; por cierto, estos se desarrollaban en una situación de subordinación y de pago de “renta de la tierra”, en su versión más clásica. A comienzos de los años 1990 se vendió la propiedad a Volterra, empresa forestal japonesa con capitales chilenos que “expropió a los expropiados”, desplazó a los medieros, impidió los talajes<sup>47</sup>, cercó con gruesos alambres la tierra, plantó eucaliptos, cerró los portones con candados e instaló guardias armados para cuidar que esos árboles crecieran. Como consecuencia, la pobreza y miseria se acrecentó en las comunidades, las migraciones aumentaron, y allí surgieron organizaciones de contestación, entre ellas, la Coordinadora Arauco Malleco.

La hipótesis es que la violencia rural se ha resignificado como violencia étnica a partir de cuatro factores: por la precisión legal de lo étnico, por la emergencia de un nuevo discurso de etnicidad, por la ruptura de las relaciones de subordinación generalizada en la sociedad chilena, y por los inicios de un proceso de descolonización extremadamente rápido. Para los descendientes de los colonos la dificultad de comprensión de este nuevo escenario es absoluta, al igual que para las autoridades locales y regionales, que por lo general son parte de la sociedad colonizadora, o bien descendientes directos de los colonos europeos. Los colonos siguen expresando lo que decían antaño: “Si siempre hemos tenido buenas relación con los mapuche, con las comunidades”, siempre lo dicen... les regalo semillas, etc. Uno podría decir que se pasa de una frontera étnica blanda a una dura, donde la convivencia cotidiana se rompió.

En consecuencia, los conceptos de *etnicidad* y de *etnogénesis* interpelan a un gran debate, y en este artículo se ha adoptado una posición relativamente ecléctica para mostrar que hay procesos que son propios de la invención y otros de mayor continuidad histórica; esto significa que ocurren en espacios donde nunca se ha perdido el relato étnico, ni tampoco la conciencia de serlo. La etnicidad requiere –por decirlo así–, de un *ancla histórica*: es lo que la separa de una mentira. Nadie puede inventar etnicidades sin que exista un soporte real, que aunque perdido, se mantiene de algún modo fragmen-

tario, ya que si no es así, al final llega un momento en que el discurso étnico es pura ficción, invención. No hay credibilidad. Hay un punto que al final es la práctica, la práctica misma la que determina. Desde el momento en que hay reconocimiento, cuando “el otro” reconoce y cuando el estado asume el reconocimiento, comienza a transformarse lo discursivo en realidad. Este es un fenómeno propio del mundo contemporáneo, y para constatarlo solo basta observar

aquellas sociedades donde están surgiendo de manera permanente nuevos y sorprendentes discursos etnoidentitarios.

En resumen, en este artículo se propone lo siguiente: en el norte de Chile los grupos, comunidades y agrupaciones indígenas, han realizado durante los últimos veinte años un rápido proceso de etnogénesis que les ha permitido reconstruir una identidad étnica prestigiosa. Ese proceso ha permitido el ejercicio de derechos indígenas, y por tanto ha llevado a conflictos y negociaciones con el estado y las empresas extractivas. En la Araucanía, por su parte, ha habido conflicto permanente y violencia, de característica particularmente rural: motivado por el tipo de

conquista y colonización, por los conflictos y los problemas locales, con resultados de “abigeato” (robos de ganado), incendios, “corridos de cercos”, peleas históricas por deslindes de propiedades, derechos de aguas, forestales y otros propios de las sociedades rurales que han surgido de complejos y violentos procesos de colonización. En un momento dado, y por una multiplicidad de factores, éstos se transformaron en conflictos étnicos. La espiral conflictiva y los relatos asociados, han transformado absolutamente el carácter de las contradicciones en este espacio territorial. El proceso de *desubordinación* social pasa ahora por el de *descolonización*; por lo tanto, se ha trasladado desde lo local a lo político nacional. Las relaciones interétnicas de subordinación pasan a ser relaciones colectivas de colonización, y las fronteras étnicas endurecidas, solamente se pueden resolver en la autonomización política de ambas esferas.

<sup>47</sup> Los talajes son derechos de pastoreo en las tierras hacendales, los cuales se guían por relaciones tradicionales y por la costumbre.

## BIBLIOGRAFÍA

**ALBORNOZ, PAMELA Y BERNARDITA MC. PHEE.**

2008. *Ser Quechua, no indio: las paradojas de la etnicidad. Construyendo una identidad étnica en Mamiña*. Tesis para optar al título de Antropólogo. Santiago: Escuela de Antropología, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. 178 p.

**BARFIELD, THOMAS (ED.).**

2005 [1997]. *Dictionary of Anthropology*. Oxford: Blackwell. 626 p.

**BARROS ARANA, DIEGO.**

1999. *Historia General de Chile. Tomo 1*. Santiago: Editorial Universitaria, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana. 388 p.  
Disponible en: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-7985.html>

**BELTRÁN, PAMELA.**

2000. *Rituales de la Comuna de Cariquima*. Tesis para optar al título de Antropólogo. Santiago: Escuela de Antropología, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. 235 p.

**BENGOA, JOSÉ.**

2015. *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago/México: Fondo de Cultura Económica. Tercera edición corregida y aumentada. 260 p.

2015a. *Mapuches, colonos y el Estado Nacional*. Santiago: Editorial Catalonia. 304 p.

**BUJES, JACELYN.**

2008. *Los Collas de Atacama: identidad y etnogénesis*. Tesis para optar al título de Antropólogo. Santiago: Escuela de Antropología Universidad Academia de Humanismo Cristiano. 106 p.

**CAMPOS SARMIENTO, PEDRO.**

2008. *El pueblo diaguita huascoalinos y sus derechos indígenas frente al emplazamiento de proyectos mineros y agroindustriales en su territorio*. Tesis para optar al título de Antropólogo. Santiago: Escuela de Antropología, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. 171 p.

**CAPOTORTI, FRANCESCO.**

2010. *Informe del Relator Especial sobre el Derecho de las Minorías*. Ginebra: Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

**ECHEVERRÍA SOLÍS DE OVANDO, ROCÍO Y PABLO GUZMÁN RIVERA.**

2009. *Resignificación de la identidad aymara en el contexto económico actual de la zona de Arica*. Tesis para optar al título de Antropólogo. Santiago: Escuela de Antropología, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. 136 p.

**GODOY URZÚA, HERNÁN.**

1976. *El carácter chileno. Estudio preliminar y selección de ensayos*. Santiago: Editorial Universitaria. 458 p.

**HUTCHINSON, JOHN Y ANTHONY SMITH (ED.).**

1996. *Ethnicity*. Oxford: Oxford University Press. 472 p.

**JARA, ALVARO.**

1971. *Guerra y Sociedad en Chile: la transformación de la Guerra de Arauco y la esclavitud de los indios*. Santiago: Editorial Universitaria. 254 p.

**MANDEL, ASTRID.**

2008. *Los Changos de Chañaral de Aceituno*. Tesis para optar al título de Antropólogo. Santiago: Escuela de Antropología, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. 280 p.

**MEDINA, JOSÉ TORIBIO.**

1882. *Los aborígenes de Chile*. Santiago: Imprenta Gutenberg. 427 p. Disponible en: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-8185.html>

**MURRA, JOHN V.**

1972. *Visita de la Provincia de León de Huánuco en 1562*, editado por John V. Murra, 2 vols. Huánuco, Perú: Universidad Nacional Hermilio Valdizán. 494 p.

**SARMIENTO, DOMINGO FAUSTINO.**

2016 [1884]. *Conflicto y armonías de las razas en América*. [Edición moderna con prólogo de José Bengoa]. Madrid/México/Buenos Aires: Editorial AKAL. 384 p.

**VIVAR, JERÓNIMO DE.**

1979. *Crónica y Relación Copiosa y Verdadera de los Reinos de Chile*. [Edición moderna editada por Leopoldo SuarezGodoy]. Berlin: Colloquium Verlag. 343 p.

**VOLANTINES, ARTURO (ED.).**

2011. *Actas del Congreso Binacional Raíces de Etnicidad, Región de Coquimbo, Chile – Provincia de San Juan, Argentina*. La Serena: Sociedad de Creaciones y Acciones Literarias. 382 p.

# FUNDAMENTO POÉTICO DE CHILE (ALGUNOS VISLUMBRES)



Detalle, "Mujer Diaguita", MARIO TORAL

---

## CRISTIÁN WARNKEN

Profesor de Literatura.  
Poeta y Creador de varios proyectos comunicacionales  
de matriz poética ( en radio, prensa y tv).  
Director Editorial Universidad de Valparaíso.

---



### RESUMEN

Chile ha sido fundado dos veces: una, como república independiente y dentro del movimiento más vasto de los movimientos de independencia de América en el siglo XIX; y, otra, por sus poetas, sus verdaderos "padres de las patrias", sus gnenpin ("los dueños de la palabra" -en mapudungún), los "señores del decir".

La poesía ha acompañado los momentos más significativos de la historia de este país geológico, mineral y con uno de los cielos más codiciados del mundo por los astrónomos. Un país que fue -al lado del Virreinato del Perú- apenas una Capitanía General, un campamento base, un país azotado por el viento y los terremotos, un país que es como un balcón asomado al mar, un mar no pacífico. ¿Tiene que ver la radicalidad de su geografía y fisonomía con la radicalidad de su poesía? ¿Qué une a las piedras milenarias, alfabeto de un tiempo geológico, con los versos y las sílabas de nuestros poetas?

### RÉSUMÉ

Le Chili a été créé deux fois : l'une comme république indépendante et comme partie d'un mouvement plus vaste des mouvements plus vastes d'indépendance des Amériques au XIXe siècle, l'autre par ses poètes, ses vrais « pères de la patrie », ses gnenpin, (les « maîtres de la parole » en mapudungún), les seigneurs du parler.

La poésie a accompagné les moments les plus significatifs de l'histoire de ce pays géologique, minéral et avec un des ciels les plus enviés par les astronomes. Un pays qui ne fut, à côté du Vice-royaume du Pérou, qu'une Capitainerie Générale, un campement de base, un pays frappé par le vent et les tremblements de terre, un pays qui est comme un balcon collé à la mer, une mère peu pacifique.

La radicalité de sa géographie et de sa physiognomie aurait-elle à voir avec la radicalité de sa poésie ? Qu'est-ce qui unit les pierres millénaires, alphabète d'un temps géologique, avec les vers et les syllabes de nos poètes ?

### ABSTRACT

Chile has been founded twice: once as an independent republic within the larger movement of the independence movements of America in the 19th century, and again by its poets, its true "fathers of the countries," its "gnepin" ("the owners of the word"--in mapudungún) the "lords of speech."

Poetry has accompanied the most significant moments of the history of this geological and mineral country, with one of the skies most coveted in the world by astronomers. A country that was--alongside the Viceroyalty of Peru--barely a General Captaincy, a base camp, a country lashed by winds and earthquakes, a country that is like a balcony leaning to the sea, a sea that is not pacific. Does the radical nature of its geography and physiognomy have something to do with the radical nature of its poetry? What unites the millennial stones, alphabet of geological time, with the verses and syllables of our poets?

## "Was bleibt aber, stiften die Dichter".

Friedrich Hölderlin

★ Es conocida esta rotunda afirmación del poeta alemán Federico Hölderlin "pero lo permanente, eso lo fundan los poetas". En el caso de Chile, esta afirmación es particularmente relevante. Mi primera intuición es que Chile ha sido fundado dos veces: una, como república independiente y dentro del movimiento más vasto de los movimientos de independencia de América en el siglo XIX; y, otra, por sus poetas, sus verdaderos "padres de las patrias", sus *gnenpin* ("los dueños de la palabra" -en mapudungún), los "señores del decir".

La poesía ha acompañado los momentos más significativos de la historia de este país geológico, mineral y con uno de los cielos más codiciados del mundo por los astrónomos. Un país que fue -al lado del Virreinato del Perú- apenas una Capitanía General, un campamento base, un país azotado por el viento y los terremotos, un país que es como un balcón asomado al mar, un mar no pacífico. ¿Tiene que ver la radicalidad de su geografía y fisonomía con la radicalidad de su poesía? ¿Qué une a las piedras milenarias, alfabeto de un tiempo geológico, con los versos y las sílabas de nuestros poetas? Una leyenda cuenta que los poetas cuando mueren se convierten en estrellas... Por eso, tal vez este cielo es un cielo tan estrellado y vasto.

Chile comienza a escribirse, a relatarse en un poema *La Araucana*, de Alonso de Ercilla y Zúñiga. Ercilla no "vio" realmente la *otredad* de Chile (aferrado a su cosmovisión de conquistador), pero sí la vislumbró en un canto donde comenzamos a contarnos. No hay otro país de Latinoamérica que haya sido conquistado con un poema.

Andrés Bello, verdadero "padre de la patria" cultural de Chile, fundador de la primera universidad pública (la Universidad de Chile), venezolano expatriado y enraizado acá, fue poeta, y en su *Código civil* asoman unos versos travestidos de prosa. Famosa es su afirmación, al asumir la rectoría de la Universidad de Chile de que en la universidad "todas las verdades se tocan". Ese es un pensamiento de poeta: ¿no es en la poesía donde todas las cosas se tocan, se cruzan, se encuentran? Es un poeta-traductor de Virgilio y Víctor Hugo el que está en el origen de la universidad pública chilena, vertebradora de la historia cultural del país.

En 1888, Rubén Darío publica en Valparaíso *Azul*, poema que abre las puertas de la modernidad en la literatura hispanoamericana. *Azul* es el primer libro del modernismo, es el poemario que inaugura el siglo XX en la poesía de habla española. El destino (o el azar objetivo- dirían los surrealistas) quiso que ese comienzo ocurriera en Chile, como si aquí todo fuera propicio para el "fundar lo permanente" de los poetas.

Tres extranjeros, entonces, Ercilla, Bello y Darío, dialogaron con el país que los acogía o se les resistía con la poesía o desde la poesía, como si esa fuera la única manera de "llegar" a Chile, de entrar en él.

Y hablando de "influencias" extranjeras, ¿por qué las tradiciones poéticas universales de más diverso origen ha arraigado tan bien acá? Con metáforas del mundo del vino podemos describir tal vez lo que ha ocurrido: las cepas de la gran tradición poética universal plantadas en esta tierra y en esta luz han dado vinos muy originales y fuertes.

La cepa de la poesía del *Antiguo Testamento*, cruzada con la poesía del Siglo de Oro y el habla del Valle del Elqui, produjeron un vino áspero y contundente: Gabriela Mistral. La cepa de la poesía francesa, cruzada con la cepa de Whitman y la de Quevedo, dieron a luz un vino de gran cuerpo: Pablo Neruda.

La cepa de un romanticismo alemán tardío (Georg Trakl) marcado por la gran nostalgia, cruzado con el habla de la frontera, ha producido la nostalgia dulcificada de Jorge Teillier.

Y suma y sigue...

¿Cuál es la luz, el clima anímico y cultural que explica que las cepas de las distintas tradiciones poéticas universales, plantadas aquí, produzcan una poesía tan robusta y original? ¿O tal vez la explicación está en los primeros habitantes de Chile?

Del pueblo mapuche ha primado la imagen de un pueblo guerrero, resistente. Poco se ha dicho de que su lengua, el *mapudungún* es un idioma extremadamente poético y sapiencial, en el que la palabra ocupa un lugar central como vertebrador de la cosmovisión y de la convivencia ("las buenas palabras son siempre bienamadas" -dicen los mapuches). Elicura Chihuailaf, poeta mapuche, afirma que -a diferencia de otros pueblos originarios de América- "aquí no hay monumentos, grandes construcciones, ruinas históricas". El verdadero monumento del pueblo mapuche -afirma el poeta- "es la palabra".

En Chile no hay grandes ruinas ni templos: aquí no encontrarán Chichén Itzá ni Machu Picchu, pero sí el poeta que "toca" con las palabras las profundidades de la ciudad de los incas. Nuestras catedrales son el *Canto general*, *Poema de Chile* y *Altazor*.<sup>1</sup>

Los españoles "torvos" no escucharon esa palabra, les faltó oído para ello, y -según Neruda- "se llevaron el oro y nos dejaron el oro, nos dejaron las palabras". Tal vez si Chile hubiese tenido mucho oro en sus entrañas, esa habría sido la ruina temprana de este país fuerte y frágil a la vez. La poesía (no el cobre) es el verdadero "pago de Chile", la riqueza esencial. Nuestra pobreza (que nos dio fama de país austero, característica que cambiaría en estas úl-

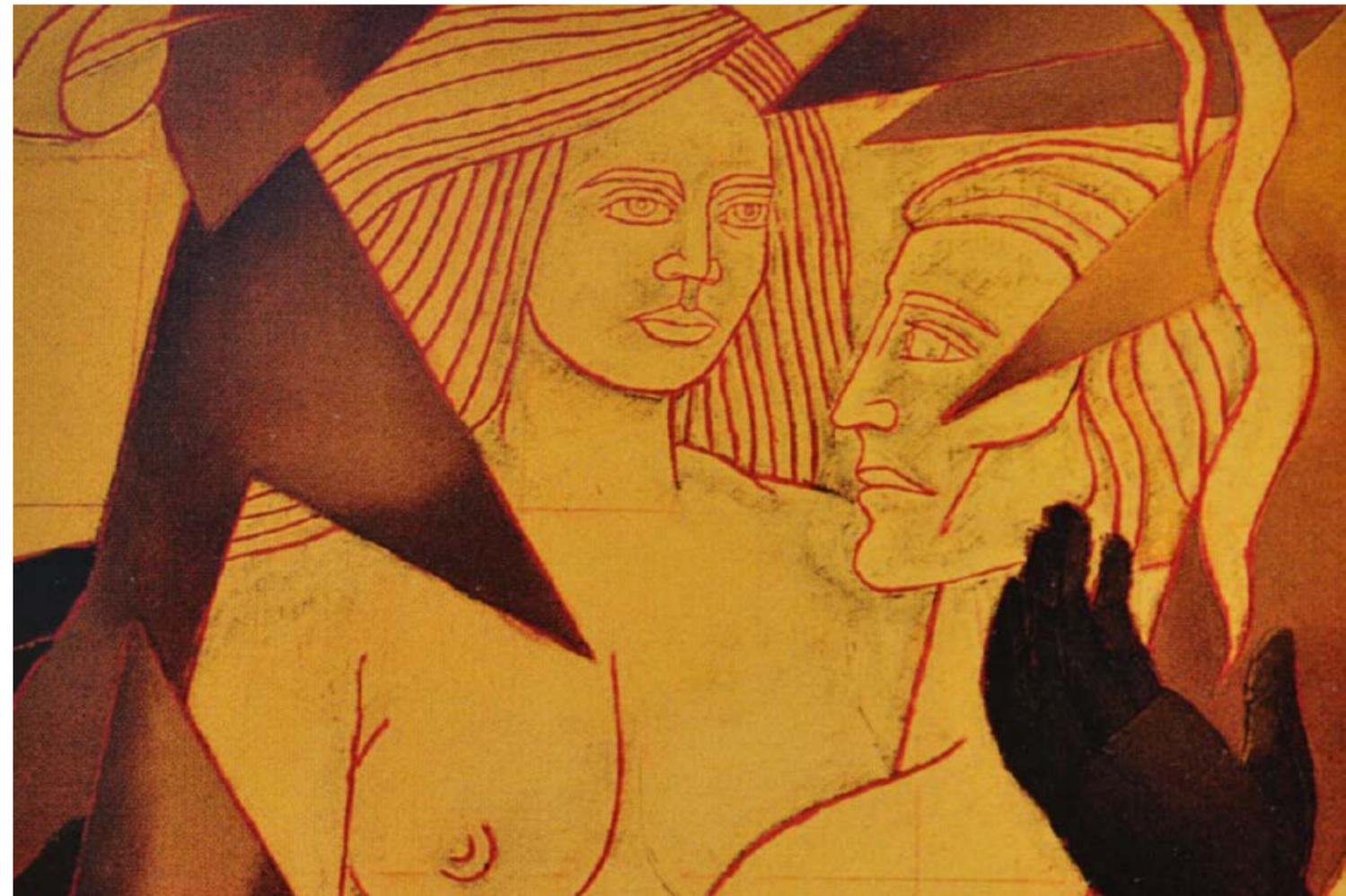
timas décadas) fue la tierra fértil para que aquí brotara la poesía. Rilke decía que "hallarás las flores del consuelo en las holladas praderas de tu pobreza". La poesía ha sido nuestro consuelo, nuestro bálsamo para las heridas, las profundas heridas de la historia.

Godofredo Iommi, explica en su *Carta del Errante* en qué consiste el consuelo que provee la poesía:

Pero ¿qué es lo que quiere decir consolar? El consuelo no es el bálsamo sobre las heridas ni el pañuelo para las lágrimas. Consolar quiere decir revelar constantemente a los hombres cogidos por las tareas del mundo, el esplendor que llevan en ellos, el fulgor de esa pura posibilidad antes de toda elección; de esa posibilidad de hacer y de alcanzar toda realidad no obstante las culpas, los errores, los éxitos, los crímenes y aún la alegría admitida. La revelación de esta posibilidad a través de sus trabajos, penas y placeres, a través de todas las significaciones que son cumplimientos reales, ya establecidos en curso de desaparición, significaciones conocidas, mal conocidas o desconocidas; revelación que es también -¿por qué no?- lámpara sobre zonas del espíritu y sobre el país de la labor. Revelación del instante que es el hombre antes de todo tiempo. Revelación que es la verdadera memoria.

<sup>1</sup> Obras de Pablo Neruda, Gabriela Mistral y Vicente Huidobro, respectivamente.

"Gabriela Mistral y Vicente Huidobro", MARIO TORAL



La poesía ha sido en Chile la memoria, el bálsamo para las heridas, el consuelo, la revelación del esplendor de nuestra pura posibilidad.

Poesía, el oro de Chile, desde donde se puede hacer la alquimia que permita “espiritualizar” la materia, el paisaje, la geografía que nos excede y nos domina. “Creemos ser país, pero somos apenas paisaje” –afirma Nicanor Parra. En realidad somos demasiado paisaje: nuestra geografía es demencial, abisma. Es como dijera Miguel Serrano en *Ni por mar ni por tierra*, “el personaje que todo lo domina”. Y la poesía chilena ha sido la única respuesta ante ese paisaje que excede.

Nuestros grandes poetas, son poetas materiales. Y es esa, la originalidad y radicalidad de nuestra poesía. Es Neruda entrando en la madera “con la razón apenas, con los dedos”. Es Gabriela Mistral y su epifanía con un pan abandonado en la mesa: pocos poetas en nuestra lengua han “tocado” como ella las materias en sus prosas arrebatadas. Es Gonzalo Rojas y su “alumbramiento” y arrebato ante una piedra que encuentra en el camino, y que le hará escribir *La piedra*.

Tras mirar el cielo, yo miraba la tierra y así di con una piedra que me fascinó, una determinada, no todas las piedras, no el concepto piedra, tal vez el enigma piedra que me enviaba una piedra determinada.

No la idea, no la abstracción propia del pensar metafísico sino el arrebato físico por la individualidad de una piedra, rescata de la nada y el olvido como esa otra piedra que el alquimista Arnau de Vilanova dijo encerraba el misterio y secreto de toda la creación.

Tal vez la alquimia poética de nuestros poetas ha sido convertir las piedras, los volcanes, la lava, la nieve eterna, los ríos en poemas. “Invisibilizar la tierra” (otra vez Rilke) Nuestros poetas deliran con el paisaje. El caso más reciente es el de Raúl Zurita en cuyos poemas las montañas caminan y los desiertos hablan. ¿Es la geografía la que ha determinado nuestro “decir” poético o es la poesía la que al nombrar, ha creado un paisaje?

Gonzalo Rojas decía que lo “primitivo y lo mágico lo descubrió en el oxígeno libérrimo del planeta loco que ha sido siempre Chile”. Chile: no país, sino planeta. Y “loco”: ni brújulas, ni mapas, ni *Google Maps* para recorrer ese planeta: solo la poesía acariciando la madera, las aguas, las piedras.

Pocos países cuentan con un patrimonio poético tan abundante y prodigioso como Chile. ¿Por qué la poesía ha florecido con tantas raíces y ha alcanzado esas cumbres tan altas aquí, en esta *finis terrae*? La respuesta no es fácil y no es el propósito de este texto encontrarla, pero lo que sí cabe afirmar sin caer en chauvinismos simplificadores es que la expresión poética ha irrumpido con

más fuerza y consistencia que las otras dimensiones de la cultura en Chile. Lezama Lima acuñó el término “la expresión americana”; nos atrevemos a decir que la poesía ha sido y sigue siendo “la expresión chilena” por antonomasia.

Ibáñez Langlois plantea que en Chile no hay tradiciones poéticas, como en Francia, sino irrupciones, volcanes que irrumpen sin solución de continuidad, milagros individuales. ¿Simples coincidencias, emergencias de genios individuales, o es posible encontrar un “concierto” de voces, un tejido invisible que pueda unir al Neruda terrestre y al Huidobro aéreo? ¿Es la historia de la poesía chilena un rosario hecho de muchas cuentas o un solo poema escrito entre todos, que alguna vez podremos leer como una sola unidad?

Según Gabriela Mistral, el chileno es un “idioma des-huesado”, eso es cierto en relación al habla, y a la des-articulación progresiva de

ésta en las últimas décadas. Los chilenos hemos perdido nuestra “habla” propia y hemos llevado al lenguaje de intercambio coloquial a niveles de degradación que ya han sido denunciados por destacados estudiosos y pensadores.

Los chilenos perdimos nuestra habla, pero no hemos perdido nuestra poesía, ahí, por el contrario, hemos “sacado el habla”, hemos levantado la voz, hemos cantado a los cuatro vientos con una seguridad y originalidad que solo se explica porque la poesía es nuestro piso más sólido, nuestro domicilio, la “casa de nuestro ser” más profundo, como diría Heidegger.

La poesía es nuestro “idioma del mundo” (la imagen es de Pablo de Rokha), y es en versos como los chilenos decimos nuestra interioridad con fluidez y a veces desparpajo y libertad: en el habla cotidiana apenas balbuceamos y la pobreza de nuestro léxico ha llegado a niveles pavorosos en nuestros días. La poesía sea tal vez el único lugar desde donde nos paramos para decir: “soy el que soy”. El ejemplo más extremo es el de Nicanor Parra dándole un golpe de estado a la poesía misma, creando la antipoesía: Y eso es significativo en un país donde campea la inautenticidad y la copia.

En el sur analfabeto de Chile, en la “frontera” donde las tiendas no eran anunciadas con palabras sino con dibujos (en la casa del peluquero estaban las tijeras pero no la palabra “peluquería”), surgió ese torrente verbal del idioma español que lo nombró todo: Pablo Neruda. Y el mismo Neruda llevó la palabra donde ésta jamás antes había entrado: al interior de la materia, a lo informe. *Residencia en la Tierra* es una entrada en la zona muda de lo terrestre y de lo psíquico.

El poeta español Blas de Otero en su poema *En el principio*, afirma que “si he perdido la vida, el tiempo / todo lo que tiré como una anillo al agua / me queda la palabra”. Nosotros podemos decir que si hemos perdido el habla, la palabra, nos queda la poesía, y es con ella que “podemos ver el rostro puro y terrible de nuestra patria”

La poesía, en Chile, entonces, es la palabra que ha sobrevivido a la devastación y pauperización del habla.

Los chilenos hemos perdido el habla oral de los campos (rica en decires, refranes, dichos) –de la que se han nutrido poetas como la Mistral y Violeta Parra–, y no hemos logrado asentar un habla culta, pero contamos con la poesía como última trinchera, como recurso para volver a fundarnos y decirnos. Es como si todo el lenguaje hubiera desaparecido y hubiera ido a refugiarse en los poemas. Ahí están nuestro *Logos* y nuestra

---

Poesía, el oro de Chile, desde donde se puede hacer la alquimia que permita “espiritualizar” la materia, el paisaje, la geografía que nos excede y nos domina. “Creemos ser país, pero somos apenas paisaje” – afirma Nicanor Parra.

---

sílaba *Om*, nuestro sonido y nuestro sentido.

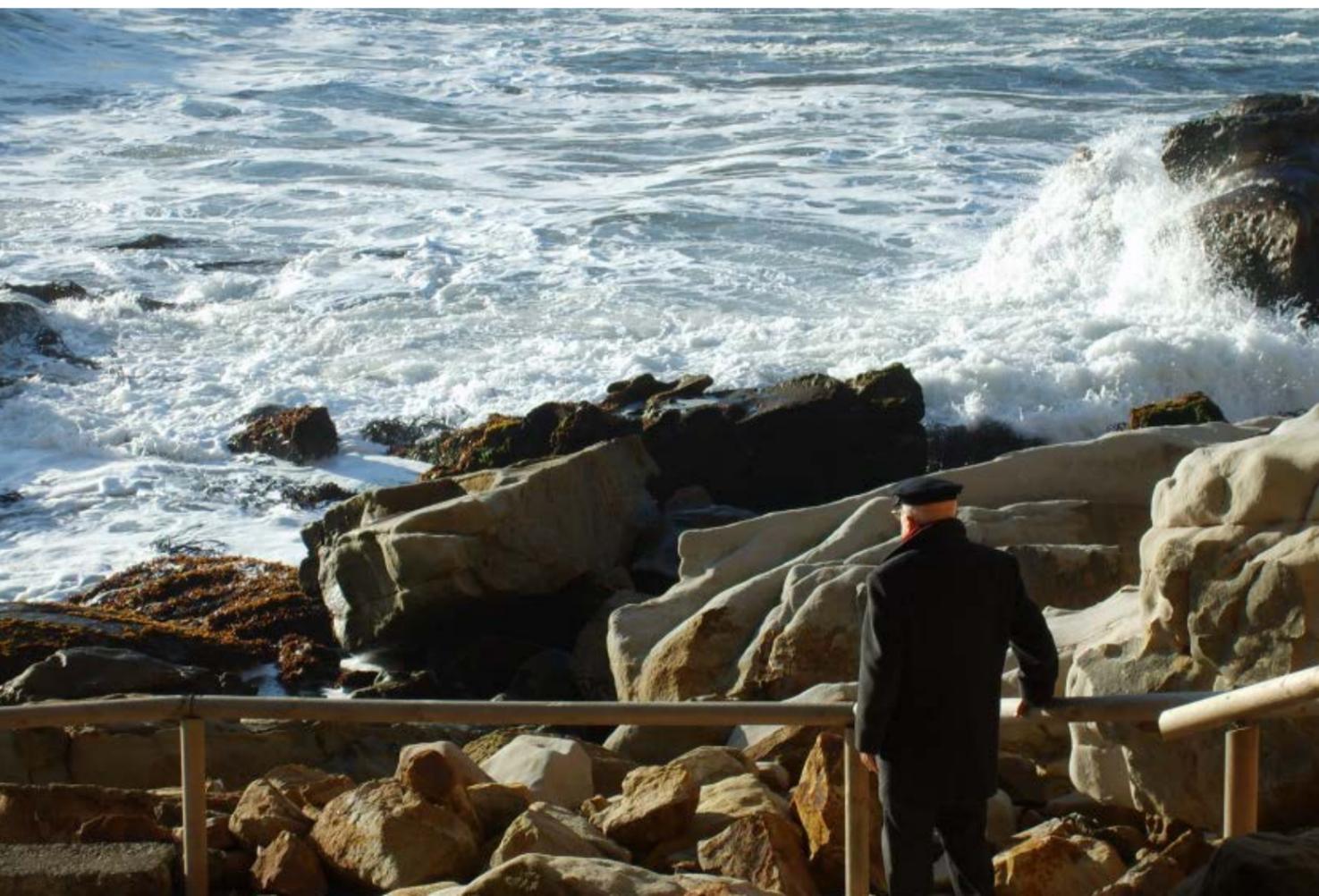
La poesía, también es el “otro pensar” de Chile. Como sabemos, poesía y filosofía vienen de un mismo origen: el “asombro”, el viejo *thaumazein* griego. En un momento, poesía y filosofía se separan, Una, se empeña en buscar la *Unidad* detrás la heterogeneidad de las cosas y los seres, y en esa búsqueda ejerce una violencia sobre esa misma realidad. La poesía, en cambio, no se desespera por esa *Unidad*, y se preocupa por cada ser único e irreplicable y divaga y *flanea* entre las hojas, los rostros, los caminos.

María Zambrano en su ensayo *Poesía y filosofía* explica con lucidez ese caminar paralelo y opuesto, el de la poesía y la filosofía. “El poeta no le teme a la nada” –afirma Zambrano. Como sabemos, el valor fundamental del poeta es el coraje y es por eso que puede indagar y explorar en zonas mudas, en abismos, y sabe de descensos y vuelos, de *katábasis* y *anábasis* y su horizonte no es la verdad sino el misterio. Diego Maquieira, poeta chileno dijo “hay algo más importante que la verdad: el misterio”.

Sorprende la osadía de nuestros poetas cuando se trata de indagar en las fronteras del ser y del sentido. Neruda desciende al fondo de lo informe en *Residencia en la tierra*; Huidobro cae hacia arriba en *Altazor*. Ambos tocan bordes inesperados del lenguaje y no se arredran ante lo incomprensible y lo desconocido. Como San Juan de la Cruz, pueden afirmar “entréme donde no supe / y me quedé no sabiendo”.

El gran pensamiento en Chile se ha dado en la poesía. No solo en poetas “intelectuales” como Eduardo Anguita (nuestro Rilke), que convierte la filosofía de

“Gonzalo Rojas en su última visita a Lebu en 2010”, (Gentileza Fundación Gonzalo Rojas)



San Agustín y Plotino en versos, sino también en la antipoesía de Nicanor Parra, por ejemplo, en el que la "sospecha" y la *deconstrucción* se dicen poéticamente. ¿Y Juan Luis Martínez, no es la lógica y las matemáticas reconvertidas en poesía?

Pero si la filosofía termina en "pensar calculante", la expresión máxima del mundo técnico; la poesía resiste a esa tecnificación del mundo como "pensar meditativo". Por eso, los intentos de pensar a Chile desde ese lugar violentan el origen, lo originario, lo genuino de este país que –al revés de lo que profetizó Menéndez Pelayo– terminó siendo un país de poetas y no de historiadores. Mientras Chile no busque arraigo en el "habitar poético", –lo que le es más natural y propio– correrá el riesgo del extravío. La mayoría de las aventuras políticas y culturales de estas últimas décadas no han tomado en cuenta la dimensión poética de Chile, como si su poesía fuese un "mero adorno de la realidad" y no la realidad más esencial. Char dijo: "como sabemos, la poesía es la verdadera realidad".

La gran tarea cultural de las próximas décadas en Chile será la de escuchar a sus poetas y, más que a ellos, a sus poemas. Como sabemos, la poesía es una "escucha", los poetas escuchan al lenguaje, y nos hacen sentir los relámpagos que vienen de esa "oscuridad hermosa" (Gonzalo Rojas), donde la razón ha fracasado. Por eso el positivismo, matriz del pensamiento fundante de los procesos de independencia de los países americanos, solo dicen una parte de nuestro ser y de nuestra historia. Ellos han configurado las bases de nuestras repúblicas, las han ordenado políticamente y Chile es uno de los países de este continente que ha sostenido lo que alguien llamó la "pasión por el orden", esa pasión que sentimos en Andrés Bello y Diego Portales.

Curioso que en el país donde ha prevalecido esa pasión por el orden, haya florecido como milagro la "flor saxífraga" de la poesía. País de dos pasiones aparentemente contrapuestas. Pero ¿no es la poesía también un ordenamiento del mundo, un nombrar que le da forma a lo informe?

Desde la palabra poética, ha surgido incluso una suerte de justicia, de ética, un imperativo que nuestros poetas nunca han dejado de enarbolar en momentos de confusión y extravío:

"Yo canto la diferencia / Que va de lo cierto a lo falso / De lo contrario no canto" (Violeta Parra).

Pero por sobre todo, poesía es hallazgo, primera vez. Un hallazgo precedido por la espera. La poesía sabe esperar y por eso se mueve hacia lo abierto. Los primeros navegantes que llegaron a América fueron sorprendidos por lo inesperado, que contradecía sus guiones y sus mapas. Y sobre ella impusieron sus "grillas de interpretación de la realidad". América no había sido todavía descubierta. Por eso Godofredo Iommi –fundador junto con el arquitecto Alberto Cruz de la primera escuela de

arquitectura fundada en la poesía, en Chile– dice en el poema *Amereida*: "Que también para nosotros / El destino despierte mansamente".

La espera, conquista y hallazgo de Chile debe ser hecha desde la poesía. Es una espera activa, de silencio y palabra. Lo único que nos sostiene en el peligro son las imágenes que nuestros poetas han recibido como don y que diseñan como semillas en la página en blanco de nuestras cumbres nevadas, nuestros desiertos y nuestro mar.

¿Cuál es el significado de la estrella de nuestra bandera? Yo creo que es la poesía. Dante decía que todo poeta tiene una estrella que lo protege y guía. Todo país poético tiene esa estrella y la estrella –lucero del alba– que nos guía incluso en las noches oscuras del alma, no nos ha abandonado nunca.

Huidobro, al final de sus días, después de derrotas y soledades, en su encierro en Cartagena, diría estas palabras:

Yo soy ese que salió hace un año de su tierra  
buscando lejanías de vida y muerte  
su propio corazón y el corazón del mundo(..)  
Guiado por mi estrella  
Con el pecho vacío(..)  
Oh mis buenos amigos  
¿Me habéis reconocido?  
He vivido una vida que no puede vivirse  
Pero tú Poesía no me has abandonado un solo instante

Chile puede decir lo mismo con respecto a su poesía: su suelo firme y su cielo. Chile se ha extraviado cuando ha escuchado más a la economía o a la sociología en vez de escuchar el pensamiento poético que subyace como un gran fundamento sumergido en el fondo de nuestros grandes poemas. La poesía no nos ha abandonado, nosotros la hemos abandonado y, cuando eso ha ocurrido y ocurre, el desierto avanza... Y por otro lado, está el desierto florido: un fenómeno único en el mundo que germina en Chile y es tal vez la mejor imagen para decir lo que significa la poesía para un mundo desertificado. La poesía es nuestro desierto florido.

En momentos de crisis del lenguaje, de tiempos de sospecha y desconfianza, cuando el contrato entre la palabra y el mundo se ha roto (como afirma George Steiner), los poetas son los primeros en encender las alarmas. Dice Teillier:

Cuando las amadas palabras cotidianas  
pierden su sentido  
y no se puede nombrar ni el pan,  
ni el agua, ni la ventana,  
y la tristeza ha sido un anillo perdido bajo nieve,  
y el recuerdo una falsa esperanza de mendigo,  
y ha sido falso todo diálogo que no sea  
con nuestra desolada imagen,  
aún se miran las destrozadas estampas  
en el libro del hermano menor,  
es bueno saludar los platos y el mantel puestos sobre  
[la mesa,

y ver que en el viejo armario conservan su alegría  
el licor de guindas que preparó la abuela  
y las manzanas puestas a guardar.

Es el mismo Teillier quien entiende la figura del poeta como la del "guardián del mito hasta que vengan tiempos mejores". El mito ha de ser preservado en un poema escrito entre todos –como lo soñó alguna vez Lautréamont. Ese mito deberá resistir los embates de la usura que todo corroe, del lenguaje degradado, de la trivialización de una sociedad del espectáculo que ha convertido todo en cantos de sirena.

El padre jesuita Manuel Lacunza, autor de un libro milenarista, amante de este paisaje, en su agonía en el exilio en Bologna pidió le llevaran agua de la cordillera de los Andes para beber. Él mismo fue el que había dicho: "solo conoce Chile quien lo ha perdido". Gabriela Mistral, la fugitiva que perdió tantos países en su errancia profetizó que "en país sin nombre me voy a morir".

Poesía es el nombre propio de Chile. Al olvidar ese nombre, nos quedamos huérfanos; y extranjeros en nuestro propio jardín, en esta "copia feliz del Edén". La gran violencia teórica en la historia chilena ha consistido en imponer interpretaciones históricas foráneas a un tejido cultural anímico delicado, sin entender que el verdadero habitar de un país insular y extremo como éste, es el "habitar poético". Es el único habitar que nos resulta. Con otras formas de habitar (como la que nace desde el

pensar calculante), nos enfermamos, nos crispamos, nos traicionamos, caemos en nuestro propio "olvido del ser", el más nefasto de todos los olvidos.

"Solo se conoce lo que ama" –dijo Goethe. Y la poesía es conocimiento por amor.

"Si no amas, no conocerás el universo, porque el árbol, el mar y la noche no son entendidos sino por el amor" (G. Mistral).

Los poetas han sido los "amadores" de Chile. Neruda: amor desde la nostalgia. Mistral: amor despechado. Huidobro: amor desde la rebeldía. De Rokha: amor desbordado, iracundo...

"¡Ay, Chile, cuándo y cuándo me encontraré contigo?" (Neruda).

¿Cuándo?

Cuando asumamos nuestra soledad ontológica, cuando nos bañemos en nuestra luz propia, solitarios "como una montaña diciendo la palabra entonces" (Omar Cáceres). Cuando entendamos que "entonces" –en poesía– es también "ahora". Eso ocurrirá cuando tengamos coraje para pensar y nombrar desde lo propio. Y el coraje –dijo Hölderlin– es la virtud esencial de la poesía.

Valparaíso, diciembre de 2016.

"Desierto Florido", NORBERTO SEEBACH





# CHILE Y SU TERRITORIO

# EL TERRITORIO CHILENO, UN ESPACIO EN (DE)FORMACIÓN:

EL DIFÍCIL BALANCE ENTRE ESTADO UNITARIO  
Y UNA NECESARIA AUTONOMÍA REGIONAL

---

## FEDERICO ARENAS

Geógrafo. PhD Université de Genève.  
Profesor y Director, Instituto de Geografía  
Pontificia Universidad Católica de Chile.  
farenasv@uc.cl

---



"Tributo a Nuestro Océano",  
MARIO TORAL

### RESUMEN

La diversidad geográfica chilena no se refleja todavía de manera adecuada en la estructura institucional del país y los actuales niveles de descentralización regional parecen insuficientes para dar cuenta de ella. A los avances registrados a fines de la década de 1970 (creación de las regiones político-administrativas chilenas), e inicios de la de 1990 (instalación de los gobiernos regionales), hay que sumar la reciente elección directa de los consejeros regionales y la aprobación de la figura del nuevo gobernador regional vía elección directa, ocurrida a fines de 2016. Quedan pendientes las atribuciones que serán transferidas a las nuevas autoridades regionales, la cuestión de la descentralización fiscal y la definición de una política explícita en el tema regional y territorial.

### RÉSUMÉ

La diversité géographique du Chili n'a pas encore été suffisamment prise en compte dans la structure institutionnelle du pays et au niveau régional la décentralisation actuelle semble insuffisante pour en rendre compte. Aux progrès réalisés à la fin des années soixante-dix - création des régions politico-administratives chiliennes -, et au début des années quatre-vingt-dix, l'installation de gouvernements régionaux, il faut ajouter la récente élection directe des conseillers régionaux et l'approbation de la personne de nouveau gouverneur de la région, qui a eu lieu à la fin de 2016. Restent à déterminer les pouvoirs qui seront transférés aux nouvelles autorités régionales, la question de la décentralisation fiscale et la définition d'une politique explicite sur la question régionale et territoriale.

### ABSTRACT

Chile's geographical diversity is not yet adequately reflected in the country's institutional structure and the levels of current regional decentralization seem insufficient to take it into account. To the advances registered at the end of the seventies -creation of the Chilean political administrative regions, and in the early nineties -installation of Regional Governments, we need to add the recent direct election of Regional Counsellors and the approval at the end of 2016 of the figure of the President of the Regional Government chosen by direct election. The attributions that will be transferred to the new regional authorities, the issues of fiscal decentralization and the definition of an explicit regional and territorial policy are still pending.

## INTRODUCCIÓN

★ Chile, país continental, insular y marino, tiene entre sus rasgos más característicos una gran diversidad geográfica, explicada en parte por su extensión, su relieve y su posición en el continente sudamericano y en el denominado cordón de fuego del Pacífico. Las variaciones resultantes de sus 4.230 km de extensión en latitud (entre Arica y las Islas Diego Ramírez), contrastan con su ancho medio de 177 km en longitud, pero no con su variación en altitud, la que puede elevarse hasta los 6.893 metros como ocurre con el Nevado Ojos del Salado,<sup>1</sup> lo cual se traduce en una diversidad climática, vegetacional y de paisajes, única.

Por encima de cualquier atisbo de determinismo geográfico, no se puede dejar de reconocer que estos canales de expresión de la geografía chilena representan innumerables ventajas, pero al mismo tiempo una serie de desafíos. Entre las primeras, la cercanía al mar desde casi todos los puntos del territorio chileno, la existencia de un clima con cuatro estaciones bien marcadas en una parte importante de Chile central, la existencia de la cordillera de Los Andes que actúa como un biombo climático, permitiendo la acumulación de nieve y de reservas de agua en la época de los deshielos, entre otras. Entre los desafíos, la necesidad de adaptarse a la influencia de la geografía se manifiesta a través de distintos canales, incluyendo entre estos a las amenazas naturales. La diversidad geográfica existente también exige respuestas diferenciadas, en lo que hasta ahora puede considerarse más bien una materia pendiente, dado que ella no se refleja ni en la estructura institucional, ni en los dispositivos ligados a la planificación territorial, ni en las formas de uso del suelo, como tampoco en los niveles de descentralización requeridos para la toma de decisiones.

Chile es un país heterogéneo, y no solo por la diversidad geográfica que lo caracteriza, sino también por la forma en que el desarrollo económico, en distintos momentos, ha ido marcando y diferenciando sus distintos espacios. El resultado de esta combinación entre las condiciones impuestas por la base físico-natural y la respuesta de la sociedad en torno a cómo organizar en el territorio, las inversiones, las distintas actividades, la infraestructura y los asentamientos, es la generación de disparidades territoriales que en algunos casos alcanzan niveles inaceptables (Arenas, 2009b).

Por la profundidad que alcanzan algunas de estas disparidades en el territorio, debiéramos intervenir no solo estableciendo las reglas del juego que permitan mejores resultados, sino también instaurando instrumentos de planificación territorial que incorporen de manera más efectiva la influencia de la geografía ya descrita, allí donde las disparidades alcancen una dimensión preocupante, con el objeto de diseñar y poner en marcha mecanismos de compensación y de solidaridad territorial hasta ahora casi inexistentes en el país (Arenas, 2009b).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Otras veinticinco cumbres superan los 5000 metros (Cereceda y Errázuriz, 2005).

<sup>2</sup> La componente de compensación territorial, incluida en instrumentos como el Fondo Común Municipal y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, parece insuficiente frente a las dimensiones que adquieren algunas de las disparidades del desarrollo en el territorio.

Profundizar la descentralización en la toma de decisiones puede ser una manera de incorporar la diversidad geográfica chilena, de igual modo que consolidar las estructuras ya descentralizadas ayudaría además a reforzar la democracia.

## EL TERRITORIO, EL CENTRALISMO Y LAS REGIONES

Una rápida revisión de los hitos relacionados con la descentralización regional, permite establecer que Chile ha impulsado en el pasado varias acciones que más tarde, desde mediados de los años 1960, le permitieron poner en marcha tres estrategias sucesivas: la primera, denominada desarrollo regional polarizado, otra basada en la idea del desarrollo regional integrado y, finalmente, la denominada regionalización. Entre esas acciones previas estuvo la creación de zonas francas, "utilizadas como instrumentos para impulsar el desarrollo de ciertos puntos y por esa vía, la dinamización de sus espacios circundantes" (Arenas, 2009b), como fue el caso en las ciudades de Arica y Castro.

En el marco de las dos primeras estrategias regionales, probablemente lo más destacable fue la idea de políticas diferenciadas en el territorio, especialmente "el intento por definir una política específica para el sistema de asentamientos urbanos, no solo definiendo funciones para los centros de distinto nivel sino además, intentando modificar las jerarquías preexistentes con el fin de reequilibrar dicho sistema" (Arenas, 2009b). Más tarde, durante la denominada estrategia de regionalización impulsada casi inmediatamente después del golpe de estado de 1973, se instala una nueva división político-administrativa, que divide al país en trece regiones<sup>3</sup> y éstas a su vez en provincias<sup>4</sup>. Las regiones y las provincias se instalan gradualmente: "desde 1974 comenzaron a regir las regiones I de Tarapacá, II de Antofagasta, XI Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo y XII de Magallanes y La Antártica Chilena, en los extremos del país y la VIII Región del Biobío. Ellas operaron inmediatamente con sus respectivas provincias. Se denominaron 'regiones piloto' y a partir de su experiencia se extendió el proceso a otras regiones (a contar del 1 de enero de 1976)" (SUBDERE, 2002). Más tarde, "se reguló la división provincial y la organización de la Región Metropolitana de Santiago<sup>5</sup>, la que entra en vigencia en abril de 1980 (Ibídem).

Paralelamente, se desconcentra espacialmente la estructura del Estado, al establecer las oficinas regionales de los servicios públicos y también las secretarías regionales ministeriales (Arenas, 2009b). Sin embargo, el centralismo permanece invariable durante la dictadura militar, probablemente por la doble jerarquía que se estableció en un primer momento, debido a que muchas de las autoridades regionales no solo

eran representantes del presidente de la república en la región, sino además parte de la estructura jerárquico-militar, al tratarse de altos mandos de algunas de las ramas de las Fuerzas Armadas o Carabineros asentadas en la región.

Recién en el año 1993, con la promulgación de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional, se retoma la posibilidad de avanzar hacia una institucionalidad descentralizada y se refuerza la principal herramienta de desarrollo regional creada bajo la regionalización, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), instrumento que con algunas modificaciones en su naturaleza y en su forma de distribución, aún se mantiene vigente.

Un balance general muestra que durante los veinte años de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (desde 1990 hasta 2010, con dos administraciones de seis años de duración y dos de cuatro años; estas últimas al inicio y al final de las dos décadas), los avances fueron importantes: la instalación de los Gobiernos Regionales, el aumento de la Inversión de Decisión Regional, los avances en materia de desconcentración de las decisiones hacia las estructuras regionales y locales, y la creación de dos nuevas regiones en el año 2007 (de Los Ríos y de Arica y Parinacota). Sin embargo, la institucionalidad pública regional no logra articularse y aparece atomizada en lógicas particulares que se anteponen a la lógica territorial, con un sector público que se coordina poco entre sí y menos con un sector privado que, salvo excepciones, se encuentra poco comprometido con los temas y desafíos relacionados al desarrollo regional (Arenas, 2009a).

Durante las dos últimas administraciones (Alianza por Chile entre 2010-2014 y Nueva Mayoría entre 2014-2018), el proceso de descentralización ha estado prácticamente estancado, con la excepción de la modificación que hoy permite elegir por votación directa a los Consejeros Regionales, promulgada en 2013. Actualmente se intenta definir una política nacional de ordenamiento territorial, la que bien orientada puede significar, más adelante, un reimpulso al proceso de descentralización y a la existencia de planes regionales de ordenamiento territorial (PROT), dentro de las atribuciones de planificación territorial que empiezan a consolidarse en el seno de los gobiernos regionales.

Durante todo el año 2016 se estuvo discutiendo en el Congreso de la República la elección por votación popular de los Gobernadores Regionales (que sustituirán a los actuales Intendentes Regionales) y, en forma paralela, las atribuciones que dichos gobernadores

<sup>3</sup> DL (Decreto Ley) n° 575 (publicado en el Diario Oficial el 13/07/1974).

<sup>4</sup> En definitiva se constituyeron 51 provincias, las que quedaron definidas por los DL 1230 (04/11/1975), DL 1317 (31/12/1975), DL 2867 (26/10/1979) y DL 3260 (01/04/1980).

<sup>5</sup> Sin embargo, la Región Metropolitana fue consignada como tal en el DL 1317 (07/01/1976).



"Plaza Baquedano, Santiago 2016", FEDERICO ARENAS



"Región de Magallanes. Cordillera Paine", NORBERTO SEEBACH

tendrían en este nuevo esquema<sup>6</sup>. Más allá de la opinión mayoritaria de los chilenos a favor de la elección directa de las autoridades regionales<sup>7</sup>, es poco probable que se pueda elegir a los gobernadores regionales durante 2017, a pesar de que es un año de elecciones parlamentarias y presidenciales.

Desde el punto de vista de la identidad territorial, existe poca evidencia respecto a que las regiones definidas a fines de los años 1970, se hayan consolidado desde el punto de vista de su identidad territorial, sobre todo teniendo en consideración que en un país con una memoria como la nuestra las identidades territoriales son el reflejo de un espejo de los valores y patrones centralizados, muchos de los cuales se agrupan en los denominados *discursos del desarrollo*. El desarrollo actúa como faro de esos patrones definidos por una centralidad que, en contrapartida, muestra periferias que desde lógicas de poder definen un devenir cargado de esperanza hacia esos cánones de desarrollo. En este sentido, la experiencia del lugar (el espacio vivido definido por Lefebvre<sup>8</sup>), es una posibilidad interesante para fijar renovadas *geografías regionales*.

Desde este punto de vista, la identidad estaría menos relacionada a una suerte de determinismo geográfico que a una memoria de la experiencia del habitar. La demanda de creación de nuevas regiones tales como la de Ñuble (ya aprobada y en los últimos trámites en el Parlamento<sup>9</sup>), de Aconcagua (en estudio actualmente), del Maule sur, entre otras, podría estar indicando más bien la mantención de antiguas identidades provinciales o la nula consolidación de verdaderas identidades regionales. En cualquier caso, la modificación de la estructura político-administrativa chilena no es una novedad y no parecería garantizar nada concreto si mira-

mos los constantes cambios que a través de la historia se han llevado a cabo, ya que ha habido en el pasado numerosas readecuaciones (Sagredo et al., 2016).

<sup>6</sup> El Senado aprobó el 20 de diciembre de 2016, por mayoría de 24 votos a favor, 1 en contra y 9 abstenciones, el informe de la Comisión Mixta constituida para resolver las divergencias suscitadas durante la tramitación del proyecto de reforma constitucional que dispone la creación de la figura de los Gobernadores Regionales por elección popular. La Cámara de Diputados también aprobó el informe más tarde, por lo que el proyecto está en condiciones de convertirse en ley de la República. Sin embargo, el éxito de la ley dependerá en buena medida de la definición de atribuciones, tema que aún está en trámite. Fuente: Senado de la República. Departamento de Prensa | Boletín N° 9834-06. Consulta en línea (23/12/2016): [http://www.senado.cl/prontus\\_senado/site/artic/20161220/pags/20161220194228.html](http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20161220/pags/20161220194228.html)

<sup>7</sup> La Encuesta Nacional Bicentenario Universidad Católica - GfK ADIMARK (2012), en su ítem sobre Municipio y Descentralización, muestra que el 56% de los encuestados de Santiago y el 77% de regiones se manifiestan a favor de la elección directa de estas autoridades. Consulta en línea (3/10/2016): [http://encuestabicentenario.uc.cl/wpcontent/uploads/2015/12/2012\\_municipios\\_descentralizacion.pdf](http://encuestabicentenario.uc.cl/wpcontent/uploads/2015/12/2012_municipios_descentralizacion.pdf)

<sup>8</sup> André Lefebvre (2013).

<sup>9</sup> Junto con la creación de la Región de Ñuble se conforman sus respectivas provincias: Diguillín, Punilla e Itata. Durante octubre de 2016, el proyecto estaba en trámite de aprobación en la Comisión de Hacienda del Senado de la República. Consulta en línea, 7 de octubre de 2016: [http://www.senado.cl/prontus\\_senado/site/artic/20161007/pags/20161007155533.html](http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20161007/pags/20161007155533.html)

## EL DESAFÍO DE UNA MAYOR IDENTIDAD TERRITORIAL

Tanto la noción tradicional de región como la regionalización chilena aparecen debilitadas frente a las transformaciones resultantes de la apertura económica, la que para bien o para mal somete al conjunto del espacio geográfico chileno a la influencia externa directa. Paralelamente, se ejerce sobre el conjunto del país la influencia de Santiago, ciudad primada del sistema urbano chileno que está en la base de una macrocefalia que se explica tanto en términos económicos, como sociales y políticos. Según Sabatini et al. (2011), entre los factores explicativos de este debilitamiento, aparecen "la desadaptación de las estructuras institucionales frente a los cambios aparejados a la globalización, la difícil articulación de decisiones que involucran distintas escalas espaciales de gestión y la mutación de las identidades sociales territoriales...".

El trabajo de Sabatini et al. (2011), pone el acento en las identidades territoriales emergentes, ya sea para explicar la crisis de la regionalización como para evaluar nuevas expresiones de regionalismo, en un marco donde la descentralización política es sustento insoslayable de una regionalización. Para estos autores, la descentralización política, entendida como ajuste a las identidades territoriales, plantea dilemas complejos de resolver si se quiere diseñar una nueva división político-administrativa, entre los cuales destacan: "ciudadanos movilizados en torno a sus intereses locales tenderán a producir regiones más fuertes pero también producirán un mayor número de ellas, debilitándolas a todas, en promedio o en conjunto, frente a nuestro poderoso centro político." (Ibídem).

Si bien todo grupo humano que comparte un espacio, y sobre esa base consolida un sistema de vida, es decir unas relaciones sociales, económicas y culturales, tiende a generar tradiciones, intereses comunitarios y sentimientos de arraigo; esto es, a construir territorios en los cuales "la vinculación subjetiva con ese territorio dependerá del grado de integración o aislamiento respecto de la sociedad mayor que dicha localización y recursos asociados hacen posible." (Sabatini et al., 2011). En este sentido, estos autores distinguen tres tipos de comunidades: la *comunidad cero*, donde el soporte estaría dado por intereses territoriales asociados al hecho de compartir un hábitat, un sistema de vida y costumbres locales; la *comunidad por aislamiento*, en la que el aislamiento social puede ser geográfico y/o socioeconómico, generando arraigos que pueden ser al mismo tiempo fuertes e inestables; y finalmente, la *comunidad por opción*, formadas por la suma de voluntades personales y en la que las identidades sociales territoriales tienen un carácter más genuino y estable. El fenómeno de las identidades territoriales, mirado en términos geográficos, tiene implicancias para el

desarrollo regional: "La identidad propia de una comunidad cero -el compromiso con el hábitat- es una base indispensable para la formación de intereses y comunidades territoriales con más prestancia política y económica en una nación, pero no la garantiza. La identidad propia de una comunidad primaria, el arraigo por aislamiento, abundante en un país pobre y centralista como el nuestro, no es necesariamente sustento de largo plazo de las identidades territoriales que echamos de menos en Chile." (Sabatini et al., 2011). Estos arraigos, formados por opción según los autores mencionados, son escasos y débiles.

Lo anterior estaría en la base de la escasa identidad territorial existente en Chile a la escala de las regiones, a lo que se suma la influencia marcada del centralismo que caracteriza al país. Este último representa un freno para el desarrollo de las identidades territoriales, al contener lo que Sabatini et al. (2011) denominan un mensaje implícito para posponer el interés local en beneficio del interés nacional: "todo sentimiento por la localidad es sospechoso de competir con el sentimiento patrio" (Ibídem.).

## REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA UNA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL MÁS BALANCEADA

El estado chileno instala, al recuperarse el curso democrático del país a inicios de la década de 1990, los Gobiernos Regionales (GORE), con el propósito de avanzar hacia una estructura de gobierno y administración con expresión concreta a nivel regional, que viniese a reforzar las acciones destinadas a democratizar los municipios y a desplazar hacia estos dos niveles sub-nacionales, una parte del poder político radicado hasta ese momento en el estado central (Arenas, 2007).

Desde el punto de vista del manejo de los recursos financieros, y ante la nula posibilidad de instalar una verdadera descentralización fiscal, se diseñó un proceso destinado a elevar el porcentaje de Inversión de Decisión Regional (IDR), a través de la creación de varios instrumentos complementarios. En esta línea, la administración del gobierno de Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), elevó la IDR desde el 21% existente al inicio de su mandato, hasta un 42% al final del mismo (Arenas, 2009a).

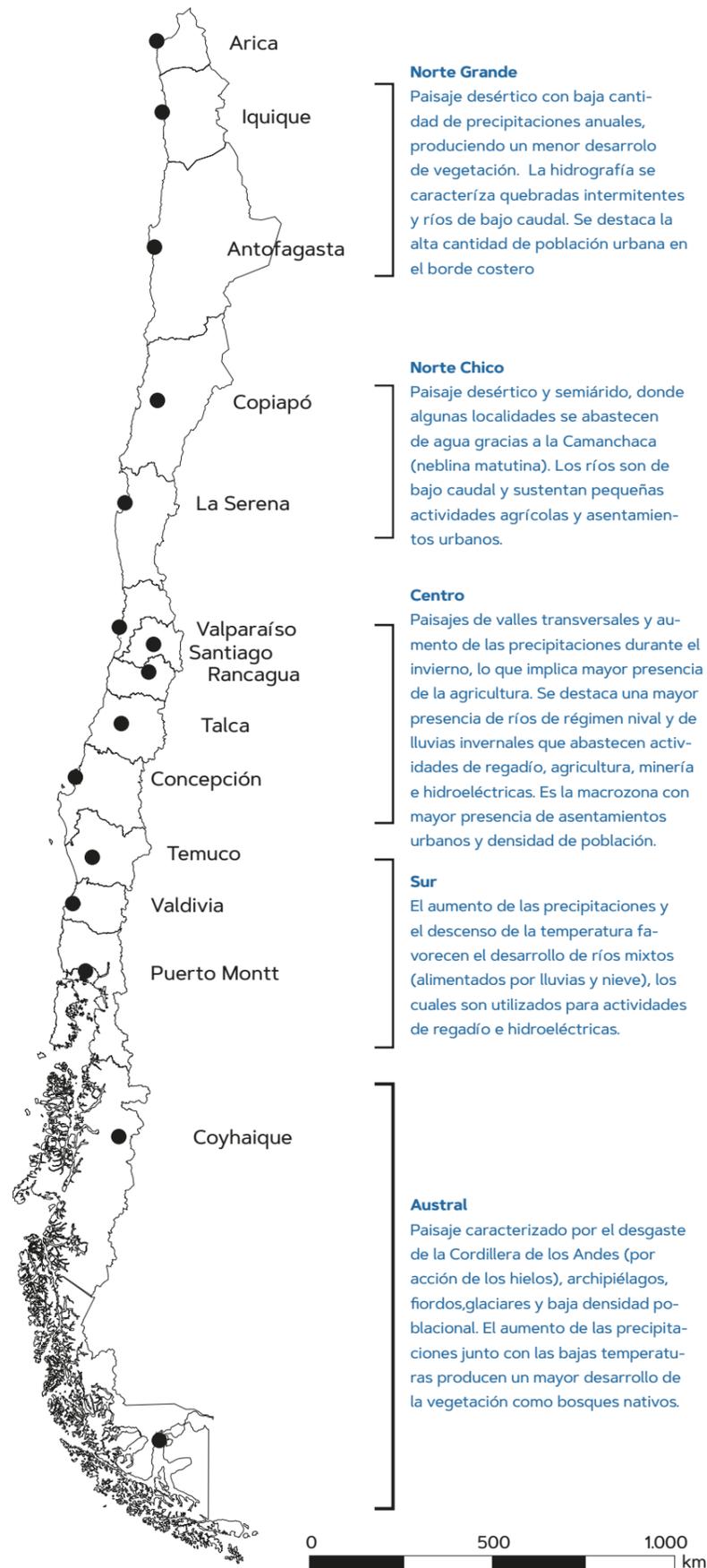
El gobierno del Presidente Lagos (2000-2006) se propuso como meta elevar el porcentaje de la IDR del 42% alcanzado en la administración anterior hasta un 50 %, e instaló, adicionalmente, como un desafío mayor para los temas de desarrollo regional y descentralización, pasar a una estrategia de segunda generación con el fin de "transitar hacia la transformación de las regiones en colectividades territoriales, con capacidad real de decidir su futuro, naturalmente, en el marco de un Estado unitario, tal como ocurre en países como España o Francia" (Arenas, 2007).

La transformación de las regiones en verdaderas colectividades regionales pasa también por la construcción de una identidad propiamente regional, tema que como se discutió en el apartado anterior, permanece pendiente. Sin embargo, en un estudio realizado por la Subsecretaría de desarrollo regional (SUBDERE) sobre el tema, se constata que en muchos casos, más que inexistencia de una identidad regional, lo que hay es una convivencia entre identidades. En el mismo estudio incluso se menciona la idea de establecer consensos entre dichas identidades, que permitan pensar en un proyecto común de desarrollo regional o en un *sueño de la región*. También se habla de la relación de esas identidades con los procesos de desarrollo económico y social endógeno (SUBDERE, 2009).

En la Estrategia Regional de Desarrollo Región de Coquimbo al 2020<sup>10</sup>, se reconoce entre los seis lineamientos más importantes para el período 2009-2020, la necesidad de trabajar para reforzar la construcción de una identidad regional (clave para la cohesión social y el buen gobierno), sobre la base de la promoción de las identidades locales preexistentes y autoconstruidas, y de los elementos de multiculturalidad existentes en dicha región (GORE Coquimbo, s/f).

Sin ninguna duda, la elección directa de los Consejeros Regionales, a la que se sumaría la separación de las funciones de administración y gobierno en caso de que prospere la elección directa del nuevo Gobernador Regional, será el avance más importante en materia de descentralización desde la creación e instalación de los GORE en 1993. Hasta ahora, ambas funciones son ejercidas por una sola autoridad a nivel regional, el Intendente Regional, al mismo tiempo representante del presidente de la República en la región y ejecutivo del gobierno regional.

## MACROZONAS GEOGRÁFICAS DE CHILE



También están pendientes las modificaciones de las atribuciones para el nuevo gobernador regional, así como la creación de servicios regionales, la formulación y puesta en marcha de una política nacional de ordenamiento territorial y la creación de una administración para las áreas metropolitanas.

Todo lo anterior significaría también una nueva relación entre el estado central y las regiones, investidas estas últimas de una mayor autonomía (Arenas, 2007), aunque todavía relativa, dado que al parecer aún no están dadas las condiciones en el país para discutir avances relacionados con la descentralización fiscal.

## REFLEXIONES FINALES

Más allá de los avances logrados a inicios de 1990, y de la posibilidad de transformaciones importantes en los meses venideros, la descentralización no ha sido abordada desde una perspectiva de conjunto que permita incorporar disposiciones, instrumentos, programas y recursos en forma coordinada, sistemática y eficiente. Sigue predominando la sensación de que las estructuras sub-nacionales (gobiernos regionales y municipios), son poco partícipes de las decisiones claves que se toman en el país en materia de desarrollo y, en la práctica, son más bien simplemente informadas de las decisiones del gobierno central.

Subsisten muchas tensiones no resueltas, entre las cuales encontramos la tradición centralista del aparato burocrático, la tendencia a privilegiar los procedimientos y la legalidad por sobre los resultados, la aplicación de soluciones comunes para problemas diversos y la falta de coordinación y articulación entre los distintos entes de la administración pública (Arenas, 2009a).

Por un lado, el temor a ver disminuidas las esferas de poder, sumado a la falta de confianza en los cuadros regionales, impide el traspaso efectivo de responsabilidades y funciones, todo lo cual se ve reforzado por algunos casos de ineficiencias existentes a nivel regional y local. El estado central debe realizar un esfuerzo para reconocer que la gestión regional y local es una herramienta eficiente de asignación de recursos y de desarrollo de nuevas iniciativas, que además da mejor cuenta de la diversidad de situaciones que se presentan en el país, en razón de la diversidad geográfica chilena.

Por otro lado, la multiplicación de los denominados conflictos territoriales asociados a la naturaleza del actual modelo de desarrollo, si bien contribuye a la generación de una capacidad de respuesta a intervenciones que se consideran una forma de agresión, no necesariamente se traducen en la consolidación de un nuevo tejido social que pudiera dar lugar a nuevas identidades o formas de arraigo, las que a su vez per-

mitan proyectar una imagen compartida que otorgue sentido y articule los esfuerzos en materia de desarrollo. Es en este contexto donde surgen algunas comunidades de propietarios que se transforman en comunidades disidentes frente a las iniciativas que pueden transformar significativamente ciertos espacios. Para Hidalgo et al. (2016), estas comunidades de propietarios empiezan a jugar un rol importante frente a las inmobiliarias y a los instrumentos de planificación.

Muchos de los conflictos territoriales han terminado en los tribunales de justicia, lo que muestra cómo la forma de reacción de las comunidades ha cambiado, pasando en muchos casos desde la manifestación callejera y la toma de rutas, hasta la presentación de recursos de protección y demandas ante la justicia, al punto que Hidalgo et al. (2016) plantean la idea de "nuevas metodologías de disidencia territorial."

Los autores mencionados en el párrafo precedente constatan, en tres casos analizados en su trabajo, cómo en los conflictos socio-espaciales la posición del estado ha sido relativizada: "el desarrollo y la ponderación de los actores frente a problemáticas emergentes o estancadas en los instrumentos legislativos del territorio, (...), se ha producido fuera de los alcances de uno de los principales actores de producción de espacio, que es el Estado". Hidalgo et al. (2016) van más lejos aún al afirmar que "no es el Estado el constructor actual de política territorial", y plantean la interrogante respecto de lo que puede ocurrir si la inexistencia, o la debilidad de una comunidad de residentes, deje el espacio sometido a los procesos de transformación territorial resultantes solo del interés de uno de los tres actores identificados en su trabajo. Lo mismo puede ocurrir, afirman, por la inexistencia de una visión colectiva del desarrollo territorial futuro.

Los conflictos territoriales ya son frecuentes, debido a que las comunidades y organizaciones de distintas zonas del país se oponen a los proyectos de inversión, o bien reivindican determinados derechos en zonas aisladas o afectadas por el excesivo centralismo chileno (Hidalgo et al., 2016). Todo esto se traduce en una cierta judicialización de los conflictos, en particular de los denominados conflictos socioambientales (Reyes, 2014), que en muchos casos derivan en conflictos territoriales, al escalar a nivel de las localidades, comunas e incluso regiones.

El país ha conocido varios casos emblemáticos donde la combinación de temas como el aislamiento relativo de

<sup>10</sup> Trabajo apoyado por un equipo del Instituto de Geografía, de la Pontificia Universidad Católica de Chile, encabezado por el autor de este artículo. Gobierno Regional de Coquimbo, versión papel, s/f. Disponible en línea en: [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-83362\\_archivo\\_fuente.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-83362_archivo_fuente.pdf)



"Caleta Tortel, Región de Aysén", NORBERTO SEEBACH

la zona, las dificultades de empleo, la falta de apuestas concretas desde el estado central, decisiones de inversión cuestionadas por la comunidad local, y la degradación ambiental, ha transformado conflictos sectoriales o ambientales en conflictos socio-territoriales. Entre estos, pueden mencionarse las denominadas crisis de Aysén durante 2012<sup>11</sup>, que más tarde instaló a uno de sus líderes como diputado en el Congreso de la República, y la de Chiloé, que en la primera mitad de 2016<sup>12</sup> una vez más puso en jaque al gobierno central, demostrando la todavía frágil estructura institucional a nivel regional. Esta última se ve rápidamente superada, dando paso a la presencia *in situ* de ministros nacionales, encargados de negociar y solucionar la crisis, e incluso de otros agentes denominados *delegados presidenciales*.

Finalmente, a la luz de los hitos más significativos revisados en este trabajo se puede constatar un avance importante en el tema de la descentralización en las últimas cuatro décadas, sobre todo desde el punto de vista institucional. Sin embargo, considerando lo acontecido en la última década y teniendo en consideración la vertiente financiera del tema, lo conseguido es claramente insuficiente.

Quedan pendientes cuestiones como las atribuciones que serán transferidas a las nuevas autoridades regio-

nales (los nuevos gobernadores regionales elegidos), y el tema de la descentralización fiscal, el eslabón más débil del proceso de descentralización en el caso chileno. Aún si se concreta la descentralización política -asociada a la elección directa del gobernador regional y al traspaso de atribuciones importantes para ser ejercidas por esta nueva autoridad-, la ausencia de una política explícita en el tema regional y territorial no contribuye al objetivo de conseguir el mayor avance posible de estas modificaciones institucionales. También está por verse la influencia que sobre este tema tendrán algunas de las definiciones pendientes en materia de desarrollo urbano metropolitano y la política de desarrollo rural, cuya aprobación está en curso.

<sup>11</sup> Véase la nota publicada por el diario electrónico El Mostrador sobre este conflicto: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/03/04/fracasa-el-dialogo-en-aysen-y-se-agudiza-la-crisis/>

<sup>12</sup> Véase la nota publicada por el diario El Mercurio el jueves 5 de mayo de 2016; en particular el mapa del conflicto, que cubre con protestas e interrupciones de rutas la isla grande de Chiloé y la parte del sur de la Provincia de Llanquihue: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2016-05-05&dtB=30-11-2016%200:00:00&Paginaid=1&bodyid=3>

## BIBLIOGRAFÍA

ARENAS, FEDERICO.

2007. "Sueños para el 2050. Dossier Descentralización", *Revista Universitaria* (Santiago) 96: 52-58.

2009a. "El Chile de las regiones: una historia inconclusa", *Estudios Geográficos* (Madrid) volumen LXX, n° 266: 11-39.

2009b. "La construcción de las regiones chilenas: desde los hitos históricos hasta los desafíos actuales", en: Heinrich von Baer (ed.), *Pensando Chile desde sus Regiones*, pp. 61-76. Temuco: Agrupación de Universidades Regionales, Red Sinergia Regional, Ediciones Universidad de La Frontera.

CERECEDA, PILAR Y A. M. ERRÁZURIZ.

2005. *Geografía de Chile Ilustrada: Ecogeografía*. Santiago: Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, ZIG-ZAG. 357 p.

GORE DE COQUIMBO.

(s/f) *Estrategia Regional de Desarrollo. Región de Coquimbo al 2020*. Coquimbo: División de Planificación y Desarrollo Regional, Gobierno Regional de Coquimbo, Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Gobierno de Chile. 96 p.

HIDALGO, R., V. ALVARADO, F. ARENAS, A. SALAZAR Y P. VOLKER.

2016. "La comunidad disidente: reacción, métodos y conflictividad socio-espacial en el borde costero de la Región de Valparaíso", *ACE: Architecture, City and Environment / Arquitectura, Ciudad y Entorno* 10 (30): 31-56. Disponible en: <http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/84264/3867-1553-1-PB.pdf>

LEFEBVRE, ANDRÉ.

2013. *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing. 464 p.

REYES, F.

2014. "Las cortes y los conflictos socio ambientales: ¿quo vadis poder judicial?", *Anuario Derecho Público* 1: 293-316.

SAGREDO, R., J.I. GONZÁLEZ Y J. COMPAN.

2016. *Atlas histórico de las divisiones político-administrativas de Chile 1810-1940*. Santiago: Instituto Geográfico Militar, Pontificia Universidad Católica de Chile y Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos. 334 p.

SABATINI, F., F. ARENAS Y A. NÚÑEZ.

2011. "Identidades territoriales en Chile: entre la globalización y el regionalismo", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* (Barcelona) XV (379).

SUBDERE.

2002. *Diagnóstico y propuesta metodológica para modificar la división político-administrativa del país*. Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Ministerio del Interior, PNUD. 84 p. Disponible en: [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/territ\\_dpa\\_puc1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/territ_dpa_puc1.pdf)

2009. *Identidad Regional: Reconociendo la diversidad para el desarrollo de los territorios*. Santiago: División de Políticas y Estudios, Departamento de Estudios y Evaluación. 194 p.

# CONTAMINACIÓN AMBIENTAL Y SALUD PÚBLICA

---

**ANDREI N. TCHERNITCHIN**

Profesor Titular,  
Facultad de Medicina, Universidad de Chile.  
Presidente, Departamento de Medio Ambiente  
del Colegio Médico de Chile.  
atcherni@gmail.com

---



## RESUMEN

Se describen problemas ambientales evitables de relevancia en salud en Chile: la contaminación del aire urbano, colapsos de tranques de relaves mineros, aluviones con muertes y arrastre de agentes tóxicos, contaminación del aire y agua potable por actividades mineras, o por uso de combustibles o procesos industriales inadecuados (industria de la celulosa, cementeras, plantas termoeléctricas, fundiciones). Se describen algunos ejemplos de efectos adversos en salud, como el cáncer producido por exposición crónica a agentes carcinógenos, o enfermedades orgánicas y cambios neuroconductuales (delincuencia, adicción a drogas de abuso) programados por exposiciones prenatales o infantiles.

## RÉSUMÉ

Son décrits des problèmes de santé publique évitables au Chili : La pollution de l'air urbain, effondrement des barrages de résidus minéraux, les glissements de terrain mortels et la diffusion d'agents toxiques, la contamination de l'air et de l'eau par les activités minières, ou l'utilisation de carburants et de procédés industriels inadéquats (industrie de la pâte à papier, les cimenteries, les centrales électriques, les fonderies). Des exemples d'effets néfastes sur la santé tels que le cancer causé par l'exposition chronique à des agents cancérigènes, ou de maladies organiques et les changements neurocomportementaux (la délinquance, l'abus de la toxicomanie) programmés par l'exposition prénatale ou l'enfance sont décrits.

## ABSTRACT

Avoidable Chilean environmental problems affecting human health are described: urban air pollution, mining tail reservoir collapses, alluvial flows causing deaths and toxic agent dispersion, air and drinking water contamination originating from mining activities or from the use of inappropriate fuels or industrial processes (cellulose or cement production, smelters, thermoelectric plants). Some examples of adverse health effects are described, such as cancer caused by chronic exposure to carcinogenic agents or organic diseases and neurobehavioral alterations (delinquency, addiction to drugs of abuse) programmed by prenatal or infant exposures.



## I PROBLEMAS AMBIENTALES QUE AFECTAN LA SALUD HUMANA

### I.I. CONTAMINACIÓN DEL AIRE URBANO, ¿LENTO PROGRESO?

★ La contaminación urbana del aire se produce principalmente por condiciones geográficas y climáticas, además del uso de combustibles contaminantes. Ocurre en Santiago, capital de Chile, y en numerosas ciudades, la mayoría de ellas situadas al sur de ésta. Santiago está ubicado en una depresión rodeada de montañas, lo que dificulta la circulación del aire y la dispersión de los contaminantes. En esta condición también influyen las condiciones meteorológicas que son muy estables, con vientos débiles, y la existencia de una capa de inversión atmosférica, que es una capa de aire más cálida que se sitúa por encima de otra capa más fría, y que impide la formación de corrientes de convección que puedan eliminar los contaminantes situados en cotas más bajas. Este fenómeno se intensifica y disminuye su altura (sobre nivel del mar) en los meses de otoño e invierno, aumentando la concentración de los diversos contaminantes del aire. Hacia el sur del país, la capa de inversión se sitúa a niveles todavía más bajos, produciéndose mayores grados de contaminación aún en ciudades relativamente pequeñas.

Entre los principales contaminantes del aire urbano se distinguen el material particulado respirable, existiendo además componentes gaseosos como el dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno, hidrocarburos volátiles, ozono, entre otros. Varios componentes adicionales dependen de la existencia de procesos industriales, mineros o agrícolas en zonas cercanas.

Los componentes del material particulado MP2,5 (partículas de menor diámetro que 2,5  $\mu\text{m}$ ) y MP10 (partículas de diámetro menor que 10  $\mu\text{m}$ , y que incluyen también el material MP2,5) presentan diferentes comportamientos en relación al ser humano. El material MP2,5 puede ingresar a los alvéolos pulmonares, desde donde puede pasar al torrente circulatorio; las partículas de tamaños entre 10 y 2,5  $\mu\text{m}$  de diámetro no pueden ingresar a los alvéolos, afectan principalmente a los bronquios y bronquiolos, en donde causan procesos inflamatorios. El movimiento de los cilios de las células epiteliales que recubren internamente el árbol respiratorio expulsa las partículas depositadas en los bronquios y bronquiolos hacia la glotis, desde donde este material es deglutido y llega al estómago. En ese órgano, algunos de los componentes del material particulado se solubilizan por acción del ácido clorhídrico del estómago, e ingresan al torrente circulatorio. Otros componentes, más liposolubles, ingresan desde el intestino delgado a la circulación unidos a los kilomicros. La figura 1 lista los principales componentes del material particulado del aire.

Figura 1. Principales componentes del PM10, sus fracciones gruesa y fina.

#### A. Fracción gruesa del MP10 (MP10 menos MP2,5)

- a. Hidrocarburos policíclicos aromáticos
  - i. benzo(a)pireno
  - ii. antracenos
  - iii. otros
- b. Moléculas orgánicas halogenadas (especialmente cloradas)
  - i. dioxinas
  - ii. furanos
  - iii. AOX
  - iv. dioxinas bromadas
  - v. otros compuestos
- c. Metales y no metales pesados
  - i. plomo
  - ii. arsénico
  - iii. níquel
  - iv. vanadio
  - v. cromo
  - vi. manganeso
  - vii. hierro
  - viii. otros
- d. Otras moléculas tóxicas o peligrosas.
  - i. plaguicidas adsorbidos
  - ii. fibras de asbesto
- e. Alergenos diversos (polen, otros)

#### B. Fracción fina del MP10 (MP2,5)

- a. Cristales de sulfatos que se generan en el aire a partir de precursores gaseosos
- b. Hidrocarburos policíclicos aromáticos
  - i. benzo(a)pireno
  - ii. antracenos
  - iii. otros
- c. Moléculas orgánicas halogenadas (especialmente cloradas)
  - i. dioxinas
  - ii. furanos
  - iii. AOX
  - iv. dioxinas bromadas
- d. Metales y no metales pesados
  - i. plomo
  - ii. arsénico
  - iii. níquel
  - iv. vanadio
  - v. manganeso
  - vi. hierro
  - vii. otros
- e. Otras moléculas tóxicas o peligrosas.
  - i. plaguicidas adsorbidos
  - ii. fibras de asbesto

En general, los contaminantes más tóxicos se originan de fuentes industriales a causa del uso de combustibles de mala calidad, principalmente petróleo diésel, carbón, leña, y pet coke (coque de petróleo), además de los denominados "combustibles no tradicionales" (neumáticos, desechos farmacéuticos y hospitalarios). Diversos contaminantes provienen de la calefacción domiciliar (fuentes fijas) y de la emisión de vehículos motorizados (fuentes móviles). En las ciudades del sur de Chile, donde la contaminación del aire alcanza niveles muy altos, el principal responsable es el uso de leña como combus-

tible. En Santiago, las fuentes móviles contribuyen en una alta proporción, como también algunas industrias y la calefacción domiciliar. Parte de la contaminación de Santiago proviene de industrias situadas fuera del área fiscalizada durante las contingencias ambientales; por ejemplo, la cementera de Polpaico en la Provincia de Chacabuco (Región Metropolitana) y la fundición de Caletones cercana a Sewell (VI Región del Libertador General Bernardo O'Higgins). Se ha propuesto que las emisiones de arsénico de esta última son responsables de un aumento importante de la mortalidad por cáncer

"Vista panorámica de Santiago, parcialmente cubierto por la el smog y las nubes y rodeado por Los Andes y la Cordillera de la Costa." JOSÉ PORRAS



pulmonar y por cáncer de vejiga en Santiago Oriente (Tchernitchin, 2011: 24), basado en un estudio y una modelación que demuestra que las emisiones de azufre de Caletones afectan principalmente a la zona precordillerana de la cuenca de Santiago (Olivares, 2002: 3819). No se ha modelado las emisiones de arsénico de estas fundiciones por no estar normadas, pero tanto los derivados del azufre como el arsénico son emitidos y afectan a los mismos lugares. Entre las industrias más contaminantes que afectan la calidad del aire de las ciudades cercanas, están las fundiciones metalúrgicas, las plantas termoeléctricas, la industria de la celulosa, y las cementeras; estas dos últimas son fuentes importantes de emisión de dioxinas, furanos y bifenilos policlorinados. Estos últimos se producen por la existencia de cloro en el combustible (en especial, *pet coke*, neumáticos, desechos farmacéuticos, etc.) y por el uso de cloro o compuestos clorados para blanquear la celulosa. La costumbre de quemar los rastrojos agrícolas también contribuye en forma importante a la contaminación. En el norte del país, contribuyen a la contaminación del aire actividades mineras como la extracción y molienda de minerales, además de las fundiciones. La industria minera contribuye también a la contaminación de aguas superficiales y napas freáticas.

Hacia el inicio de la década de 1990 se comenzaron a tomar medidas contra la contaminación en la ciudad de Santiago (planes de descontaminación), que fueron implementándose progresivamente en otras ciudades del país afectadas por la contaminación (situadas casi todas al sur de Santiago). La norma de calidad de aire para PM10 (que data de 1978 y está vigente hasta el presente) es de 150 µg/m<sup>3</sup>; donde las excedencias de un 30% (195 µg/m<sup>3</sup>) son tomadas para establecer la contingencia de los llamados "estados de alerta", 60% (240 µg/m<sup>3</sup>) para "preemergencia" y 120% (330 µg/m<sup>3</sup>) para "emergencia". Estos valores se pueden comparar con la recomendación mucho más exigente de la Organización Mundial de la Salud (OMS), asumida por la Comunidad Europea, de 50 µg/m<sup>3</sup>, valor determinado por el aumento de mortalidad temprana que ocurre por encima de estos indicadores en Chile y en diversos otros países (Ostro et al., 1996: 97). En Chile, en el límite superior de la norma (150 µg/m<sup>3</sup>) la mortalidad temprana (1 a 3 días después del episodio) está aumentada en 5% a 10%; después de un día en el límite inferior de alerta,

de preemergencia y de emergencia, la mortalidad está aumentada en 7,25% a 14,5%, 9,5 a 19% y 14 a 28%, respectivamente.

Después de largas discusiones a nivel gubernamental con representantes de la ciudadanía y el sector empresarial, se aprobó la norma diaria MP2,5 (50 µg/m<sup>3</sup>), informando que ésta protegería mejor la salud que la norma PM10; sin embargo, es insuficiente si la comparamos con la recomendación de la OMS adoptada por la Unión Europea de 25 µg/m<sup>3</sup>. En Santiago el MP2,5 es aproximadamente la mitad del MP10. Si analizamos las excedencias que permiten la adopción de medidas durante las contingencias ambientales, vemos que los porcentajes de excedencia son mayores. Queda claro que la norma MP2,5 no mejora los efectos negativos en salud (Tchernitchin, 2011: 24). Nosotros tenemos el convencimiento de que la permisividad de las normas ambientales se debe a presiones ejercidas por el sector empresarial.

En Santiago el aire circula normalmente de manera circular dentro de las 24 horas del día, de tal manera que durante el peak de contaminación la masa más contaminada pasa por di-

versas zonas de la ciudad a diferentes horas, y frecuentemente vuelve a circular varios días consecutivos. Los valores de contaminación con MP10 y 2,5 se entregaban como promedios móviles de 24 horas, por lo cual la población no tenía conocimiento del horario en que se producía el peak de contaminación en los diferentes lugares de la ciudad. El conocimiento de los valores horarios era importante para que la población más vulnerable pudiera evitar la realización de actividades físicas intensas durante la hora del peak, y así disminuir el volumen respiratorio minuto y el riesgo en salud. Después de una campaña realizada por el Colegio Médico de Chile (Tchernitchin y Tchernitchin, 2006: 107), la recién electa Presidenta, Michelle Bachelet (noviembre de 2006), instruyó que se informaran los valores horarios en la ciudad de Santiago (El Mercurio Santiago, 2006: C9).

Después de la implementación en Santiago, los planes de descontaminación continuaron en otras ciudades contaminadas de Chile como Temuco, Padre las Casas, Chillán, Rancagua, Coyhaique, entre otras. En Santiago, los resultados en la mejora de la salud se han visto reflejados en un descenso importante de los componentes MP10 y MP2,5, en la disminución de la mortalidad y morbilidad por infecciones respiratorias bajas (IRA) entre 1990 y 1999, y en una caída tanto de las hospitalizaciones por enfermedades respiratorias como de los días de inasistencia laboral. No

obstante, desde el año 2000 los valores de contaminación con material particulado han dejado de descender, y hacia 2015 incluso han aumentado. En consecuencia, se ha considerado necesario desarrollar un nuevo plan de descontaminación para Santiago para 2017, y dar especial atención a las principales ciudades del sur del país, en las cuales la primera fuente de contaminación es el uso de leña como combustible, la cual debiera ser reemplazada por otros combustibles menos contaminantes. Diversos estudios muestran que el costo de los programas de descontaminación es compensado largamente con los ahorros en salud, la menor pérdida de horario laboral y otras consecuencias (Mardones et al., 2015: 475).

En algún momento se propuso eliminar la norma de MP10, debido a un antiguo informe de la International Agency for Research on Cancer (IARC) que lo clasificó como no carcinógeno, y que estableció que solo su componente fino, el MP2,5 presenta efectos adversos en salud. En noviembre de 2013 la IARC catalogó al MP2,5 y a la fracción gruesa del MP10 (PM10-2,5) como carcinógenos humanos (tipo 1)<sup>1</sup>. Este hallazgo se contrapone y anula el informe previo en el cual se basaba la idea de eliminar dicha norma. Este es un argumento adicional para actualizar las normas y hacerlas equivalentes a las sugeridas por la OMS y adoptadas por la mayoría de los países europeos.

### III. EVENTOS METEOROLÓGICOS Y SÍSMICOS EXTREMOS

Varios accidentes graves han ocurrido con tranques de relaves mineros por eventos sísmicos y climatológicos extremos.

*Caso El Soldado.* Este es uno de los colapsos de relaves más emblemáticos de Chile. El domingo 28 de marzo, durante el terremoto de 1965, a pocos kilómetros de Calera (V Región), el tranque de relaves El Cobre, de la mina El Soldado, perteneciente a la compañía Disputada de Las Condes, cedió, originando una avalancha de líquido tóxico que sepultó al poblado minero "El Cobre" casi en su totalidad. Este accidente causó la muerte de más de 200 personas y contaminó cientos de kilómetros cuadrados con el relave.

*Caso Las Palmas.* En el valle de Pencahue (VII Región), existía una comunidad de cinco casas ubicadas en las cercanías de la mina abandonada Las Palmas, perteneciente al Grupo Errázuriz (COMINOR). Nadie había alertado la existencia de un tranque de relaves abandonado hasta que durante el terremoto de 2010 el tranque se desmoronó, colapsó y sepultó una de las casas, causando la muerte de cuatro personas integrantes de una familia. Ninguna de las cinco familias que vivían en la zona afectada había sido advertida del riesgo en que vivían, a pesar de que en junio de 2009 una inspección de funcionarios de SERNAGEOMIN consideró en su informe que el tranque siniestrado era uno de los cuatro con mayor riesgo de colapso en el país. Concluimos que la muerte de esta familia no solo se debió al terremoto, sino también a la irresponsabilidad de empresarios y autoridades. Henry Jurgens, uno de los sobrevivientes de otra fami-

lia que entonces no se encontraba en el lugar, pero que fue afectado por el derrumbe, comenzó a investigar y formó un equipo de trabajo en torno al problema de los tranques de relaves mineros, que hoy es la Fundación Relaves.org. De acuerdo a los estudios realizados por nosotros como Colegio Médico de Chile y financiados por Fundación Relaves, en muestras de agua de un afloramiento de napa freática entre el límite del antiguo relave derramado y el río Las Palmas (obtenidas en noviembre de 2015) las concentraciones de plomo (40,21 mg/L) excedían la norma NCh409 (0,05 mg/L) 800 veces, la norma de cadmio en mas de 60 veces, la de manganeso 180 veces, la de hierro cerca de 1000 veces, la de zinc 30 veces, la de selenio 10 veces y la de arsénico 2,6 veces. Aunque el estero Las Palmas, ubicado aguas abajo, estaba dentro de la norma, en aguas estancadas más abajo (Estero Los Puercos) el cadmio duplicaba la norma, el plomo la excedía 8 veces, el manganeso 40 veces, y el hierro más de 25 veces.

*Caso del tranque Las Tórtolas.* Este tranque de relaves mineros, propiedad de la Empresa Minera Angloamericana, y ubicado al norte de Santiago, constituye, junto a muchos otros, un serio riesgo para los poblados situados aguas abajo. La Fig. 2 muestra una fractura del muro de contención de dicho tranque después del terremoto de febrero de 2010, donde se advierte que una parte del muro, denominada "cortina de contención", baja aproximadamente un metro en relación al resto de la

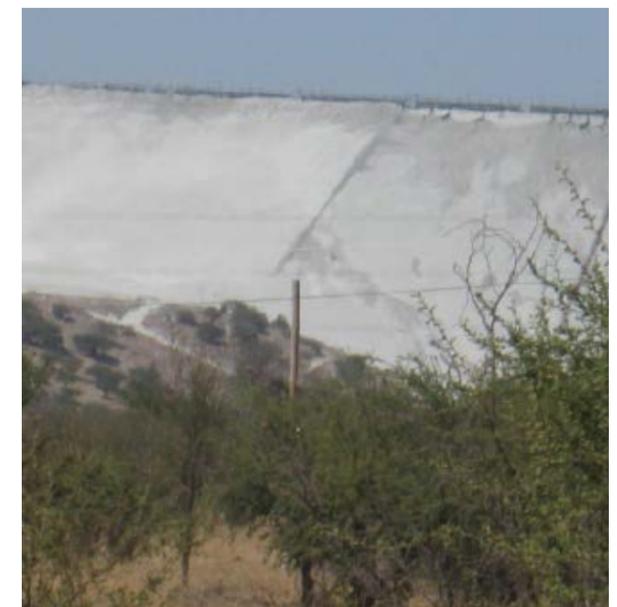


Figura 2. Tranque de relaves Las Tórtolas, de Minera Angloamericana, donde se observa la fractura y el hundimiento parcial de su muro de contención después del sismo de febrero de 2010. Reproducido de Tchernitchin y Muñoz (2012: 199).

<sup>1</sup> La lista de clasificaciones puede verse en: <http://monographs.iarc.fr/ENG/Classification/>

construcción. Los registros fotográficos de esta fractura en el muro de contención del tranque han sido publicados (Tchernitchin y Muñoz, 2012: 199).

*Caso de aluviones en Copiapó y Chañaral.* Durante abril de 2015 ocurrió un acontecimiento pluviométrico extremo, no solo por la cantidad de agua caída, sino también por las altas temperaturas que causaron que la precipitación en alturas de montañas fuera líquida en vez de sólida –como es habitual en esa zona–, provocando aluviones que arrastraron el contenido de relaves antiguos y recientes e inundando parcialmente las ciudades de Copiapó, Chañaral, Paipote, Tierra Amarilla, El Salado y Diego de Almagro. Como es habitual en Chile, las autoridades trataron de minimizar el riesgo para no causar temor o pánico en la población, informando que el aluvión solo transportó arena del desierto y que el contenido de los relaves había sido diluido por éstos. El Colegio Médico procedió a tomar muestras de sólidos transportados por aluviones, y para comparación, muestras sólidas en zonas cercanas donde no habían pasado los aluviones (suelo control). Estas muestras fueron examinadas con tres tipos de análisis químico. El análisis del contenido total reveló que había más altas concentraciones de metales como cobre, arsénico, plomo, y otros, en el material proveniente de los aluviones que en el del suelo control, demostrando su procedencia de lugares con actividad minera. En el segundo análisis –de la solubilidad en agua a pH neutro de los elementos sólidos de las muestras–, se encontraron dos elementos solubles en agua (manganeso y litio) solo en el material arrastrado por los aluviones, pero no en el suelo control, lo cual, además de sugerir una posible contaminación en napas freáticas de la zona, apoya la hipótesis de que el material soluble en agua proviene de actividades mineras actuales o recientes, porque los compuestos solubles más antiguos se habrían solubilizado y migrado a capas más profundas del suelo. El tercer análisis demostró la alta bioaccesibilidad de dichos elementos si son ingeridos. Este análisis consistió en someter el material sólido a la acción de ácido clorhídrico a pH 2,0, durante 2 horas a 37°C, en condiciones similares a las del estómago humano, considerando que el material arrastrado por los aluviones, una vez seco y pulverizado, es aspirado y luego deglutido por la población afectada. Algunos de estos resultados los hemos presentados en el Congreso de Geología de Chile (Cortés, 2015: 302). En un segundo estudio del Colegio Médico, se demostró la misma alta bioaccesibilidad en el polvo (material particulado sedimentable) procedente de los aluviones ya secos, que afectaba en forma importante el aire de los sitios urbanos afectados. El material particulado sedimentable que ingresa a las vías respiratorias altas (bronquios y bronquiolos) es expulsado hacia la glotis por el movimiento ciliar de estos órganos, donde es deglutido para llegar al estómago, órgano en el cual sus componentes bioaccesibles se solubilizan e ingresan al torrente circulatorio. Este análisis evalúa el riesgo para la salud de la inhalación de polvo aluvional con alto contenido de arsénico, plomo, manganeso y cadmio bioac-

cesibles, presentes en altas concentraciones en los sitios urbanos afectados.

### I.III. CONTAMINACIÓN MINERA.

Las actividades mineras causan contaminación del aire. La molienda del mineral contamina con material particulado, con contenidos de metales pesados y arsénico. Las fundiciones, por su parte, contaminan por emisiones de dióxido de azufre y arsénico. Contaminantes más tóxicos como hidrocarburos policíclicos aromáticos, dioxinas y furanos, por el uso de combustibles de baja calidad (diésel de mala calidad y *pet coke*).

Las actividades mineras, que contaminan también los suelos, el agua superficial y las napas freáticas, producen contaminantes que dependen de la composición de los materiales extraídos.

Los diversos gobiernos que se han sucedido en Chile defienden a las actividades mineras por los grandes beneficios económicos que aportan al país. Además, las presiones desde el sector empresarial, incluido el *lobby*, han contribuido a frenar las actividades de defensa del medio ambiente, de tal manera que es difícil lograr la implementación de medidas de descontaminación.

A continuación se presentan, a manera de ejemplo, algunos problemas derivados de una actividad minera y las aparentes maniobras para ocultar la presencia de contaminantes peligrosos para la salud. A solicitud de los habitantes del poblado de Caimanes, en la IV Región, el Colegio Médico ha investigado la posible contaminación del agua potable, de las aguas superficiales y de las napas acuíferas, desde el tranque de relaves El Mauro, perteneciente a La Empresa Minera Pelambres. La primera toma de muestras ha revelado la presencia de mercurio en el agua potable, sobrepasando la norma chilena NCh409, y la presencia de hierro y manganeso en un pozón de uso para animales, en concentraciones que exceden lo permitido en dicha norma (Tchernitchin y Muñoz, 2012: 199). En un acto de entrega de esta información por el Departamento de Medio Ambiente del Colegio Médico a la población, la autoridad regional de salud (Seremi) del gobierno del Presidente Piñera informó que, en las tomas de muestras mensuales realizadas por ellos, en ninguna ocasión se detectó algún valor que sobrepasara la norma. A pedido de los pobladores de Caimanes, el Colegio Médico aceptó tomar las contra-muestras junto con aquellas tomadas por el Servicio Regional de Salud en una fecha a convenir, y con el compromiso de agregar nuevos lugares para toma de muestras. Todos los resultados demostraron la normalización de los valores, con la excepción del lugar propuesto por nosotros (un pozón unido al estero, en el cual el agua fluía del pozón hacia el estero) para verificar la posibilidad de un afloramiento de napas contaminadas por el tranque El Mauro, situado a poca distancia del lugar. En dicho pozón, la concentración de manganeso sobrepasó la norma chilena NCh409 para agua potable en casi 100 veces. Nosotros hemos entregado dichos resultados a los Tribunales de



Figura 3a. Bombeo de agua de pozo profundo hacia el pozón en donde el Servicio Regional de Salud toma muestras para análisis.



Figura 3b. Flujo de agua bombeada (flechas) hacia el pozón, previo a toma de muestras.

Justicia regionales. Más tarde, por orden judicial, la Brigada de Delitos Ambientales de la Policía de Investigaciones (PDI) ha procedido a la toma de muestras en los mismos lugares, siguiendo nuestra recomendación de no avisar con anterioridad la intención de toma de muestras. Los resultados demostraron muy altos niveles de mercurio en agua potable, hierro y manganeso en otros lugares de toma de muestras, y altísimas concentraciones de manganeso en el pozón descrito más arriba. Según nuestra hipótesis, la ausencia de contaminación en las muestras tomadas por los servicios de salud se debería al vertido de aguas no contaminadas desde un tranque de agua limpia, de propiedad de la Empresa Minera Pelambres, un par de días antes del momento de toma de muestras, con el fin de diluir los metales tóxicos y obtener niveles aceptados por la norma. Este importante aumento del caudal del estero, que durante el resto del mes está seco, fue confirmado por pobladores de Caimanes en una reunión en la cual estuvieron presentes las autoridades de salud. Posteriormente, el Colegio Médico obtuvo documentación fotográfica de intentos de dilución en lugares donde se toman las muestras. La Fig. 3 muestra el vertido de agua desde un pozo profundo al lecho seco del estero, un par de días antes de la toma de muestras por el Servicio Regional de Salud. Estos antecedentes contribuyeron al histórico fallo de la Corte Suprema de Justicia contra la empresa minera Pelambres, obligándola a devolver agua en cantidad y calidad a la existente antes del inicio de sus faenas, y si no era posible, demoler el tranque de relaves. Los directivos de dicha empresa se han negado a cumplir la orden judicial hasta la fecha, y han ofrecido dinero a una parte de los habitantes de Caimanes, presionándolos para aceptar un acuerdo que permita continuar vertiendo relaves en su tranque. La Contraloría General de la República nos

consultó si era posible demoler el tranque de relaves sin causar otros daños, a lo cual hemos respondido afirmativamente, indicándoles el procedimiento adecuado.

### I.IV. CONTAMINACIÓN POR PROCESOS INDUSTRIALES.

#### 1. EFECTOS DEL TIPO DE COMBUSTIBLE.

Todos los combustibles emiten gases como el dióxido de carbono, monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, hidrocarburos volátiles, y ozono; este último se forma en la atmósfera a partir de otros precursores emitidos. También se emite material particulado, respirable (MP2,5, MP10) y sedimentable (MPS), cuya composición varía de acuerdo al combustible usado y al proceso de combustión. Los combustibles diésel de mala calidad emiten mayores concentraciones de SO<sub>2</sub>, sulfatos (formado en la atmósfera a partir del SO<sub>2</sub>), mayor cantidad de material particulado fino (respirable), hidrocarburos policíclicos aromáticos, y de acuerdo a la procedencia del diésel, pueden tener cantidades variables de níquel, vanadio y plomo. El carbón mineral determina también emisiones de SO<sub>2</sub>, sulfatos, material particulado fino respirable, partículas de silicio o silicatos, y de acuerdo a su procedencia, pueden tener cantidades variables de níquel y vanadio. El *pet coke* (coque de petróleo) determina mayores emisiones de SO<sub>2</sub>, sulfatos, material particulado fino respirable, hidrocarburos policíclicos aromáticos, níquel, vanadio, plomo, dioxinas, furanos y otros compuestos orgánicos clorados. Los combustibles alternativos (neumáticos, residuos farmacéuticos y/o hospitalarios), además de aquellos compuestos emitidos por el uso de *pet coke*, determinan la emisión de otros metales pesados (cadmio y mercurio), dioxinas bromadas y otros compuestos orgánicos clorados y/o bromados

En nuestra experiencia, el análisis del polvo obtenido en la superficie del suelo, en áreas desérticas, cercanas a diversas industrias, permitió detectar el uso no autorizado de combustibles como *pet coke*.

## 2. INDUSTRIA DE LA CELULOSA

Diversos compuestos contaminantes producidos por el proceso de fabricación de la celulosa, forman parte de las emisiones aéreas o están presentes en los riles o en ríos donde estos se vierten. En estos procesos se forman algunos compuestos policlorinados debido al uso de cloro (o sus derivados químicos) en el proceso de blanqueo de la celulosa, y al proceso y/o quema de madera tratada con pentaclorofenol (preservante antifúngico de la madera) o quema del llamado "licor negro". Entre los compuestos clorados identificados en las emisiones aéreas se encuentran: dioxinas, furanos, policlorofenoles (pentaclorofenol y otros), y policlorocatecoles. Estas sustancias, una vez sedimentadas, contaminan suelos, napas freáticas, y en último término, productos alimenticios humanos que se pueden bioconcentrar al entrar en la cadena alimentaria y que van afectar a los organismos vivos que se alimentan de estos productos, así como a las personas que los consuman. De los efluentes de los procesos se han identificado compuestos neutros (dioxinas, furanos, policlorofenoles, policlorocatecoles, sirin-goles, esteroides, terpenos y terpenoides, sulfonas, tio-fenos, veratroles), compuestos ácidos (ácidos resínicos, alcanolicos, alquénicos y ácidos aromáticos), compuestos fenólicos (fenoles, catecoles, guaiacoles, siringaldehidos y bencenos), compuestos AOX, y algunos metales pesados (manganeso, hierro). Entre los halogenados (AOX) principalmente clorados están los monoclorofenoles, diclorofenoles, triclorofenoles, pentaclordicloroguaia-coles, dicloroguaia-coles, tricloroguaia-coles, dicloroca-tecoles, triclorocatecoles, tetraclorocatecoles y dicloro-vainillinas. Numerosos compuestos identificados no han sido investigados todavía en cuanto a su toxicidad por el mecanismo del imprinting epigenético (vide infra). Entre los compuestos AOX eliminados en los riles tenemos mono y diclorofenoles, los que por la acción enzimática de microorganismos de plantas, también generan la formación de dioxinas que persisten en el medio ambiente por mucho tiempo (Tchernitchin, 2006: 24).

Es importante plantearse el siguiente interrogante: ¿Existen procesos de blanqueo de celulosa que reduzcan o no produzcan dioxinas ni otros AOX? Todos los procesos que utilicen cloro o sus derivados químicos generan la formación de dioxinas. La quema del licor negro o de los productos de la madera para producir la energía necesaria para el proceso, también determina formación de dioxinas, más aún si las maderas fueran tratadas con algunos plaguicidas que contienen cloro en su molécula. Muchas veces, en los estudios de impacto ambiental (EIA), o en otros informes, las empresas chilenas entregan información no fidedigna. Por ejemplo, cuando la empresa celulosa Celco se instaló en Valdivia, en su EIA informó que

su proceso era el más moderno disponible y que este les permitía emitir solamente 1 kg de AOX por tonelada de celulosa. Lo mismo se informó en un Recurso de Reclamación de Celulosa Arauco (marzo de 2000). No obstante, esta afirmación no es cierta, porque en Suecia, ya desde el año 1992 se han reducido las emisiones a 0.2 kg de AOX por tonelada de celulosa. En reuniones con la gerencia de Celco Nueva Aldea, y luego, con una comisión de la Cámara de Diputados de Chile, hemos propuesto que haya recirculación del efluente y cero emisiones de riles al río o al mar (Tchernitchin, 2006: 24). La empresa informó que no existe ninguna compañía en el mundo que reutilice el agua efluente. Dicha respuesta está en desacuerdo con información técnica existente, de acuerdo a la cual la industria de la celulosa reutiliza la mayor parte de sus efluentes en un circuito cerrado, en las que por ejemplo el licor negro producto del proceso era totalmente aprovechado en un proceso denominado simbiosis industrial (Pakarinen et al, 2010: 1393; Sokka et al., 2011: 285)

## 3. INDUSTRIA CEMENTERA

En Chile numerosas empresas cementeras disminuyen sus costos con el uso de combustibles de mala calidad, lo cual contribuye a incrementar la emisión de diversos contaminantes tóxicos. Algunas fueron autorizadas a utilizar combustibles no tradicionales (*pet coke*, neumáticos, desechos farmacéuticos y hospitalarios). Estos combustibles contienen cantidades variables de cloro, elemento cuya presencia en una combustión de materia orgánica genera la síntesis de dioxinas a temperaturas entre los 500 y 1000 °C. A temperaturas más elevadas (al interior del horno cementero, por ejemplo), no se forman dioxinas, pero a medida que las emisiones se enfrían al liberarse al exterior, las dioxinas y los furanos se forman en la atmósfera a partir de precursores provenientes de la combustión. Con el uso de "cortinas de frío", que permite un enfriamiento más rápido, se forma una menor cantidad de dioxinas -este es el argumento que las empresas utilizan para aumentar la producción de cemento-, con lo cual se vuelve a la emisión original de estas. Además, se emiten furanos, policlorofenoles y policlorocatecoles. Estas sustancias van a sedimentar contaminando suelos, napas freáticas, y productos alimenticios humanos, que pueden bioconcentrarse en algunos productos alimenticios y acceder al ser humano. Entre otros tóxicos emitidos están los hidrocarburos policíclicos aromáticos. El *pet coke* emite mayores cantidades de dióxido de azufre, del cual se forman sulfatos, componentes del MP2,5.

## 4. FUNDICIONES

Además de las emisiones originadas por combustibles de mala calidad, desde las fundiciones se emiten elementos metálicos y no metálicos provenientes de los minerales fundidos, que se incorporan al material particulado respirable y al MPS. En las tomas de muestras de MPS realizadas a diferentes distancias de la fuente emisora,

se puede apreciar una gradiente de concentración de algunos elementos que solo son emitidos por las fundiciones de minerales específicos, por ejemplo, cobre, y que no son emitidos por ningún combustible.

En un estudio sobre la emisión de dióxido de azufre por tres fundiciones (Caletones, en la VI Región, Chagres, en el Valle del Aconcagua, y Ventanas, en la costa de la V Región) y su distribución en el aire a lo largo del año, se observa que en Santiago, las emisiones de azufre provenientes de Caletones afectan a las comunas de la zona oriente de la capital de Chile y solo alcanzan al centro de

la ciudad en determinadas condiciones meteorológicas (dorsal alta) (Olivares, 2002: 3819). Caletones también emite arsénico, que tiene la misma distribución en el aire. En consecuencia, nosotros proponemos que la mayor mortalidad por cáncer de pulmón, vejiga y renal en Santiago oriente, en comparación a Santiago occidente, norte y sur (Fig. 4), se debe a las emisiones de arsénico desde Caletones. Estos tres cánceres son típicos de la exposición crónica al arsénico. Hay varios estudios que demuestran los efectos de las emisiones de la fundición Ventanas que afectan a un área extensa de la V Región (Fig. 5).

ÁREA DE SALUD	CÁNCER-TASA DE MORTALIDAD X 100.000 HABITANTES		
	BRONCOPULMONAR	VESICAL	RENAL
Arica	17,8	4,2	1,4
Iquique	14,6	1,7	2,3
Antofagasta	36,2	10,6	6,6
Atacama	19,2	1,0	6,4
Coquimbo	10,3	2,0	2,0
Valparaíso	17,5	2,6	2,3
San Felipe	9,9	2,0	0,6
Santiago Norte	11,9	1,9	1,4
Santiago Occidente	9,0	0,7	1,4
Santiago Central	20,6	1,8	4,2
Santiago Oriente	21,3	3,7	4,4
Santiago Sur	11,7	1,4	2,4
B.O'Higgins	8,2	1,3	1,9
Ñuble	6,4	1,4	1,2
Concepción	6,0	0,8	1,6
Araucanía	6,7	0,8	2,3
Valdivia	8,6	0,8	3,3
PAÍS	11,8	1,7	2,6

Figura 4. Mortalidad por cáncer broncopulmonar, vesical y renal en algunas regiones de salud de Chile, tasas por 100.000 habitantes/año (1950-1993). Se observa un aumento de mortalidad por cáncer broncopulmonar, vesical y renal en zonas geográficas con altos niveles de contaminación con arsénico (modificado de Rivara y Corey, 1995).

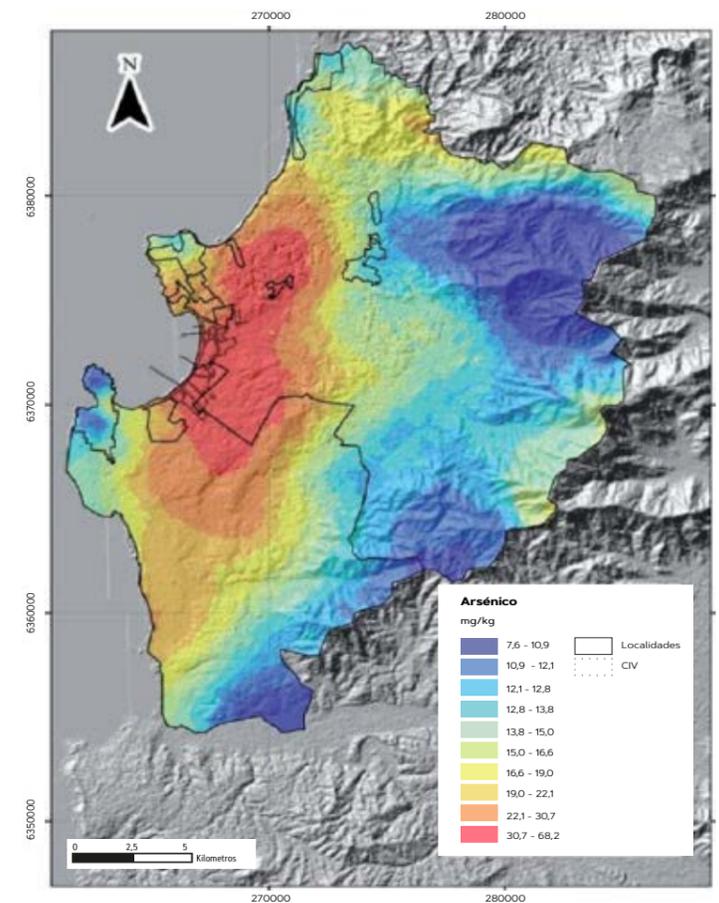
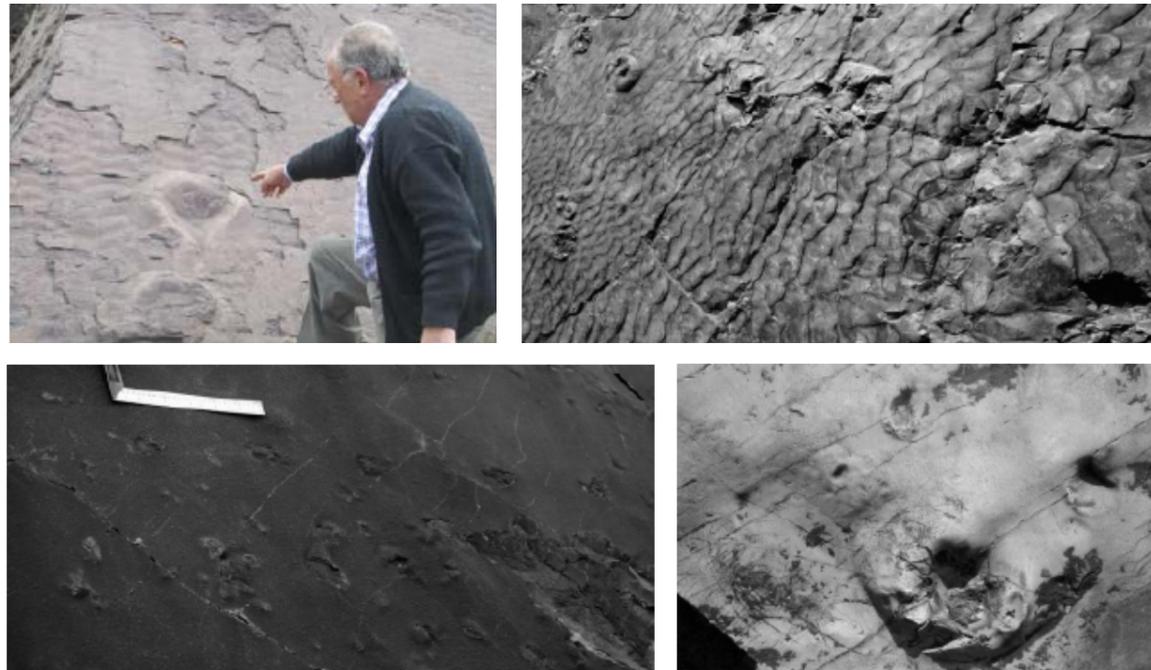


Figura 5. Distribución espacial de arsénico, las mayores concentraciones están cercanas a la Fundición Ventanas, y son inversamente proporcionales a la distancia de la fuente emisora. Reproducido de Poblete, Macari y Rodríguez (2015: 288), con su autorización.

**Plantas termoeléctricas.** Sus emisiones dependen del combustible que usan. Numerosas termoeléctricas en Chile utilizan combustible de mala calidad. Por ejemplo, la de Tocopilla utiliza *pet coke*, que emite dioxinas, que son carcinógenos. Esta información concuerda con la mayor mortalidad por cáncer en la comuna de Tocopilla en contraste al resto de la Región de Antofagasta, ya que los efectos de las dioxinas se sumarían al efecto carcinógeno del arsénico en dicha región.

**Central hidroeléctrica de Alto Maipo.** Las centrales hidroeléctricas no afectan la salud humana en forma directa, pero pueden causar un daño ecológico considerable si no se respetan los caudales ecológicos mínimos para el curso de los ríos. En el caso de Alto Maipo, el proceso de construcción de una extensa red de túneles (de 70 o más kilómetros) puede causar un daño a la salud que persista por mucho tiempo después de finalizar las obras, a causa de la presencia de una enorme cantidad de escombros rocosos, originados por la ruptura y desmembramiento de roca en diversos botaderos, cuyos clastos suman una gran superficie que al contacto con el agua pueden lixiviar (disolver) los elementos tóxicos contenidos en ella. Para investigar este riesgo potencial de contaminación de aguas superficiales y napas, el Colegio Médico ha realizado un estudio preliminar, con la colaboración de habitantes organizados, para verificar o descartar la posible presencia de elementos tóxicos en aguas superficiales y profundas que puedan afectar la salud de quienes se expongan a estos elementos tóxicos. Durante noviembre

de 2015 se obtuvieron muestras puntuales de agua en diversos lugares de Alto Maipo, en el Cajón del río Colorado y en la zona inferior del Cajón del Maipo, las que fueron analizadas en el Centro Nacional de Medio Ambiente (CENMA) de la Universidad de Chile. En la zona de Alto Maipo, además de la presencia de contaminantes tóxicos en aguas afloradas en zonas cercanas a botaderos de escombros, hemos detectado una muy alta contaminación del estero Aucayes (río poco caudaloso ubicado en el poblado de Los Maitenes), con altos niveles de hierro y manganeso que exceden en 2800% y 240%, respectivamente, la norma chilena NCh409 de agua potable. El estero Aucayes abastecía de agua al poblado Los Maitenes hasta un mes antes de nuestra toma de muestras, cuando los pobladores, alertados por el enturbiamiento de sus aguas, se movilizaron y obtuvieron el abastecimiento de agua potable traída en camiones aljibe. También detectamos contaminación de agua potable en el Centro Recreacional de Carabineros de Chile en Los Maitenes. Es interesante mencionar que en la zona del proyecto Alto Maipo existen objetos arqueológicos de interés científico cuya preservación, aunque regulada por la legislación chilena, corre riesgo en dicha zona y requiere medidas del gobierno para su protección. Las figuras 6a, 6b, 6c y 6d muestran la existencia de huellas de pisadas de paleosauros. Dado su interés científico y turístico, estos hallazgos son protegidos por la Ley 17.288, que define "son monumentos nacionales las piezas u objetos (...) paleontológicos o de formación natural, cuya conservación interesa a la historia, al arte o a la ciencia".



Figuras 6a, 6b, 6c y 6d. Huellas de pisadas de paleosauros (imágenes b, c y d, gentileza de C. Besa y J. Caldichoury)

**Transporte de la energía eléctrica.** Se han demostrado los efectos adversos para la salud de quienes viven en cercanías a tendidos de alta tensión o de transformadores de la exposición a la radiación electromagnética no ionizante de frecuencia ultra baja (ELF, *extremely low frequency*) (Tchernitchin et al., 2011: 187). En Chile se respeta insuficientemente el derecho de las personas a vivir en ambientes libres de este tipo de radiación. Se puede observar fácilmente que los tendidos eléctricos de alto voltaje son desplegados en zonas urbanas, pasando prácticamente por encima de las viviendas. En Chile no se considera que una pequeña inversión adicional puede ser suficiente para que las líneas de alta tensión pasen por lugares inhabitados (zonas montañosas, principalmente), evitando así daños a la salud. Este es un ejemplo de cómo se privilegia en Chile el crecimiento económico y el beneficio de numerosas grandes empresas, en detrimento de la salud de las personas, en la mayoría de los casos, de los segmentos sociales de menores recursos.

## II GENERALIDADES SOBRE LOS EFECTOS EN SALUD CAUSADOS POR LA EXPOSICIÓN A DIVERSOS AGENTES AMBIENTALES

### II.I CLASES DE EXPOSICIÓN HUMANA A AGENTES CONTAMINANTES.

La exposición a agentes tóxicos ambientales puede ser: (a) aguda, (b) crónica, (c) prenatal tardía (últimos 3-4 meses de la gestación) o infantil temprana (primeros años), (d) prenatal precoz (embrionaria o inicio del período fetal), y (e) paterna o materna

### II.II. CLASES DE EFECTOS CAUSADOS POR EXPOSICIÓN A AGENTES CONTAMINANTES.

Los principales efectos de dicha exposición pueden ser:

- Efectos inmediatos o tempranos
- Efectos progresivos reversibles
- Efectos progresivos irreversibles
- Efectos diferidos (en el tiempo)
- Mutaciones
- Cáncer
- Malformaciones fetales
- Imprinting epigenético
- Otros (mecanismos indeterminados o poco conocidos)

1. EFECTOS DIFERIDOS POR EXPOSICIÓN PRENATAL O INFANTIL POR EL MECANISMO DE IMPRINTING EPIGENÉTICO.

El *imprinting* epigenético se refiere a una alteración de la diferenciación y de la programación celular. Es un efecto irreversible que causan numerosos agentes químicos que acceden al organismo durante la vida fetal tardía o

durante los primeros años de la vida postnatal. Consiste en cambios irreversibles en la diferenciación de algunos tipos celulares que se encuentran en períodos críticos de su desarrollo, los que pueden detectarse en períodos más tardíos de la vida, y que se programan para el número y calidad de los receptores de hormonas o de neurotransmisores que debe tener cada tipo celular durante toda la vida del organismo, además de programar otros componentes celulares. Si la célula se programa para tener un número alterado de receptores de hormonas o neurotransmisores, esas hormonas o neurotransmisores van a actuar de manera alterada durante toda la vida del individuo, lo que predispone para el desarrollo de diversas enfermedades o alteraciones a lo largo de la vida.

El término *imprinting* fue acuñado por el biólogo húngaro Gyorgy Csaba, quién ha descubierto que la exposición prenatal o perinatal a niveles anormales de diversas hormonas, o a moléculas de acción hormonal sintetizadas en el laboratorio, como el dietilestilbestrol, durante períodos críticos de la diferenciación celular, causa cambios irreversibles, que se mantienen de por vida, en las respuestas a diversas hormonas y en la función de los tipos celulares afectados (Csaba y Nagy, 1976: 651). El primer efecto descrito en el ser humano se refiere al desarrollo de una nueva clase de cáncer del aparato genital, el adenocarcinoma cérvico-vaginal de células claras, en mujeres jóvenes, causado por el tratamiento de sus madres durante su embarazo con dietilestilbestrol (Herbst, 1981; 484).

Basado en estudios posteriores efectuados por científicos de diversos centros de investigación, incluyendo nuestro laboratorio de la Universidad de Chile (Arriaza et al., 1989: 379; Mena et al., 1992: 1080), hemos ampliado la hipótesis del *imprinting* (Tchernitchin y Tchernitchin, 1992: 391) proponiendo que no solamente la exposición perinatal a hormonas, sino que también a otros agentes químicos, produce alteraciones irreversibles en la diferenciación normal de diversos tipos celulares del organismo (Ibidem) Estas se manifiestan como modificaciones cualitativas y cuantitativas en receptores hormonales, en receptores de neurotransmisores y en enzimas de estos tipos celulares, junto con cambios morfológicos, bioquímicos y funcionales de estas células. Estos determinan, muchos años después, el desarrollo de diversas patologías orgánicas (mayor tendencia al desarrollo de enfermedades como cáncer, infertilidad, lupus eritematoso, artritis reumatoide, inmunodepresión, enfermedades infecciosas respiratorias agudas, bronquiectasias, entre otras) y/o alteraciones neuroconductuales y de la personalidad (ver revisión en Tchernitchin et al, 2013: 271).

2. MALFORMACIONES FETALES.

La inducción de malformaciones fetales congénitas visibles o clínicamente detectables, ocurre por exposición a compuestos teratógenos ambientales durante los primeros meses de vida intrauterina.

Se producen en algunas células del organismo por modificación de su material genético por compuestos mutagénicos. Si ocurren en células somáticas, afectan a las células hijas y desaparecen con la muerte del portador, por lo cual no se heredan. El único riesgo es una mutación que favorezca la transformación de una célula normal en una cancerosa, lo que determina en el portador el desarrollo de un cáncer, frecuentemente mortal. Si las mutaciones que ocurren en células de la línea germinal, afectan el material genético heredable; su gravedad para la especie humana es consecuencia de la persistencia, a través de las generaciones, de patologías hereditarias generadas por este mecanismo. Estas son eliminadas por selección natural si la mutación dificulta la sobrevivencia o reproducción del portador. Existen contaminantes ambientales con propiedades mutagénicas.

El desarrollo de diversos tipos de cáncer se produce por exposición a compuestos carcinógenos. Cada agente carcinógeno puede ser responsable del desarrollo de tumores en solo algunos órganos en forma específica, los que son diferentes para cada agente causal (Fig. 7). Las diferentes mortalidades por diversos tipos de cánceres en diferentes zonas geográficas (ver Fig. 4) se deben, en parte, a la presencia de agentes carcinógenos locales que los promueven, como ocurre en el caso del arsénico en Chile (Rivara y Corey, 1995: 39). Este determina el desarrollo del cáncer de pulmón, vejiga y riñón. El asbesto determina el desarrollo del mesotelioma (cáncer de la pleura y de otras serosas) además del cáncer pulmonar (Fig. 7). Si en alguna zona geográfica existe un aumento significativo de la mortalidad por cáncer pulmonar y cáncer de vejiga, es posible sospechar que el agente causal de ambos es el arsénico, como ocurre en la región de Antofagasta en Chile (Fig. 4). Si en alguna zona existe alta mortalidad por cáncer pulmonar y mesotelioma, el asbesto es agente causal de ambos. Si solo ocurre una alta mortalidad por cáncer pulmonar, es necesario buscar otras posibles agentes causantes.

AGENTE	TIPO DE CÁNCER
Arsénico	Pulmón broncogénico, piel, vejiga, riñón, hígado
Asbesto	Pulmón broncogénico, mesotelioma
Benceno	Leucemia mieloide
Betanaftilamina	Vejiga
Cadmio	Próstata, pulmón
Cromo	Cavidad y senos nasales, pulmón, laringe
Humo cigarrillos	Pulmón broncogénico
Hidrocarburos policíclicos aromáticos (benzopireno)	Pulmón broncogénico
Níquel	Senos nasales, pulmón broncogénico
Nitritos	Pulmón broncogénico, estómago
Uranio	Pulmón broncogénico
Cloruro de vinilo	Angiosarcoma hepático

Figura 7. Algunos agentes carcinógenos y cáncer generado específicamente por exposición a éstos. Información proveniente de Rivara y Corey (1995: 39).

### III. EFECTOS EN LA SALUD POR EXPOSICIÓN HUMANA A ALGUNOS CONTAMINANTES AMBIENTALES SELECCIONADOS

#### 1. CONTAMINACIÓN DEL AIRE POR MATERIAL PARTICULADO.

La exposición a material particulado respirable trae como consecuencia aumento de la morbilidad por enfermedades respiratorias agudas (obstructivas e infecciosas respiratorias bajas) con aumento de consultas médicas de urgencia y de hospitalizaciones, principalmente para personas de edad infantil y tercera edad. Además, se produce un aumento de muertes prematuras entre uno y cinco días después de cada episodio de contaminación ambiental, de acuerdo a los trabajos de Ostro et al. (1996).

Para Santiago, Ostro et al. (1996: 97) demostraron un aumento de mortalidad en los tres días siguientes a cada episodio de contaminación del aire. Desde la base de no efecto con 50 µg/m<sup>3</sup> MP10, la mortalidad aumenta entre un 0,5 y un 1% por cada aumento de 10 µg/m<sup>3</sup>, de tal manera que, con 150 µg/m<sup>3</sup> (el límite legal entre aire de buena calidad y aire de calidad regular - 150 µg/m<sup>3</sup>), la mortalidad precoz aumenta en un 5 a 10%. En otras palabras, si la mortalidad en la cuenca de Santiago sin contaminación es de 50 personas al día, con los niveles en el límite superior de lo que se ha definido como "buena calidad del aire" fallecen 2,5 a 5 personas en forma adicional, y con el índice que define límite entre preemergencia y emergencia (330 µg/m<sup>3</sup>), la mortalidad aumenta en un 14-28%, lo que se traduce en 7 a 14 muertes evitables. A esto hay que sumar las muertes por cáncer broncopulmonar, causado por exposición crónica a agentes carcinógenos (entre ellos, hidrocarburos policíclicos aromáticos) presentes en el material particulado.

#### 2. ARSÉNICO

*Exposición crónica al arsénico.* La exposición crónica al arsénico determina el desarrollo de cáncer broncopulmonar (pulmonar), de vejiga urinaria, renal y vías urinarias, hepático y de piel -excepto melanomas- (International Agency for Research on Cancer IARC, 2010). Además, la exposición crónica al arsénico aumenta la mortalidad de enfermedades cardiovasculares y cerebrovasculares, especialmente infartos al miocardio en personas jóvenes que normalmente no son afectados por esa patología. En algunos países aumenta la incidencia de síndrome de Raynaud y gangrena de falanges o extremidades. Se ha descrito un aumento de neuropatías periféricas, alteraciones neuropsicológicas e hipersensibilidad inmunológica, incluyendo reacciones alérgicas especialmente en la piel, y manchas oscuras y claras en la piel, consideradas precancerosas.

*Exposición prenatal o perinatal al arsénico.* En humanos, la exposición prenatal al arsénico altera en forma irre-

versible el aparato respiratorio y causa un aumento de mortalidad por bronquiectasias y por EPOC en adultos jóvenes (Smith et al., 2006: 1293). Esta situación se ha demostrado en Antofagasta, en aquellas personas nacidas entre 1958 y 1970 (periodo en el cual los niveles de arsénico presentes en el agua potable eran cercanos a 0,9 mg/L) cuya mortalidad a la edad de 30 a 49 años por bronquiectasias y por EPOC estaba aumentada en 46 y 8 veces, respectivamente, comparado con el resto de Chile. Dentro del mismo rango etario, el aumento de mortalidad fue notablemente menor en personas nacidas antes de 1958 (expuestos prenatalmente o perinatalmente a niveles de arsénico de alrededor de 0,1 mg/L), a pesar que durante la infancia y la niñez estuvieron expuestos a muy altos niveles de arsénico (cerca de 0,9 mg/L). En este grupo, la mortalidad por bronquiectasias y por EPOC aumentó solo 12 y 3 veces, respectivamente, probablemente por efecto de la exposición prenatal a 0,1 mg/L de arsénico en agua potable, en comparación al resto del país. Esto muestra claramente que el aumento de mortalidad por bronquiectasias ha sido programado por exposición prenatal al arsénico y no por los niveles de este después del nacimiento.

#### 3. PLOMO

El plomo es un elemento de alta toxicidad, cuya exposición provoca un serio deterioro de la salud en personas afectadas. El plomo se acumula en el organismo a lo largo de la vida, principalmente en los huesos, y desde allí es transferido al torrente circulatorio cuando aumentan las necesidades de calcio (el organismo no distingue entre calcio y plomo), como ocurre durante el embarazo o la reparación de fracturas óseas. Desde el torrente circulatorio se incorpora a los demás órganos y sistemas del organismo a los cuales afecta. El daño más grave causado por el plomo ocurre por exposición prenatal o en los primeros años de vida postnatal, es irreversible y causado por muy bajas concentraciones de plomo. En consecuencia, es de mucha importancia realizar esfuerzos para disminuir al mínimo la exposición al plomo de las mujeres embarazadas y durante el período infantil de la vida. Igualmente es importante evitar la exposición de mujeres durante la edad fértil, puesto que el plomo acumulado en los huesos es liberado durante el embarazo y la lactancia, ingresa al organismo fetal vía transplacentaria, o infantil a través de la leche materna, y causa daño irreversible por el mecanismo de *imprinting*.

a) Efectos diferidos de la exposición crónica al plomo no mediados por el mecanismo de *imprinting*. El efecto sobre la salud de la exposición al plomo en seres humanos puede ser reversible en personas jóvenes o adultas, si las dosis no son muy altas. La exposición a bajas concentraciones de plomo causa hipoacusia (sordera), leve hipertensión arterial y leve deterioro neurocognitivo, especialmente en niños. A mayores

concentraciones, produce graves alteraciones neuroconductuales y deterioro intelectual más pronunciado, hipertensión arterial, infertilidad masculina y femenina, anemia, nefropatía, cólicos y otros síntomas gastrointestinales (para una revisión ver: Tchernitchin et al., 2013: 271).

Entre los efectos neurocognitivos causados por la exposición a concentraciones bajas de plomo en la sangre, se describe una disminución de las capacidades cognitivas y de la inteligencia. Los niveles más elevados de plumbemia pueden favorecer el desarrollo de agresividad, de conductas antisociales y delictivas (vide infra, efectos neuroconductuales causados por *imprinting* epigenético), y mayor deterioro intelectual. La exposición crónica al plomo en adultos causa un daño progresivo al sistema nervioso central y periférico. En niños causa y agrava síntomas neurológicos en relación a la plumbemia. Incluso, con niveles bajos de plomo en la sangre se ha detectado un retardo de los reflejos motores causados por estímulos sensoriales visuales o auditivos, en ausencia de retardo de transmisión por axones motores (Tchernitchin et al., 2005: 93). Esto permite cuantificar por métodos no invasivos algunos efectos adversos de daño por plomo.

La exposición humana al plomo produce infertilidad o incluso esterilidad –tanto masculina como femenina–, que en adultos puede ser reversible en el mediano o largo plazo si se suprime la fuente de contaminación con plomo. La exposición al plomo durante la adolescencia o la edad adulta puede también causar disfunciones reproductivas. En la mujer, algunas de esas disfunciones son: infertilidad, preclampsia, hipertensión gestacional, polimenorrea, hipermenorrea, parto prematuro y aumento importante de abortos espontáneos. La infertilidad se produce con mucha frecuencia por contaminación ocupacional con plomo.

b) Efectos diferidos de la exposición prenatal o infantil al plomo, mediados por *imprinting* epigenético.

A diferencia de lo que ocurre con adolescentes o adultos expuestos a plomo, la exposición durante la edad infantil o durante el período fetal tardío, aún a niveles mucho más bajos que los que determinan efectos en los adultos, deja secuelas irreversibles que persisten de por vida, pues son causadas a través del mecanismo del *imprinting*. Los efectos irreversibles causados por exposición a bajas dosis se producen principalmente en el aparato reproductor y en el sistema nervioso central.

La exposición prenatal o perinatal al plomo determina los diversos cambios irreversibles, que persisten de por vida (para una revisión del tema, ver: Tchernitchin et al., 2013: 271). Estos datos provienen de estudios efectuados en humanos en diversos países y solo algunos en Chile, pero son aplicables a nuestro país por los numerosos episodios de contaminación por plomo, algunos permanentes, y que afecta tanto a adultos como a niños y a mujeres en gestación (ver detalles en Tchernitchin et al., 2005: 93). En Chile, la contaminación con plomo se puede rastrear por uso de bencina adicionada con plomo

(hasta el año 2000), traslado de minerales por empresas mineras locales y desde Bolivia (Arica y de Antofagasta), ingreso de desechos tóxicos desde Suecia (Arica), plomo de faenas mineras actuales y antiguas en diversos lugares del país, fundiciones, especialmente de cobre, fundiciones de baterías de plomo (clandestinas y ocasionalmente autorizadas), diversos procesos industriales, uso de pinturas habitacionales con alto contenido de plomo –nuestro estudio detectó en 1996 que las pinturas con mayor contenido de plomo eran las de la compañía Sherwin Williams (Tchernitchin y Castro, 2002: 93; Tchernitchin et al. 2005: 93)– y contaminaciones accidentales, por ejemplo, un episodio con gran número de personas afectadas en el Área de Salud de Ñuble por consumir productos obtenidos de harina contaminada con plomo, provenientes de un molino de trigo reparado con soldadura de plomo (Tchernitchin et al., 2005: 93).

La exposición prenatal o neonatal al plomo causa secuelas irreversibles de por vida, entre ellas: déficit del sistema nervioso central, incluyendo aprendizaje, memoria, inteligencia, capacidad de atención, y fracasos escolares, trastornos conductuales como hiperactividad, agresividad, conductas delictivas, y favorece adicciones a drogas de abuso, además infertilidad y abortos espontáneos.

En un estudio realizado en Detroit, Estados Unidos, se estableció una relación entre el promedio de plomo encontrado en los patios de diversos establecimientos educacionales y el promedio de la concentración de plomo presente en la sangre de los niños de esas escuelas. La continuación de este estudio demostró que el porcentaje de fracasos escolares (niños que tuvieron que recibir educación especial debido a su bajo rendimiento) estaba relacionado con el aumento de las plumbemias de los niños de esos establecimientos, evidenciándose el efecto adverso del plomo en el rendimiento escolar. Otro estudio, realizado en la misma ciudad, demostró que las mejores notas obtenidas en el MEAP (prueba de destrezas aprendidas al final del primer ciclo educacional en niños, equivalente a las pruebas SIMCE en Chile) están relacionadas con plumbemias más reducidas, y que los rendimientos más deficitarios están relacionados con plumbemias más elevadas. Estos resultados reflejan el daño neurocognitivo causado por el plomo en la población infantil (coeficiente intelectual, memoria, capacidad de atención) (ver Tchernitchin et al., 2013: 217 para una revisión).

En cuanto al efecto de la exposición perinatal al plomo en conductas delictivas, los estudios de Needleman et al. (1996: 363 y 2002: 711) demostraron que la exposición a temprana edad a plomo (demostrada radiooigicamente por niveles de plomo en la tibia, que osifica alrededor del nacimiento incorporando dicho elemento desde el ambiente) guarda una relación con conductas antisociales y delictivas en la adolescencia. En concordancia con estos hallazgos, Nevin (2000: 1 y 2007: 315) demostró una correlación entre la importación de plomo para ser adicionada a la gasolina o a pinturas habitacionales, con tasas de delitos, en diversos países, siempre que se aplique un desfase de un número de años, porque un recién nacido no



"Los hijos del plomo no quieren irse" (Gentileza La Tercera)

ejecuta delitos. La mejor correlación plomo/delitos en diversos países (con alta o baja delincuencia) se obtenía con un desfase de 18 a 19 años (Nevin, 2007: 315) lo cual sugería un mecanismo biológico además de otras condicionantes (socioeconómicas, culturales o el rigor de las medidas coercitivas) en esos países.

En base al aumento de afinidad de los receptores d-opiáceos cerebrales por sus ligandos, descrito en animales de laboratorio expuestos prenatalmente al plomo (McDowell y Kitchen, 1988: 933), hemos propuesto la hipótesis de que la exposición perinatal humana al plomo puede estar relacionada con el aumento de adicciones a drogas de abuso estimulantes y opiáceas (Tchernitchin y Tchernitchin, 1992: 391). Nuestra hipótesis sobre el efecto de la exposición perinatal a plomo en adicciones a drogas de abuso más tarde en la vida fue posteriormente demostrada en animales de experimentación por autores de otros laboratorios (ver Tchernitchin et al., 2013: 217 para una revisión).

De lo descrito más arriba se puede deducir que la exposición al plomo puede causar graves daños a la sociedad en su conjunto, sea en Chile o en otros países, y que entre las lacras más graves de la sociedad chilena, la adicción a las drogas de abuso y la delincuencia, son en parte influenciadas por la exposición temprana al plomo. También es grave el deterioro de los resultados de la educación primaria y secundaria, en los cuales el plomo también ejerce una influencia negativa, lo cual no contribuye al desarrollo del país.

**A** Efectos diferidos de exposición perinatal al manganeso por el mecanismo de *imprinting* epigenético.

La exposición prenatal a manganeso causa daño neurológico irreversible, con efectos negativos conductuales y en el desarrollo cognitivo en niños prenatalmente expuestos (Yu, 2016: 446; Rahman, 2016), además de diversas malformaciones fetales. No se han hecho estudios para estudiar los efectos de la exposición perinatal al manganeso en otros órganos y sistemas. La exposición al manganeso en los primeros meses de la gestación puede causar diversas malformaciones fetales.

**B** Exposición crónica a manganeso.

Los efectos más conspicuos de una exposición crónica al manganeso es el daño y las secuelas irreversibles en el sistema nervioso central que se manifiestan principalmente a través de episodios psiquiátricos, especialmente sicóticos, y por el desarrollo de un síndrome muy parecido al síndrome de Parkinson, denominado parkinsonismo por manganeso, acompañado de deterioro intelectual, diversas psicosis, demencia y parálisis espástica.

## 5. DIOXINAS, FURANOS Y BIFENILOS POLICLORINADOS.

Las dioxinas son los carcinógenos más potentes que existen. Además del efecto carcinógeno, se ha demostrado que la exposición prenatal o perinatal a dioxinas deja diversas secuelas irreversibles por el mecanismo de *imprinting* epigenético.

**A** Efectos en la salud que no involucran el mecanismo de *imprinting*.

La exposición crónica a dioxinas afecta la piel, el hígado, el sistema inmune, el sistema reproductivo y muchos otros órganos y sistemas. Se acepta que inducen el desarrollo de varios cánceres. Muchos científicos estiman que más del 10% de todos los cánceres a nivel mundial son causados por exposición a dioxinas.

**B** Efectos mediados por *imprinting*.

En estudios realizados en maternidades de Holanda y Japón se midieron durante o post-parto niveles de dioxinas y PCB (estos últimos, compuestos emparentados con las dioxinas) en la sangre materna o en el cordón umbilical y en la leche materna (en el caso de aquellas madres que alimentaban a sus hijos con su leche), y se hizo un seguimiento a los hijos e hijas. En este estudio se han demostrado diversas secuelas de la exposición prenatal o neonatal a dioxinas y PCB (Tchernitchin et al., 2013: 217); entre ellas:

i) La exposición prenatal a PCB y/o dioxinas causa daño neuropsicológico detectado a los 9 años de edad; este daño es mayor en niños expuestos adicionalmente a PCB durante la lactancia materna. También atrasa el desarrollo cognitivo.

ii) La exposición prenatal a PCB y/o dioxinas determina una depresión del sistema inmune (evidenciada por diversos marcadores y número de linfocitos y células T, persistentes durante la edad infantil y relacionados con mayor susceptibilidad a enfermedades infecciosas, aumento de diversas patologías infecciosas, en especial, e infecciones recurrentes del oído medio, y están asociados a una disminución de la reactividad a la vacuna anti parotiditis y rubéola, además de alteraciones detectables a los 8 años de edad, y una reducción de alergias.

iii) La exposición prenatal a PCB y dioxinas causa a los 7 a 8 años cambios en las características del juego infantil ligado al sexo. Los PCB causan que el juego de niños varones se vuelva más femenino, y el de las niñas se haga más masculino. Las dioxinas feminizan el juego de niños varones, pero en niñas el juego se hace más femenino aún. La exposición prenatal a PCB y dibenzofuranos causa, en edad adulta joven, alteraciones persistentes en la calidad de los espermios e inhibe su capacidad de penetrar ovocitos de hamster, lo cual significa infertilidad. La exposición prenatal a PCB atrasa la pubertad en varones.

iv) Estudios realizados en Holanda demostraron que la exposición perinatal a niveles ambientales de dioxinas (medición en leche materna) alteraban la función pulmonar (parámetros espirométricos), asociándola clínicamente a congestión pulmonar.

v) En Anniston, Alabama, la exposición a PCB está asociada a diabetes.

## IV CONCLUSIONES

La contaminación del aire, agua, suelos y alimentos con diversos agentes tóxicos afecta la salud de la población chilena, y es la responsable del desarrollo de diversas enfermedades, algunas de ellas mortales. No obstante, la mayor precaución que es necesaria tener consiste en proteger al feto de la exposición a agentes contaminantes (exposición materna) en los últimos meses de la gestación, y al niño durante los primeros años de vida, periodos en que el organismo se encuentra en etapas de vulnerabilidad y durante los cuales la exposición a concentraciones mucho menores, que no causarían ningún efecto en adultos, sí deja secuelas irreversibles por el mecanismo de *imprinting* epigenético, determinando el desarrollo de diversas enfermedades orgánicas o alteraciones neuroconductuales más tarde en la vida. El endurecimiento de los estándares ambientales y la implantación de medidas de prevención durante el período de vulnerabilidad, determinarán una mejoría sustantiva de las condiciones de salud de las futuras generaciones (Tchernitchin y Gaete, 2015: 1000236). El Departamento de Medio Ambiente del Colegio Médico realizó proposiciones concretas entregadas a los precandidatos de las elecciones presidenciales de 2013 en Chile (Bastías et al., 2013: 248) con el objetivo crear conciencia en los futuros gobernantes del país de la necesidad de acciones y medidas destinadas a prevenir patologías determinadas por la contaminación ambiental.

## BIBLIOGRAFÍA

ARRIAZA, CAMILO A., MIGUEL A. MENA Y ANDREI N. TCHERNITCHIN. 1989. "Prenatal androgenization selectively modifies some responses to oestrogen in the prepuberal rat uterus", *Journal of Endocrinology* 120: 379-384.

BASTÍAS, MARÍA JOSÉ, HUGO BENÍTEZ, ZENOBIO CÁRDENAS, SANDRA CORTÉS, JUAN EUROLO, ANTONIA FORTT, ANDREA GONZÁLEZ, DAVID LAGOS, JUAN CARLOS LIENDO, SERVET MARTÍNEZ, LUCÍA MOLINA, CARLOS MONTOLYA, VERENA ROMERO, ANDREI N TCHERNITCHIN, JUAN CARLOS URQUIDI, RODRIGO VARGAS, RAMÓN VERGARA.

2013. "Propuesta de Políticas Públicas que relacionen el Ambiente como Determinante del Estado de Salud Poblacional e Individual. Resumen Ejecutivo de Propuestas para los Candidatos a la Presidencia de la República y al Parlamento", *Cuadernos Médico Sociales (Chile)* 53: 248-252.

CORTÉS, ISEL, JUVENAL RÍOS, LEONARDO GAETE Y ANDREI N. TCHERNITCHIN. 2015. "Metales pesados en muestras ambientales de la Región de Atacama. Situación post-aluviones", *Actas XIV Congreso de Geología de Chile, Resúmenes Expandidos* 3: 302-305.

CSABA, GYORGY Y SU NAGY.

1976. "Plasticity of hormone receptors and possibility of their deformation in neonatal age", *Experientia* 32: 651-652.

EL MERCURIO.

2006. "Contaminación capitalina: niveles de smog se informarán cada hora". 4 de noviembre: C9.

HERBST, ARTHUR L.

1981. "Clear cell adenocarcinoma and the current status of DES-exposed females", *Cancer* 48: 484-488.

INTERNATIONAL AGENCY FOR RESEARCH ON CANCER (IARC).

2010. "Agents Classified by the IARC Monographs", *Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans (Lyon, France)* 1 (110).

MARDONES, CRISTIAN, ANDRÉS SAAVEDRA Y JORGE JIMÉNEZ.

2015. "Cuantificación económica de los beneficios en salud asociados a la reducción de la contaminación por MP10 en Concepción Metropolitana, Chile", *Revista Médica de Chile* 143: 475-483.

MCDOWELL, JULIA E IAN KITCHEN.

1988. "Perinatal lead exposure alters the development of  $\delta$ - but not  $\mu$ -opioid receptors in rat brain", *British Journal of Pharmacology* 94: 933-937.

MENA, MIGUEL A., CAMILO A. ARRIAZA Y ANDREI N. TCHERNITCHIN.

1992. "Early postnatal androgenization imprints selective changes in the action of estrogens in the rat uterus", *Biology of Reproduction* 46: 1080-1085.

NEEDLEMAN, HERBERT L., JULIE A. RIESS, MICHAEL J. TOBIN, G. E. BIESECKER Y J. B. GREENHOUSE.

1996. "Bone lead levels and delinquent behavior", *Journal of the American Medical Association* 275: 363-369.

NEEDLEMAN, HERBERT L., CHRISTINE MCFARLAND, ROBERTA B. NESS, STEPHEN E. FIENBERG Y MICHAEL J. TOBIN.  
2002. "Bone lead levels in adjudicated delinquents. A case control study", *Neurotoxicology Teratology* 24: 711-717.

NEVIN, RICK.

2000. "How lead exposure relates to temporal changes in IQ, violent crime, and unwed pregnancy", *Environmental Research* 83: 1-22.

2007. "Understanding international crime trends: the legacy of preschool lead exposure", *Environmental Research* 104: 315-336.

OLIVARES, GUSTAVO, LAURA GALLARDO, JOAKIM LANGNER Y BODIL AARHUS ANDRAE.

2002. "Regional dispersion of oxidized sulfur in Central Chile", *Atmospheric Environment* 36: 3819-3828.

OSTRO, BART, JOSÉ M SÁNCHEZ, CARLOS ARANDA Y GUNNAR S ESKELAND.

2006. "Air pollution and mortality: results from a study of Santiago, Chile", *Journal of Exposure Analysis and Environmental Epidemiology* 6: 97-114.

PAKARINEN, SUVI, TUOMAS MATTILA, MATTI MELANEN, ARI NISSINEN Y LAURA SOKKA.

2010. "Sustainability and industrial symbiosis - The evolution of a Finnish forest industry complex", *Resources Conservation and Recycling* 54 (12): 1393-1404.

POBLETE, ANDERSON NICOLÁS, ORLANDO MACARI Y CARLOS RODRÍGUEZ.

2015. "Enriquecimiento y distribución espacial de arsénico en los suelos de las comunas de Quintero y Puchuncaví". *Actas XIV Congreso de Geología de Chile, Resúmenes Expandidos* 3: 288-291.

RAHMAN, SYED MOSHIQUR, MARIA KIPPLER, FAHMIDA TOFAIL, SVEN BÖLTE, JENA DERAQSHANI HAMADANI Y MARIE VAHTER.

2016. "Manganese in Drinking Water and Cognitive Abilities and Behavior at 10 Years of Age: A Prospective Cohort Study", *Environmental Health Perspectives* 631: 1-30.

RIVARA, MARÍA ISABEL Y GERMÁN COREY.

1995. "Tendencia del riesgo de morir por cánceres asociados a la exposición crónica al arsénico II Región de Antofagasta, 1950-1993", *Cuadernos Médico Sociales (Chile)* 36 (4): 39-51.

SMITH, ALLAN H., GUILLERMO MARSHALL, YAN YUAN, CATTERINA FERRECCIO, JANE LIAW, ONDINE VON EHRENSTEIN, CRAIG STEINMAUS, MICHAEL N. BATES Y STEVE SELVIN.

2006. "Increased mortality from lung cancer and bronchiectasis in young adults after exposure to arsenic in utero and in early childhood", *Environmental Health Perspectives* 114 (8): 1293-1296.

SOKKA, LAURA, SUVI PAKARINEN Y MATTI MELANEN.

2011. "Industrial symbiosis contributing to more sustainable energy use - an example from the forest industry in Kymenlaakso, Finland", *Journal of Cleaner Production* 19: 285-293.

TCHERNITCHIN, ANDREI N.

2006. "El Proceso de la celulosa. Efectos sobre la salud humana, la biodiversidad y el desarrollo económico de la zona de impacto. Proposiciones para mitigar el proceso", en *Plantas de celulosa, medio ambiente e inserción social*, pp. 24-42. Concepción, Chile: Conama.

2011. "Análisis crítico de la nueva Norma Primaria de Calidad Ambiental para Material Particulado Fino Respirable MP2,5", *Cuadernos Médico Sociales (Chile)* 51: 24-28.

TCHERNITCHIN, ANDREI N. Y GABRIELA MUÑOZ.

2012. "Efectos sobre la salud y el medio ambiente de las actividades mineras en Chile. Contaminación del estero Pupío y agua potable del pueblo de Caimanes: ¿se origina desde el tranque de relaves mineros El Mauro?", *Cuadernos Médico Sociales (Chile)* 52: 199-214.

TCHERNITCHIN, N. ANDREI Y JUAN LUIS CASTRO.

2002. "Carta al Editor, Respuesta al Gerente Técnico Sherwin Williams Chile SA", *Visión Médica Regional (Concepción, Chile)* 6 (7): 93-97.

TCHERNITCHIN, ANDREI N. Y LEONARDO GAETE L.

2015. "Prenatal exposures to environmental agents or drugs promote the development of diseases later in life", *Biology and Medicine (Aligarh)* 7 (3): 1000236.

TCHERNITCHIN, ANDREI N., LEONARDO GAETE, VERENA ROMERO Y MOISÉS PINILLA.

2011. "Efectos de la radiación electromagnética no ionizante sobre la salud y el caso específico de los efectos en la salud humana de la telefonía celular", *Cuadernos Médico Sociales (Chile)* 51: 187-217.

TCHERNITCHIN, ANDREI N., LEONARDO GAETE, RODRIGO BUSTAMANTE Y YURI A. SOROKIN.

2013. "Adulthood prenatally programmed diseases - Health relevance and methods of study", en *Protein Purification and Analysis I. Methods and Applications*, pp. 217-258. Hong Kong: iConcept Press.

TCHERNITCHIN, ANDREI N. Y NIKOLAI A TCHERNITCHIN.

2006. "Contaminación del aire revisitada", *Cuadernos Médico Sociales (Chile)* 46: 107-110.

TCHERNITCHIN, ANDREI N., NINA LAPIN, LUCÍA MOLINA, GUSTAVO MOLINA, NIKOLAI A. TCHERNITCHIN, CARLOS ACEVEDO Y PILAR ALONSO.

2005. "Human exposure to lead in Chile", *Review of Environmental Contamination and Toxicology* 185: 93-139.

TCHERNITCHIN, ANDREI N. Y NINA TCHERNITCHIN.

1992. "Imprinting of paths of heterodifferentiation by prenatal or neonatal exposure to hormones, pharmaceuticals, pollutants and other agents and conditions", *Medical Science Research* 20: 391-397.

YU, XIAODAN, LIMEI CHEN, CAIFENG WANG, XIN YANG, YU GAO Y YING TIAN.

2016. "The role of cord blood BDNF in infant cognitive impairment induced by low-level prenatal manganese exposure: LW birth cohort, China", *Chemosphere* 163: 446-451.

# LOS COMPROMISOS DE CHILE EN ENERGÍA DESPUÉS DEL COP21:

FUENTES DE ENERGÍA, ACUERDOS INTERNACIONALES, DESARROLLO ECONÓMICO Y PREOCUPACIONES SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

C. RODRIGO SÁEZ MUÑOZ

Historiador y Politólogo Internacional.  
PhD Graduate Institute -Geneva (IHEID).  
Investigador Asociado, Fondation Pierre du Bois.  
Rodrigo.Saez@me.com



Detalle,  
"Explosión de Gas Grisú",  
MARIO TORAL

## RESUMEN

Este ensayo trata del sector productor de energía de Chile, el mayor emisor de CO2 del país y el sector más apto para una política nacional estratégica. Chile es muy vulnerable a los efectos del cambio climático, pero su economía de tamaño medio tiene demandas de energía que continúan aumentando rápidamente. Para hacer frente a estos retos, Chile se comprometió con el COP21 a reducir su huella de CO2 modificando su dependencia de los combustibles fósiles y aumentando su vínculo con las energías renovables no convencionales (ERNC), en particular la energía eólica y solar. El análisis incluye la actual mezcla energética de Chile, sus recursos energéticos renovables sin explotar, y su progreso en el cumplimiento de sus compromisos con el COP21 para llegar a una combinación de energía más limpia a corto y mediano plazo dentro de las restricciones económicas.

## RÉSUMÉ

Cet article traite de la production d'énergie au Chili, le plus grand émetteur de CO2 dans le pays et le secteur le plus approprié pour un secteur de la politique nationale stratégique. Le Chili est très vulnérable aux effets du changement climatique, mais son économie a des demandes moyennes d'énergie en augmentation continue et rapide. Pour relever ces défis, le Chili s'est engagé à la COP21 à réduire son empreinte de CO2 en modifiant sa dépendance aux combustibles fossiles et en augmentant son lien avec l'énergie non-conventionnelle renouvelable (NCRE), en particulier l'énergie éolienne et solaire. L'analyse comprend la combinaison actuelle d'énergie du Chili, de ses ressources encore inexploitées d'énergie renouvelable et des progrès réalisés dans le respect des engagements à la COP21 pour atteindre un mix énergétique plus propre dans le court et moyen terme en tenant compte des contraintes économiques.

## ABSTRACT

This essay deals with Chile's energy producing sector, the country's largest CO2 emitter and the sector most amenable to a strategic national policy. Chile is highly vulnerable to the effects of climate change, but its mid-sized economy has power demands that continue to increase rapidly. In order to meet these dual challenges, Chile made commitments to COP21 to reduce its CO2 footprint by modifying its dependence on fossil fuels and increasing its reliance on non-conventional renewable energy (NCRE) sources, particularly wind and solar energy. The analysis includes Chile's current energy mix, its untapped renewable energy resources, and its progress in meeting its COP21 commitments to arrive at a cleaner energy combination in the short to medium term within economic constraints.

## I CHILE Y SUS COMPROMISOS CON EL COP21

Chile, país relativamente pequeño con una población cercana a los 18 millones de habitantes, es responsable de solo el 0,25% de las emisiones globales de CO<sub>2</sub>. Si bien la contribución potencial del país a la reducción de estas emisiones mundiales es insignificante, el impacto del cambio climático causado es y será muy perjudicial para el bienestar de Chile. Existen múltiples sectores que consumen energía y producen emisiones de CO<sub>2</sub>: transporte, construcción, uso de energía en el hogar, oficinas e industrias. El sector de producción de energía es el mayor generador de emisiones de CO<sub>2</sub>. Todos estos sectores deben ser abordados para disminuir la huella de CO<sub>2</sub> de Chile. Sin embargo, en este ensayo me centraré únicamente en el sector de la producción de energía, porque es el mayor emisor de CO<sub>2</sub> y porque su naturaleza centralizada la convierte potencialmente en el blanco más sensible para una estrategia nacional. Chile tiene una costa larga (4270 km) y sus ríos cortos y rápidos dependen del derretimiento de la nieve y de los glaciares. Estos factores geográficos hacen que el país andino sea altamente vulnerable al cambio climático. Tales cambios tendrán un efecto cada vez mayor en la economía del país. Por ejemplo, el sector agrícola económico, que incluye las tierras áridas y semiáridas irrigadas en el norte y centro donde se producen frutas y vinos de alto valor y el sur lluvioso que produce cereales y otros productos esenciales, susceptibles a las consecuencias negativas del cambio climático. Las mismas vulnerabilidades se mantienen en otros importantes sectores económicos de Chile como la silvicultura, la pesca marítima y la acuicultura. La minería, la actividad económica más importante de Chile, no está directamente amenazada por el cambio climático, pero este sector depende de la estabilidad de los mercados internacionales.

En Chile, los mayores impulsores de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI; en particular el CO<sub>2</sub>) han sido, y siguen siendo, la generación de energía, el transporte y la minería. El consumo de energía de Chile, abastecido por fuentes de combustibles fósiles (el carbón, el petróleo y el gas natural), energía hidroeléctrica y fuentes renovables no convencionales, continúa creciendo, duplicándose aproximadamente cada década (Sáez Muñoz, 2014: 229). "Entre 1990 y el 2010 las emisiones del sector energético se duplicaron, pasando de una cantidad de alrededor de 34 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> a 68 millones de toneladas, siendo el sector energético responsable de casi el 75% de las emisiones en Chile para el 2010" (Ministerio de Energía, 2016: 31-32). Debido a que las tasas de crecimiento de la población y las tasas de crecimiento económico influyen en el consumo de energía, las relaciones entre estos factores y las emisiones de GEI se examinan en la sección siguiente.

En el documento de la *Contribución Nacional Tentativa de Chile* (INDC) para el Acuerdo Climático París 2015 (COP21), presentado el 29 de septiembre de 2015, Chile propuso reducir sus emisiones de CO<sub>2</sub> para el año 2030 en un 30% respecto a los niveles del 2007 (Gobierno de Chile INDC, 2015). Además, si aportes monetarios internacionales están disponibles, Chile se comprometió a reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> entre un 35% y un 45% dentro del plazo. Chile mide su contribución en términos de "intensidad de emisiones (toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente por Producto Interno Bruto (PIB) en millones de CLP \$2011)" (Gobierno de Chile INDC, 2015: 9), y es uno de los pocos países que divide las actividades del sector de Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (UTCUTS) de otras fuentes de emisión, mejorando así la claridad de sus propuestas de la INDC. Como parte de la planificación de UTCUTS "Chile se compromete al manejo sustentable y recuperación de



Vista exterior de la sala de negociaciones del COP21 en el sitio del centro de exposiciones de Bourget.



"Santiago de Chile", NORBERTO SEEBACH

100.000 hectáreas de bosque, principalmente nativo, que representará capturas y reducción de GEI en alrededor de 600.000 toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente anuales, a partir del 2030" (Ibídem). Sin embargo, los compromisos globales de Chile vienen con varias advertencias, incluyendo la asunción de tasas de crecimiento económico similares a la de la década anterior del país (promedio anual del 4,45% de 2005-2015, excluyendo 2008-2009, según datos del Banco Mundial). Adicionalmente, los componentes de este compromiso están sujetos a la aprobación de los cambios a la Ley de Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal (Ley 20.283).

La trayectoria de Chile para cumplir con sus compromisos se basa en los indicadores proporcionados por el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (1990-2010), los análisis y recomendaciones de mitigación proporcionados por el proyecto *Mitigation Action Plans and Scenarios* (MAPS Chile) y los aportes de varios ministerios y audiencias públicas. La estrategia chilena para enfrentar los desafíos del cambio climático tiene cinco pilares: 1) mitigación (reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>); 2) adaptación (por ejemplo, manejo del agua y silvicultura, evaluaciones periódicas del sector); 3) desarrollo y fortalecimiento de capacidades; 4) desarrollo tecnológico y transferencia; 5) financiamiento. La fase de comentarios públicos del Plan de Acción de Chile se ha completado. El documento del Plan de Acción cubrirá el período comprendido entre los años 2017 y 2022.

Una crítica a los compromisos de Chile con el COP21 fue proporcionada por Climate Action Tracker (2016: 13-14). Este análisis señala que el objetivo de Chile de reducir en un 30% las emisiones de GEI de los niveles entre los años 2007 y 2030 equivale, de hecho, a un aumento de 222% con respecto a los niveles de 1990 (o un 75% sobre los niveles del año 2010 si se excluyen las emisiones de UTCUTS). El objetivo de Chile es una reducción del 35-45% de las emisiones de GEI de los niveles de 2007 para el año 2030, si el apoyo financiero internacional ocurre, equivaldría a un aumento del 154-198% respecto a los niveles de 1990 (o un 38-62% aumento sobre los niveles de 2010 si se excluyen las emisiones de UTCUTS). Climate Action Tracker calificó estos objetivos como "inadecuados" porque si todos los países asumieran los mismos compromisos, el calentamiento global excedería 3-4°C. Aunque estas propuestas de Chile fueron calificadas como "inadecuadas", el país cumpliría su compromiso de reducción del 30% del INDC para el año 2030. En las secciones siguientes analizo las necesidades energéticas de Chile, las opciones de fuentes de energía, los requerimientos de infraestructura y las consideraciones sociales que afectan la planificación energética a largo plazo. Estos factores estarán relacionados con los esfuerzos que Chile ha hecho y está realizando para incentivar nuevos programas para mejorar sus compromisos con el COP21 más allá de la meta relativamente baja que se ha fijado.

## II LOS CONDUCTORES DE LA DEMANDA DE ENERGÍA

### CRECIMIENTO POBLACIONAL / URBANIZACIÓN

El crecimiento de la población es un factor importante en la demanda y en el consumo de energía. La tasa de crecimiento de la población chilena es solo alrededor del 0,82%. Aunque la tasa actual de migración neta de 0,34 (por mil) no es lo suficientemente grande como para tener un impacto significativo hoy en día, las tendencias apuntan a que Chile se convierta en un polo migratorio, atrayendo a personas de la región y de más allá. Se espera que la población actual 17,8 millones crezca hasta cerca de 19,5 millones para el año 2030. Esto sugiere que el modesto crecimiento de la población en Chile no tendrá un impacto importante en el consumo de energía. Sin embargo, la alta tasa de urbanización es un factor que complica. Hoy en día, el 89% de la población de Chile se considera "urbana" y la ONU proyecta que esta cifra alcanzará alrededor del 94% en 2050. En términos del uso público y privado, las densas poblaciones urbanas tienen mayores probabilidades de ser consumidores de energía más intensos que las comunidades rurales dispersas. Transporte, requisitos del lugar de trabajo y uso doméstico de aparatos eléctricos son los principales sectores de consumo. Además, las poblaciones urbanas son más capaces de organizarse políticamente, que las comunidades rurales dispersas, por ello exigen que sus necesidades energéticas sean satisfechas.

### CRECIMIENTO ECONÓMICO

El crecimiento económico de Chile, medido por la Renta Nacional Bruta (RNB), ha sido continuo y fuerte en los últimos 25 años. La RNB fue de US\$2.260 en 1990 y US\$14.100 en 2015 (Banco Mundial). Este crecimiento económico continuo ha sido más rápido que el crecimiento poblacional de Chile y se ha asociado con niveles crecientes de urbanización. Sin embargo, Chile es el país con la distribución más desigual de riqueza en la OCDE, con un coeficiente GINI de 50,45 estimación del año 2013 (World Bank, 2016). También es el país latinoamericano con mayores costos de energía. Esto tiene un impacto negativo considerable en la competitividad del sector industrial-minero de Chile y en los hogares de bajos ingresos.

¿Por qué los costos de energía son tan altos en Chile? Chile es un importador neto de combustibles fósiles para alimentar su infraestructura de generación eléctrica. Hasta el año 2014, el precio global de los hidrocarburos era alto. Aunque los precios mundiales de los combustibles han disminuido significativamente en los últimos años, los contratos de energía de alto costo siguen vigentes y mantendrán los precios elevados hasta el 2021 (Ministro de Energía Máximo Pacheco "Las cuentas de la luz van a bajar en un 20% a partir de 2021" citado en Barrientos Dörner, 2016), cuando los nuevos contratos

deberían comenzar a reducir los precios. La historia de la estrategia de importación de combustibles en Chile es instructiva. En los años 1990, Chile tomó la decisión estratégica de depender del gas natural argentino importado para sus necesidades energéticas. Después de construir una extensa red de gasoductos y plantas, Chile comenzó a recibir importaciones de gas de Argentina en 1997, de acuerdo con un tratado de "Protocolo de Integración de Gas". En virtud de este tratado, Chile recibió un tercio de sus necesidades energéticas. Sin embargo, a partir del año 2002, la crisis financiera de Argentina llevó a su gobierno a congelar los precios de la energía para los consumidores. Esto condujo a reducciones en la inversión y en la producción del sector energético. Bajo una presión política para satisfacer las necesidades internas, el gas argentino dejó de fluir a Chile en el 2004, coincidiendo con un fuerte aumento en el costo de los hidrocarburos en los mercados internacionales. A pesar de las grandes reservas de gas, Argentina no pudo satisfacer sus propias necesidades energéticas en el año 2016. Hoy en día, los mismos gasoductos construidos en los años 90 se están utilizando para permitir a Chile reexportar gas natural licuado (GNL) a Argentina. En retrospectiva, la planificación fue mala al depender de una fuente externa de combustible (con una débil negociación de multas) y renunciar a invertir en la energía hidroeléctrica chilena. Por lo tanto, un importante factor que contribuyó al alto costo de la energía en Chile fue la necesidad de adoptar un enfoque costoso y "sucio" (dependiente del carbón y diésel), en lugar de desarrollar un plan estratégico de energía. El Ministerio de Energía de Chile está ahora comprometido en la planificación a largo plazo para un futuro energético seguro, más limpio y menos costoso.

El Ministerio de Energía ha ideado un plan de licitación de contratos destinados a aumentar la competencia y a reducir los costos del suministro de energía. El objetivo de este plan es incrementar la participación de las energías renovables no convencionales (ERNC) en la matriz energética nacional. El proceso de solicitud de concesión se simplificó e incorporó objetivos anuales para los generadores. Otra modificación importante fue la incorporación de "bloques de tiempo" en la última subasta energética de Chile. Esta modificación abrió la puerta a tecnologías como la energía eólica y solar, permitiéndoles competir con fuentes de energía tradicionales (por ejemplo, grandes hidroeléctricas y carbón) mediante la licitación de bloques de tiempo específicos para suministrar energía: 23:00 a 7:59, 8:00 a 17:59 y el bloque máximo de consumo de 18:00 a 22:59.

En julio del 2016, Chile subastó contratos por 12.430GWh por año durante veinte años. Este proceso de licitación atrajo a 84 empresas chilenas e internacionales. El precio promedio de las licitaciones ganadoras fue de US\$47,60 MWh. Este fue el precio más bajo desde que el proceso de licitación fue instituido hace una década; y fue un 60% y 34% inferior respecto a las ofertas medias de los años 2013 y 2015, respectivamente. El gobierno espera que, como resultado de la licitación del 2016, las facturas de electricidad disminuirán un 20% a partir de 2021.

Las críticas importantes del proceso de licitación son la falta de financiación clara de algunos de los proyectos más ambiciosos, proyecciones excesivamente optimistas para la rentabilidad a largo plazo y multas bajas por incumplimiento. La próxima subasta de energía en octubre del 2017 será de 4.200GWh anuales, comenzando en el 2023 por un período de 20 años para alimentar el Sistema Interconectado Central (SIC) y el Sistema Interconectado del Norte Grande (SING). Las nuevas características de esta subasta implican que 3.540GWh/año se destinarán a segmentos de bloques de tiempo o de 24 horas, 660GWh/año se destinarán a bloques de trimestre o bloques de todo el año y el proceso de selección de ofertas se dividirá en dos fases. Las garantías de rendimiento financiero se han duplicado con el fin de abordar una de las críticas mencionadas anteriormente.

### MINERÍA

La minería, el sector más importante de la economía chilena, representó el 11,2% del PIB total de Chile y el 55% de sus exportaciones en el año 2014 (D'Abreo, 2016: 6-7). La llamada "Gran Minería", cuyo foco principal es la producción de cobre, domina la actividad minera de Chile y hace un uso intensivo de los recursos energéticos. Según el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, el crecimiento total de la demanda de energía de la industria del cobre aumentó 223,9% entre 1991 y 2010 (INE, 2011: 4). Para satisfacer las necesidades del rápido crecimiento de la actividad minera, se construyeron plantas de combustibles fósiles productoras de energía (por ejemplo, Olivos 116 MW de gas en el 2008; Nuevas Ventanas 267 MW de carbón en el 2009; y Andina 165MW de carbón en el 2010). Sin embargo, el súper ciclo de la demanda de productos básicos (incluida la demanda de cobre) comenzó a llegar a su fin en el año 2014. El precio de una libra de cobre bajó de valores máximos de alrededor de US\$4,50 en febrero del 2011 a mínimos de alrededor de US\$2,04 en agosto del 2016. Se anticipa una gradual recuperación.

El fin del súper ciclo de la demanda de cobre se suma a una serie de problemas que enfrentan las actividades mineras de Chile. Los altos costos de la energía y la incertidumbre de las capacidades actuales y futuras para generarla presentan al sector minero importantes impedimentos estructurales a su competitividad y a la viabilidad de sus futuros proyectos. Entre el 2005 y el 2015, los costos de megavatio por hora (MWh) de Chile para la minería del cobre se duplicaron "cerca US \$100 por megavatio-hora, según el Consejo Minero con sede en Santiago, un precio que casi duplica el de su vecino Perú" (Dube, 2015: B8), que hace que la energía minera de cobre de Chile sea "la más cara de la región y una de las más altas de todos los países mineros. Esta es una gran desventaja para el sector minero chileno, dado que la energía representa aproximadamente el 18% del costo de producción en efectivo" (D'Abreo, 2016: 10). Otro motivo de preocupación para la industria minera es el hecho de que en los últimos años, los proyectos generadores han sido retirados o aplazados después de haber sido aprobados

inicialmente. Entre estos proyectos se encuentran: Punta Alcalde, una central termoeléctrica de 750 MW de carbón (ENDESA); Central Castilla, una planta termoeléctrica de carbón de 2.100 MW (MPX y E.ON); y la más emblemática, HydroAysén, una planta hidroeléctrica ubicada en la Patagonia y programada para generar 2.750 MW (ENDESA y COLBÚN). El proyecto HydroAysén habría generado del 15 al 20% de las necesidades energéticas de la nación. El aplazamiento o paralización de nuevos proyectos de generación de energía y la desaceleración económica nacional tendrán inevitablemente consecuencias para el consumo de energía en el sector minero de Chile, pero su severidad aún no se ha determinado.

Una respuesta a los retos energéticos que enfrenta la Gran Minería ha sido la incorporación de energía renovable en sus proyectos de infraestructura. El principal factor motivador para la adopción de estas fuentes de energía por parte del sector minero chileno no son las preocupaciones ambientales, sino la necesidad de seguridad energética y de precios competitivos (Dube, 2015: B8). Avanzando, esta consideración crecerá en importancia. Diego Hernández, entonces Vicepresidente de la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO), señala: "El envejecimiento de las minas provoca un incremento en la dureza de los materiales y la caída de las leyes del mineral genera la necesidad de un mayor procesamiento de la roca para obtener la misma cantidad de producto ... [por lo cual la] ... energía es un insumo estratégico que va aumentando su demanda en un 53% en los últimos años" (Staff, 2016: 3). Según Slattery (2016) "algunas minas están pagando más de 100 dólares por megavatio hora en sus contratos más caros, mientras que los productores eólicos han ofrecido 24 horas de energía con precios tan bajos como \$38 en la red pública de Chile". Estos importantes diferenciales de costos están motivando al sector minero a considerar la renegociación de contratos a largo plazo. Ilustrativo de la relación en evolución entre la minería y las ERNC es la sustitución de calderas industriales de producción de energía en una de las minas de CODELCO en el Desierto de Atacama la que una vez consumió 67.000 barriles de diésel por año con 3.000 paneles solares (Dube, 2015: B8).

## III OPCIONES DE FUENTES DE ENERGÍA

### 3.1 FUENTES DE ENERGÍA CONVENCIONALES.

#### ENERGÍA HIDRÁULICA

La energía hidroeléctrica en Chile ha desempeñado tradicionalmente un papel importante, aunque no siempre dominante, en la producción de energía (en 2004 ésta representó el 78% de la generación de energía, pero más recientemente ha representado solo el 30%). La geografía y los recursos hídricos de Chile hacen de la energía hidroeléctrica una excelente fuente de energía, con una

huella de carbono limpia, en contraste con otras fuentes de energías convencionales como el carbón o el GNL. El costo económico de la energía hidroeléctrica también es relativamente estable porque depende del ciclo natural del agua, más que de los combustibles fósiles importados. Las plantas hidroeléctricas son capaces de pasar de cero a la máxima producción en la red eléctrica rápidamente, haciéndolas ideales para proporcionar energía de respaldo esencial. A pesar de sus muchas ventajas, la energía hidroeléctrica tiene varios inconvenientes. Las desventajas de la gran hidroeléctrica incluyen las perturbaciones ambientales y de la comunidad, plazos largos desde la iniciación del proyecto hasta la finalización, altos costos financieros iniciales y, dependiendo del diseño, la producción de metano en los embalses inundados puede exceder el ahorro de CO<sub>2</sub>. En Chile, ya se han desarrollado la mayoría de las mejores ubicaciones cerca de los puntos de consumo (por ejemplo, operaciones mineras y centros urbanos más grandes). Las nuevas grandes centrales hidroeléctricas a menudo requieren largas líneas de transmisión que son costosas de construir y tienen efectos no deseados en el medio ambiente y en las comunidades locales. El cambio climático ya está teniendo un impacto en los patrones de lluvia en Chile, socavando la seguridad a largo plazo del agua para las represas hidroeléctricas.

El potencial de la gran hidroeléctrica para aumentar su papel como una fuente significativa de generación de energía existe porque hay enormes recursos subdesarrollados y sin explotar, particularmente en el extremo sur de Chile. Estos recursos sin explotar podrían permitir la entrada de capacidad "limpia" a la matriz de energía. Chile tiene un potencial estimado de 21.279 MW (Rudnick et. al.; citado en Nasirov y Silva, 2014: 29). En la actualidad tiene una capacidad instalada de hidro embalse en la red SIC de 19,3%. La hidro pasada contribuye 16,1% de electricidad en la red SIC (Comisión Nacional de Energía, 2017). La oposición a la expansión agresiva de grandes proyectos hidro embalses ha florecido en la última década. Emblema de esta oposición es HydroAysén, un proyecto de \$3,2 mil millones de dólares que se espera genere 18.430GWh al año y que representa el 28% del consumo de Chile en el año 2012 (Nasirov y Silva, 2014: 29). A pesar de recibir la aprobación del gobierno en el 2008, la oposición de activistas ambientales locales, nacionales e internacionales terminó con el rechazo del proyecto por el Comité de Ministros de la Presidenta Bachelet en junio del 2014. Los activistas locales de derechos y ambientalistas de Chile, después de luchar una década en contra de HydroAysén, lograron utilizar efectivamente los procesos judiciales y los medios sociales para informar a la opinión pública y organizar manifestaciones de masas en oposición a proyectos que no alcanzaron a construir un consenso profundo entre los afectados. Es interesante que la suspensión del Proyecto HydroAysén probablemente no resultará en una escasez de energía que algunos pronosticaban, gracias a la expansión vigorosa de las ERNC. En las palabras de Herman Chadwick, Presidente de Enel Chile: "Estaba este cuco de que si no había HydroAysén no había energía en

Chile, pero ya el 58% de su generación ha sido suplido por fuentes solares o eólicas. Entonces, uno dice que hay que mirarlo bien" (Vargas, 2017: B2). La gran hidroeléctrica es costosa y requiere largo tiempo para planificar y ejecutar, ahora incumbe a las corporaciones mirar más allá del apoyo político otorgado por cualquier administración, incorporar un amplio consenso tanto a nivel local como nacional y considerar atentamente las opciones de ERNC menos invasivas de un entorno único como la Patagonia de Chile.

#### CARBÓN Y DIÉSEL

El carbón bituminoso es el único combustible fósil abundante encontrado en Chile, y es un elemento importante de la seguridad energética del país. Sin embargo, debido al alto costo de extracción, Chile debe importar la mayor parte del carbón que utiliza para la generación térmica. Según el Ministerio de Energía, en el año 2015 Chile importó 9.873 millones de toneladas métricas de carbón, principalmente de Colombia (41,6%), Estados Unidos (33,4%) y Australia (20,7%). Las plantas térmicas alimentadas con carbón emiten altos niveles de CO<sub>2</sub>, son extremadamente perjudiciales para el medio ambiente y un peligro probado para la salud de las comunidades que viven cerca de las plantas generadoras (el plomo, otros metales pesados tóxicos y arsénico liberados como subproductos). Como resultado, las plantas de carbón son el foco de fuerte oposición de los grupos ambientalistas y de las comunidades locales que no quieren que se construyan dentro de sus distritos.

La rápida expansión de las centrales termoeléctricas alimentadas con carbón en Chile fue el resultado directo del repentino fin de los suministros argentinos de GNL en el 2004/2005. La respuesta del estado chileno bajo el Presidente Lagos y la primera administración de la Presidenta Bachelet fue conceder apresuradamente la aprobación de proyectos termoeléctricos, muchos de éstos eran accionados por carbón y diésel. Entre el 2005 y el 2015 la parte de la matriz eléctrica alimentada por carbón casi se duplicó, alcanzando el 18% en el año 2015 (Valencia, 2016: C6).

El futuro de la generación de energía de carbón en Chile es incierto. Desde el año 2010, veintidós proyectos de carbón diseñados para generar 6.880MW fueron cancelados. Se trata de un cambio drástico respecto a las expectativas del 2012, cuando el carbón fue visto como un elemento importante de la futura generación de energía chilena. En el 2016, la estación de carbón de Cochrane se conectó con 532MW. Es uno de los pocos proyectos de centrales a carbón que queda y la conclusión de algunos otros proyectos previamente aprobados es incierta.

En agosto del 2007, el carbón y el diésel representaron el 58% de la potencia en el SIC. En ese año, el 22% de la energía generada en Chile fue producida a partir del combustible diésel, el cual casi todo fue importado. El diésel fue introducido masivamente en el 2005/06 como otra solución rápida por la pérdida de gas natural argentino. En el año 2016, el diésel sigue siendo una fuente

importante de energía en Chile (3.099 MW, lo que equivale alrededor del 14% de toda la energía generada) debido a que las plantas de legado siguen activas. Sin embargo, dado su impacto medioambiental altamente negativo y los costos relativamente altos y variables, la participación del diésel en el aporte de electricidad a las redes SIC y SING debería disminuir en el corto y mediano plazo. Su papel puede ser asumido por el gas natural licuado (GNL) y la geotérmica, que son menos perjudiciales para el medio ambiente.

#### GAS NATURAL LICUADO (GNL)

El Gas Natural Licuado (GNL) es una opción mucho más limpia que otros hidrocarburos que Chile puede emplear para satisfacer sus demandas energéticas. El GNL, no renovable, puede servir como transición a las energías renovables. Chile ya había construido, en los años noventa, una extensa red de gasoductos para el transporte de gas natural argentino, que posteriormente quedó indisponible. Esta red ha sido adaptada para recibir las importaciones de GNL de otros proveedores internacionales, porque Chile no posee reservas significativas de gas natural. La Comisión Nacional de Energía de Chile informó que en el 2016 los principales exportadores de GNL a Chile fueron Trinidad y Tobago (52%) y Estados Unidos (31%). Aunque los precios internacionales del GNL son actualmente bajos, no hay garantías de que entre ahora y el año 2025 los precios no aumenten significativamente, lo que supone una cuestión importante de fiabilidad y previsibilidad de los precios.

GNL ingresa al sistema en Chile y se re-gasifica en el terminal de GNL Quinteros (operativo desde el 2009 y

atendiendo al centro y sur de Chile); GNL también ingresa al norte de Chile en el terminal de GNL de Mejillones (operativo desde el 2010). En junio del 2013, se aprobó otro proyecto de GNL (Penco Lirquén). El GNL aportó considerablemente a la generación de electricidad en las redes SIC (en el centro y sur de Chile 16,9%) y SING (en el norte de Chile 36,9%) en el año 2016 (Comisión Nacional de Energía, 2017).

#### 3.2 FUENTES DE ENERGÍA RENOVABLE NO CONVENCIONALES (ERNC).

Las fuentes de energía renovable no convencionales (ERNC) en Chile, teóricamente, tienen la capacidad de generar energía más que suficiente para satisfacer todas las demandas actuales, las futuras previstas e incluso si las fuentes de ERNC, con tecnologías establecidas en otros países y con un tremendo potencial en Chile (por ejemplo, la energía geotérmica) quedan fuera de la ecuación. En el año 2012, las ERNC operacionales representaron solo el 4,9% de la producción total de energía de Chile. En 2016, la ERNC aportó alrededor del 15% de la producción total de energía de Chile y la producción de ERNC creció a razón de unos 1000MW por año. Además, los costos de los ERNC se están volviendo muy competitivos y los aumentos de costos son más controlables y predecibles que los de la energía producida a partir de combustibles fósiles (Kunstmann, 2014; Román et al., 2015; Watts, 2015; Comisión Nacional de Energía, 2017).

Un importante impulso para trasladar la producción de energía de las fuentes de energía convencionales hacia

"Géiseres Tatio", NORBERTO SEEBACH



las fuentes de ERNC llegó en abril del 2008, cuando el gobierno nacional aprobó la Ley 20.257 de Energías Renovables No Convencionales. Esta ley obligaba a las ERNC a constituir al menos el 5% para el año 2014 (ya sea de sus propias plantas generadoras o compradas a terceros). A partir de 2015, esta ley requiere incrementos anuales de 0,5% hasta que las contribuciones de la ERNC a la red de transmisión constituyan, en el 2024, al menos el 10% de la electricidad total vendida. En octubre de 2013, la ley fue enmendada y ahora requiere que las empresas eléctricas que generen 200MW, o más en capacidad operativa total, deben generar 20% de su producción eléctrica en el año 2025 de las ERNC (Ley 20.698) (Gobierno de Chile INDC, 2015: 5). El incumplimiento de estas metas resultará en multas significativas (International Energy Agency, 2016). En esta sección se analizan las fuentes de ERNC de Chile: eólica, solar, centrales hidroeléctricas de paso (menos de 20MW), biomasa y geotérmica.

#### ENERGÍA EÓLICA

Con su costa larga, las altas cumbres de la cordillera de los Andes y sus valles transversales, Chile es un excelente candidato para el desarrollo de la energía eólica como una fuente importante de energía eléctrica. Sin embargo, el desarrollo de esta fuente de energía ha sido relativamente lento en Chile. Por ejemplo, entre el 2001 y el 2007 había meramente 20MW de capacidad instalada eólica. Entre los años 2008 y 2011 se agregaron otros 185MW de capacidad eólica instalada, generados a partir de 3 o 4 parques eólicos a escala comercial (Bernabei, 2016: 42). Desde 2012, se ha registrado un notable incremento del interés en la inversión en más parques eólicos, con proyectos de 3.250MW con aprobación medioambiental entre el 2012 y el 2013. Solo 385MW de este total estaban en operación o en construcción a fines del 2013 (Ibídem). En el año 2016, la energía eólica suministró alrededor del 6% de la electricidad del país (Comisión Nacional de Energía, 2017), muy por debajo del nivel alcanzado por otros países de la OCDE como Alemania, Dinamarca, Estados Unidos y China.

Hay varios factores que han retrasado la rápida expansión de la energía eólica en Chile. Para el año 2014 el gobierno nacional no había indicado un objetivo específico para la instalación de energía eólica (Kunstmann, 2014). Se necesita una cantidad de tiempo considerable para obtener datos fiables sobre los patrones y las velocidades del viento antes de poder determinar la viabilidad comercial de la ubicación de parques eólicos a escala comercial; Chile tiene una escasez de promotores de proyectos y funcionarios públicos con la experiencia necesaria para mover diligentemente los proyectos a través del proceso de aprobación (Ibídem). Las zonas de Chile con patrones de viento satisfactorios se localizan frecuentemente lejos de los sitios urbanos con importantes requerimientos de energía eléctrica. Además, el escepticismo y las expectativas de los propietarios de los terrenos, donde se ubicarían los aerogeneradores,

deben ser considerados de antemano, aunque tal ubicación puede ser compatible con el pastoreo de ganado y algunas actividades agrícolas.

A pesar de estos problemas, Chile ha avanzado con vigor en los proyectos de energía eólica en los últimos años. Por ejemplo, entre los años 2014 y 2016 la capacidad eólica en construcción aumentó de 168MW a alrededor de 400MW (Ortiz, 2016). Se prevé un mayor desarrollo de la energía eólica hasta un nivel en el que se convertirá en un principal contribuidor de ERNC en Chile en el año 2030 (Carvalho et. al., 2014: 1, 3, 4, 10 y 11). Aunque puede tardar hasta 7,5 años para que un proyecto eólico a escala comercial se convierta en operacional (1,5 años para instalar el parque eólico y 3-6 años para completar la infraestructura de transmisión), la tecnología eólica se considera actualmente la más madura de las fuentes de ERNC, ya que una vez que se obtienen datos confiables sobre los patrones de viento y el emplazamiento adecuado de las turbinas eólicas, hay menos incertidumbre sobre la evolución de los costos de inversión en comparación a otras fuentes de ERNC (Araneda et. al., 2010: 1-5; Carvalho et. al., 2014: 11). Las políticas gubernamentales también están evolucionando para impulsar el desarrollo de la energía eólica. Por ejemplo, los proyectos de pequeña escala no tienen que pagar tarifas de transmisión, mientras que los proyectos eólicos a escala comercial solo se cobran proporcionalmente a su producción. Se da preferencia a la energía eólica para la conexión a la red, con modificaciones de la "red inteligente" que se hacen debido a la naturaleza intermitente de la energía eólica. El Ministerio de Energía y CORFO están proporcionando cierta cofinanciación de estudios y desarrollo de la energía eólica (Araneda, et. al., 2010: 1-5; Kunstmann, 2014). Adicionalmente, el Ministerio de Energía ha implementado un proceso de licitación más competitivo para la adjudicación de contratos de energía eléctrica, permitiendo la entrada de una amplia variedad de actores independientes.

Por supuesto, la capacidad de energía eólica no se distribuye uniformemente a lo largo de Chile. En el año 2015, de los 902MW de capacidad instalada, 610MW provenían de la Región de Coquimbo, con sus vientos costeros y transversales. Estos parques eólicos, ubicados en el llamado "Norte Chico", están conectados a la red SIC. Otros 200MW también están conectados a la red SIC, desde otras localidades del centro y sur de Chile. En 2015, hubo 90MW de energía eólica conectados a la red SING, procedentes de la Región de Antofagasta, con su ciclo matutino de fuertes vientos costeros inducidos térmicamente. Esta energía eólica se utiliza principalmente para operaciones mineras. Ese mismo año, 2MW de energía eólica fueron generados desde la zona sur del país (Región de Aysén), que cuenta con fuertes vientos en el Océano Pacífico. También en 2015, los expertos constataron el potencial de Chile para instalar eventualmente 5-8GW de energía eólica (Sauma, 2016: B10; Carvalho et. al., 2014: 11; Kunstmann, 2014). Ese año

se inició la construcción de un parque eólico a escala comercial en el Desierto de Atacama (norte de Chile) que consta de 56 aerogeneradores. Este parque eólico está programado para entrar en operación en el 2017 con una capacidad de 185MW (Ortiz, 2016). Adicionalmente, a través del proceso de licitación competitiva recientemente implementado por el Ministerio de Energía, se adjudicó a Mainstream Chile Corp. un contrato de veinte años para siete nuevos parques eólicos a escala comercial para iniciar operaciones en varias partes de Chile en el año 2021.

#### ENERGÍA SOLAR

La radiación solar absorbida por la Tierra en un año es 1400 veces mayor que todo el uso humano de la energía. Esta radiación puede producir veinticinco veces más energía que todas las reservas de carbón del mundo (Román et. al., 2015). Chile es uno de los países mejor posicionados en el mundo para hacer uso de la energía solar. Las ventajas de la radiación solar en Chile son 30-40% superiores que las mejores de Europa y 15-20% mejores que las mejores del mundo (Ibídem). Estas ventajas de la radiación solar son más evidentes en el Desierto de Atacama, en el norte del país, zona que se está convirtiendo en un centro líder de energía solar debido a su muy alta radiación solar directa, entre las más intensas del planeta (Watts, 2015; Seebach, 2015). El Desierto de Atacama se encuentra entre 18°S y 25°S latitud, confiando poca variación estacional. Su meseta intermedia está emplazada entre 2000-4000 metros sobre el nivel del mar, por lo que hay una masa de aire reducida, lo que conduce a una menor absorción, difusión y dispersión de la radiación solar. El área es extremadamente seca y el 90% de los días son totalmente claros (Román et. al., 2015). Sin embargo, el Desierto de Atacama no es la única zona en Chile que tiene una capacidad significativa para utilizar la energía solar. Se proyecta que la producción de energía solar podría llegar a 1,7-3,6 GW, en el 2030 (Carvalho et. al., 2014: 1, 3 y 10). Esta tendencia se ve favorecida por la disminución de los costos de los módulos solares y la mayor apertura del proceso de licitación de contratos, lo que reduce los costos y fomenta los avances tecnológicos. Desde 2013 Chile se ha movido con eficacia para aprovechar la radiación solar a sus necesidades energéticas.

Existen dos tipos de producción de energía solar en uso en Chile: plantas fotovoltaicas y plantas solares concentradas. Las plantas fotovoltaicas captan la radiación solar en los paneles. Esto se considera una tecnología madura en Chile, con precios competitivos en comparación a otras fuentes de energía, incluyendo los combustibles fósiles (atribuido a Marcelo Matus del Centro de Investigación de Energía Solar - SERC Chile citado en Maldonado, 2015: 31). En 2013 las plantas fotovoltaicas en Chile estaban produciendo solo 6MW de energía, pero para el 2014 había aumentado dramáticamente a 452MW (datos del Informe Anual de ERNC de febrero de 2015 citado en Bachra et. al., 2015: 27). En junio del 2016 se informó que un total de 1.665,19 MW de energía estaban siendo

producidos por plantas fotovoltaicas operativas: 1.269,01 MW conectados a la red SIC y 396,18 MW a la red SING (Comisión Nacional de Energía, 2017). Si bien esta producción no se acerca a la de algunos países que lideran el campo de la producción de energía fotovoltaica (por ejemplo, Alemania 35GW, China 18,3GW e Italia 17,6GW) la trayectoria de Chile es alentadora (Ibídem). Hay al menos 300MW adicionales que han recibido la aprobación medioambiental (Román et. al., 2015). Las adaptaciones de la red se requieren para acomodar la producción adicional de las plantas fotovoltaicas, que proporcionan un patrón intermitente de producción. Una de las grandes plantas fotovoltaicas de Chile es Amanecer Solar Cap (SunEdison), construida en menos de un año e inaugurada en el 2014 con una capacidad de 101MW. La planta tiene un acuerdo para vender energía al grupo minero y siderúrgico CAP, al que aporta el 15% de las necesidades energéticas del grupo. La planta está ubicada en el norte de Chile, al sur del Desierto de Atacama (Román et. al., 2015; Maldonado, 2015: 38-41). La planta PV Salvador es otro gran proyecto fotovoltaico. Fue inaugurado en el 2015 y tiene una capacidad de 70MW. Esta planta se encuentra en la Región de Atacama y vende su producción de energía directamente al mercado *spot*. Curiosamente, la planta utiliza una tecnología robótica de limpieza de paneles solares que debería aumentar la producción anual de energía en un 15% y reducir el uso de agua en un 75% en comparación con las tecnologías convencionales de limpieza (Ibídem). El Romero, ubicado en el Valle de Vallenar del Desierto de Atacama, es la mayor planta de energía solar fotovoltaica de América Latina y se encuentra entre las diez más grandes del mundo: tiene un potencial de generación máximo de 246MW y debería estar totalmente en línea en el 2017.

El segundo tipo de planta solar es la Planta de Concentración Solar (CSP). Una gran planta de este tipo está programada para comenzar a funcionar en el 2017. Está siendo construida por la empresa española Abengoa en el Desierto de Atacama y será el generador ERNC más importante para esta región. El Atacama 1 CSP será la planta termosolar más grande del mundo que utiliza una torre única enorme. Generará 110MW de energía termosolar, transmitida a través de la red SING (Maldonado, 2015: 28). Un receptor solar de 2000 toneladas se encuentra en la parte superior de la torre CSP de 250 metros. El receptor calienta una piscina de 50.000 toneladas de sal localmente minada y fundida a 565°C durante el día, con 10.600 espejos helioestatos que reflejan la luz del sol hasta la torre. El diseño permite 18 horas de almacenamiento de sal fundida, de manera que las turbinas continúan siendo conducidas durante la noche (Watts, 2015; Román et. al., 2015) y solo son necesarios 50 empleados de mantenimiento. El costo (US\$120MWh) se proyecta para estar a la par con el gas y se espera que disminuya aún más. La inversión es atractiva, ya que este proyecto implica un contrato de veinte años con precios fijos, garantizando buenos beneficios a largo plazo. Otros dos proyectos CSP ya han recibido la

aprobación medioambiental (Watts, 2015; Román et. al., 2015). El proyecto CSP de Abengoa es el primero de su tipo en América Latina, pero las recientes dificultades financieras de la empresa presentan un reto al proyecto (Watts, 2015). Otros desafíos provienen de la ubicación de la planta CSP en el desierto, donde la escasez de agua, vientos fuertes y cambiantes, tormentas de arena ocasionales, ambientes salinos en algunas localidades y gotas de ácido de las operaciones mineras pueden afectar el proyecto. El problema de la escasez de agua se puede tratar mediante dos opciones: el uso de torres de condensación enfriada por aire (pero esto reduce la potencia de salida en un 7-10%) o el uso de "co-generación solar" en el que el calor residual del ciclo termodinámico se utiliza en el proceso minero. El calor del proceso para las plantas de extracción electrolítica de la minería puede ser proporcionado por la energía térmica CSP (0,35-2MW). Cabe señalar que el plan original de Abengoa también incluyó la instalación de 392.000 paneles fotovoltaicos para producir 100MW transmitidos a través de la red SING. La consideración de la viabilidad de esta parte del plan descansa en la situación financiera de la empresa (Maldonado, 2015: 28; Román et. al., 2015). El perfil actual de CSP en Chile es 0MW en operación, 110MW en construcción y 760MW con aprobación de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) y se puede comparar con los tres líderes mundiales en CSP: España 2.300MW, EE.UU. 882MW y Emiratos Árabes Unidos 100MW en funcionamiento (datos del Informe Anual de ERNC de febrero del 2015 citado en Bachra et. al., 2015: 27; Sauma, 2016: B10).

Hay mucho espacio para el optimismo con respecto al desarrollo de la energía solar en Chile debido a la geo-

grafía favorable del país y a la luz solar intensa, especialmente en el norte. El potencial de generación solar de Chile está teóricamente en el rango de 1.000GW y la demanda interna de 20GW es una fracción muy pequeña de este potencial. Alrededor de un tercio de los proyectos energéticos en construcción en Chile son solares (Watts, 2015). Existe una asociación natural que podría formarse entre el sector minero de Chile (que representa el 30-40% de la demanda de energía eléctrica del país y que probablemente representará aproximadamente el 60% de la nueva demanda de energía eléctrica en el futuro) y la energía solar (concentrada en el norte de Chile, la zona de mayor actividad minera). La alianza debe hacer a la minería más sustentable y ofrecer incentivos y oportunidades para las innovaciones tecnológicas que reducen los costos de generación de energía solar (Román et. al., 2015). Los costos de generación de energía solar (\$/MWh en base a los precios de contratos a largo plazo) disminuyeron alrededor de dos tercios entre el 2000 y el 2014 y son competitivos con el petróleo y el GNL, cuyos costos no disminuyeron sustancialmente durante el mismo período (The Economist, 2015).

#### MINICENTRALES HIDROELÉCTRICAS DE PASO

Las minicentrales hidroeléctricas de paso se clasifican como fuentes de ERNC. Chile hace un uso limitado de esta fuente de energía potencial. Por ejemplo, en el año 2015 la capacidad operativa de las minicentrales hidroeléctricas de paso fue de 368MW; 57MW estaban en construcción; 337MW fueron aprobadas por la RCA y 215MW estaban siendo evaluadas (datos del Informe Anual de ERNC de febrero de 2015 citado en Bachra et.



Planta de Concentración Solar de Abengoa, en el Desierto de Atacama con una torre de 250 metros y 10.600 espejos heliostatos (Gentileza de Empresa Abengoa, España).

al., 2015: 27). Las centrales hidroeléctricas de paso son ventajosas en varios aspectos. Son menos invasivas para el medio ambiente, causan menos conflictos por cuestiones ambientales y diversifican las entradas en la red de energía. Un inconveniente es que el costo de generar 1MW de energía de una pequeña planta hidroeléctrica es sustancialmente mayor que el de las grandes centrales hidroeléctricas. Por lo tanto, los pequeños proyectos hidroeléctricos de paso pueden requerir apoyo gubernamental u otro tipo de apoyo (Maldonado, 2015: 18).

La Hidromaule Company (filial de la empresa italiana Sorgente) ofrece ejemplos de centrales hidroeléctricas de paso. Hidromaule desarrolló tres proyectos hidroeléctricos de paso en la región del Maule: Lircay (operativa en el 2008), Mariposas (operativa en el 2011) y Providencia (operativa en el 2013). Estas centrales hidroeléctricas de paso utilizan canales de riego existentes, minimizando así los impactos negativos sobre el medio ambiente. Los proyectos son el resultado de acuerdos entre Hidromaule y la Asociación de Canalistas de Maule. Esta Asociación recibe un pago anual para cubrir parte de los costos de operación y mantenimiento. Los tres pequeños proyectos hidroeléctricos de paso proporcionan un total de 41MW de potencia, que se transmiten a través de la red SIC. En el transcurso de un año, las plantas aportan 230GWh de energía y contribuyen a la reducción de emisiones de casi 111 toneladas de CO2 equivalente/año (Weber, 2016: 58-59).

Existen ejemplos de propuestas para añadir nuevas centrales hidroeléctricas de paso. CODELCO busca ofertas para la construcción y operación de una pequeña planta en un canal de un relave ubicado en su división El Teniente. Tal minicentral sería capaz de generar 3MW de potencia (Maldonado, 2015: 27). La Comisión Nacional de Riego identificó unos 100 puntos en los cuales se podrían construir centrales de paso en las regiones de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, en la parte sur de Chile. La Comisión ha estado debatiendo estas propuestas con el Ministerio de Energía (Ibídem: 18).

A partir de 2015, las minicentrales hidroeléctricas de paso representaron el 17,3% de la capacidad total de MW de ERNC. Sin embargo, si se considera no solo la capacidad instalada, sino también los proyectos en construcción y los proyectos que habían recibido la aprobación de la RCA en el 2015, la contribución de las minicentrales hidroeléctricas de paso a la generación de ERNC disminuye al 2,3-4,2%. Esto se debe principalmente a las nuevas inversiones sustanciales en energía eólica y solar (datos del Informe Anual de ERNC de febrero de 2015 citado en Bachra et. al., 2015: 27; Comisión Nacional de Energía, 2017).

#### BIOMASA

La energía proveniente de la biomasa/biogás en Chile surge como un subproducto de la industria maderera, de la agricultura y de las industrias de residuos. Se prevé que las fuentes de biomasa contribuyan con aproximadamente un 3,2% de la generación de energía de ERNC

(incluida la capacidad operativa actual del MW, más los proyectos en construcción y los proyectos aprobados por la RCA a partir del 2015) (datos del Informe Anual de ERNC de febrero de 2015 citado en Bachra et. al., 2015: 27). En 2016, la capacidad operativa derivada de la biomasa es de 470,16 MW, equivalente alrededor del 3% de la red SIC. La opción biomasa/biogás es ventajosa porque permite aprovechar un recurso abundante derivado de actividades económicas ya existentes. Un ejemplo importante son las astillas de madera, un subproducto de la gran industria forestal y papelera de Chile. Hasta hace unos años las virutas de madera se consideraban que imponían un costo de eliminación, pero ahora estas virutas se utilizan extensamente en el lugar para poner en funcionamiento secadores para la madera/pulpa así como para otras necesidades de energía. Un reto para los operadores que deseen utilizar este modelo de biomasa de generación de energía surge de la dificultad de obtener cantidades suficientes de virutas de madera y aserrín dentro de un radio limitado. Otra dificultad es que, más allá de este radio, los costos de transporte se vuelven prohibitivos.

Aunque la biomasa forestal representa el 20% del recurso nacional de energía primaria, su uso se ha limitado principalmente al consumo en los hogares. Existen algunos intentos pilotos de introducir la biomasa en el mercado generador mediante la sustitución parcial de la biomasa por el carbón en instalaciones de co-combustión. Un proyecto piloto de la Universidad de Concepción indicó que tal programa de co-combustión resultó en reducciones notorias de SO2 y NOx en sus ensayos (cercana al 20% y 27% respectivamente). Empresas como Power GDF Suez han sido capaces de quemar una combinación de 10% de biomasa junto al carbón en algunas de sus plantas generadoras. Sin embargo, dicha co-combustión no califica como ERNC según la Ley 20.257. Además, algunas centrales eléctricas existentes pueden tener problemas para implementar la co-combustión debido a su diseño. Por último, habría que obtener permisos ambientales para una alternativa de co-combustión (Maldonado, 2015: 23).

#### GEOTÉRMICA

Chile tiene la capacidad potencial para producir entre 1,5-3,3GW de energía de fuentes geotérmicas (Reed, 2013: 2; Carvallo et. al., 2014: 10). La estimación menos conservadora es equivalente a casi la mitad del aumento de la capacidad energética necesaria para el año 2020 según las predicciones del gobierno (Reed, 2013: 2). La energía geotérmica tiene varias ventajas, entre ellas: a) bajas emisiones de CO2, óxido nítrico y gases que contienen azufre, en comparación con las plantas de combustibles fósiles; b) en contraste con las grandes centrales hidroeléctricas, las plantas geotérmicas tienen menos efectos irreversibles sobre los ecosistemas vulnerables; c) la energía geotérmica se produce en

todas las horas, en contraste con la energía eólica y solar; d) no se ve afectada por las sequías como en la energía hidroeléctrica, y no está sujeta a fluctuaciones de precios como los combustibles fósiles (Ibídem). Sin embargo, a pesar de estas ventajas hay un desarrollo lento de la energía geotérmica en Chile. Esto se debe a varios factores. En primer lugar, la geotérmica es una tecnología que requiere gran inversión, particularmente en las primeras etapas de la perforación exploratoria (Bernabei, 2016: 43). Un segundo factor es el largo tiempo necesario para alcanzar la etapa de producción. En el caso de la energía geotérmica se requieren hasta trece años. Esto contrasta con otras fuentes ERNC como la eólica (5-7 años) o solar (1-2 años). Las tecnologías eólica y solar también tienen las ventajas de “primer motor”, puesto ya que se han establecido redes de desarrolladores y proveedores de servicios y enlaces a líneas de transmisión (Reed, 2013: 4). Además, Chile carece de una sofisticada plataforma de perforación –necesaria para la energía geotérmica– y debe importar el equipo y la experiencia necesaria para operarla, a un costo mucho mayor. Por último, existen graves obstáculos para el desarrollo geotérmico con respecto a la falta de un claro compromiso político y la oposición de comunidades indígenas, am-

bientalistas y otras comunidades afectadas (Reed, 2013: 4-5). Sin embargo, si Chile pudiera encontrar formas de resolver estas preocupaciones, la geotérmica tendría costos competitivos a largo plazo. Por ejemplo, el apoyo al desarrollo de la energía geotérmica podría venir en forma de seguro para las fases de perforación, facilidades fiscales para acelerar la apreciación y/o la exención del IVA en la tecnología y/o las subvenciones del gobierno o agencias internacionales (Bernabei, 2016: 43; Reed, 2013: 5-6). Además, antes de considerar la autorización de concesiones deben realizarse consultas sistemáticas previas a la exploración con las comunidades afectadas. Estas consultas deben tener en cuenta a las comunidades indígenas (Convenio 169 OIT adoptado en Ginebra en 1989, ratificado por Chile en el 2008 citado en Sáez Muñoz, 2014: 255-256), la protección de los acuíferos, los efectos ambientales y la preservación del patrimonio cultural. Cuando estas preocupaciones son ignoradas, dan lugar a una intensa oposición, como fue el caso de un intento mal considerado y fallido de desarrollar “El Tatio Geotérmica del Norte”. Otros países, como Nueva Zelanda, Islandia y las Filipinas, han encontrado formas de fomentar y desarrollar el uso de la energía geotérmica en una escala significativa.

Esto no ha ocurrido aún en Chile, pero hay un par de proyectos que han sido aprobados: Cerro Pabellón (Enel Green Power) y Tolhuaca (Mighty River Power), con una capacidad combinada de solo 120MW. Cerro Pabellón se ubica a 4.500 metros sobre el nivel del mar, es la primera planta geotérmica en América del Sur. Cerro Pabellón proporciona electricidad a alrededor de 165.000 hogares en áreas remotas y con una población vulnerable. El proyecto Tolhuaca está programado para iniciar la producción de energía entre los años 2017 y 2019. Se han autorizado algunas concesiones adicionales para exploración y explotación geotérmica y será interesante ver si Chile se compromete a un desarrollo más robusto de sus abundantes recursos geotérmicos en el futuro (Reed, 2013: 3).

### 3.3 OTRAS ALTERNATIVAS ENERGÉTICAS NO UTILIZADAS EN CHILE.

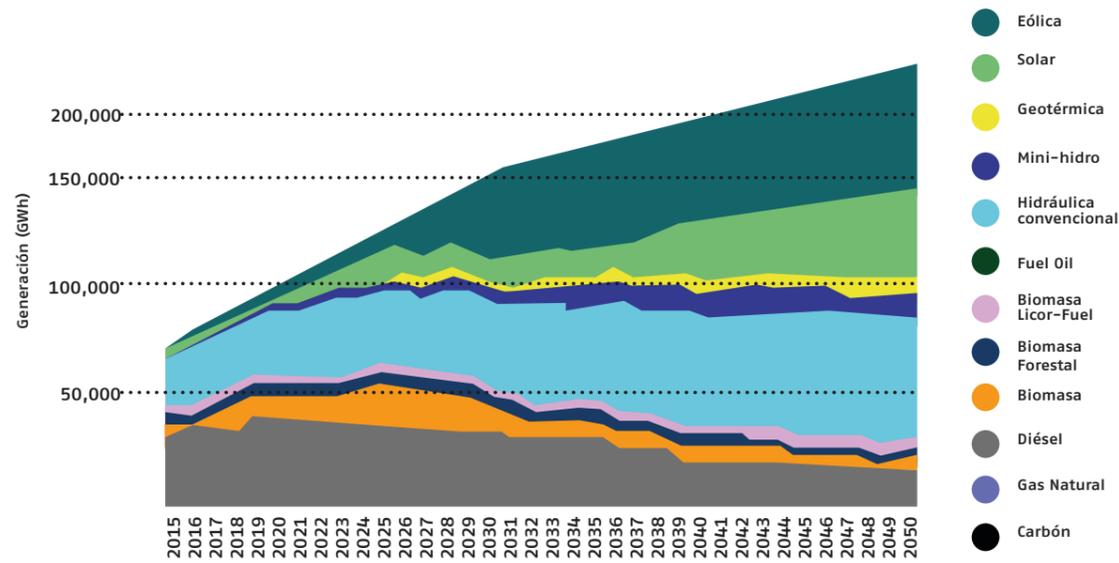
La generación de energía nuclear a escala comercial no está en uso en Chile. El país cuenta con dos pequeños reactores de investigación nuclear, diseñados para producir radiografía para uso médico, agrícola e industrial, y ambos reactores están bajo la autoridad de la Comisión Chilena de Energía Nuclear. A pesar de la operación de la Comisión desde 1965, el país carece de experiencia en energía nuclear en términos de personal calificado, equipos e infraestructura física. No existe un organismo regulador independiente, ni un marco jurídico que establezca los principios de seguridad nuclear, radiológica y física, ni una definición clara de las funciones y responsabilidades del estado y de los operadores (Comité de Energía Nuclear de Potencia, 2015: 21). Dados los largos procesos que involucran el desarrollo de los niveles operativos de la producción de energía nuclear (quince años o más), la falta de infraestructura de transmisión adecuada para hacer frente a las centrales nucleares lo suficientemente grandes para producir energía económicamente, los altos niveles de rechazo social de la energía nuclear y la voluntad del poder judicial de intervenir, sería difícil encontrar actores privados dispuestos a asumir los riesgos de tal empresa comercial sin establecer garantías amplias que probablemente serían políticamente inviabilidades. Por ejemplo, es improbable que el público, sensibilizado por la tragedia de la central nuclear de Fukushima después del terremoto del 2011 en Japón, reaccione positivamente a cualquier propuesta para iniciar la generación de energía nuclear en Chile, un país altamente sísmico. El documento “Energía 2050: Política Energética de Chile” descarta la energía nuclear a corto plazo, pero no cierra completamente la puerta a una evaluación más profunda.

La energía marítima eólica y la energía marítima de la ola tienen el potencial de convertirse en fuentes alternativas de energía importantes, especialmente dada la costa extremadamente larga de Chile y las condiciones favorables que presentan áreas como el extremo sur del

país. El extremo sur de la infraestructura eléctrica continental de Chile no está conectado al sistema de transmisión SIC. Hay una gran distancia desde las potenciales áreas de generación de energía del sur hasta los centros de consumo en el Valle Central de Santiago y las grandes operaciones mineras con fuertes demandas en el norte. Además, se tendría que importar el equipo y los conocimientos técnicos necesarios de los Países Bajos o Estados Unidos, lo que aumentaría considerablemente el costo de la investigación, planificación, iniciación y mantenimiento de las explotaciones marítimas eólica y de la ola y la necesidad de otorgar subvenciones importantes por parte del gobierno. Un estudio realizado en el año 2014 por el Laboratorio de Análisis de la Biosfera (LAB) de la Universidad de Chile analizó los campos eólicos de la costa de Chile. El análisis se basó en datos recopilados por satélites de NASA entre 1999 y 2009 para determinar el potencial energético de la costa. El director de LAB, Cristian Mattar, afirmó que “en promedio, el norte tiene un potencial equivalente a 225W por metro cuadrado, el área central 657W por metro cuadrado y el sur de 745W por metro cuadrado” (Offshore Wind Power, 2014).

## IV TRANSMISIÓN E INTERCONEXIÓN

En el mercado chileno de la electricidad privatizada, la transmisión es financiada por la inversión privada. La parte de transmisión del mercado eléctrico se reconoce como una actividad monopólica que funciona bajo regulaciones gubernamentales que establecen requisitos de inversión, fijan tarifas para el acceso y garantizan el acceso de terceros. En 2015, el Sistema Interconectado Central (SIC) tenía una capacidad instalada de 15.099MW y en la década de 1999-2008 experimentó un crecimiento de la carga promedio del 5,1%. La demanda era del 92,2% de la población total. La proporción de clientes regulados/no regulados fue del 55%/45% respectivamente, y la proporción de los contribuidores térmicos/hidroeléctricos/otros fue de 51%/42%/7%. En el año 2016, el SIC tenía una capacidad de generación instalada (96%) y en prueba (4%) de 17.584MW, compuesta por hidro embalse (19,3%), GNL (16,9%), hidro pasada (16,1%), mini hidro pasada (2,5%), diésel (15,1%), carbón (13,4%), solar (7,2%), eólica (6,8%) y biomasa (2,7%). Transelec, la mayor compañía de transmisión en Chile, posee el 50% de la capacidad del SIC. En 2015, el Sistema Interconectado del Norte Grande (SING) tenía una capacidad instalada de 4.607MW y en la década de 1999-2008 experimentó un crecimiento de la carga promedio del 7,2%. La demanda llegó a un 85% en las empresas mineras y en un 6,3% en la escasa población del norte. La proporción de clientes regulados/no regulados fue del 10%/ 90% y la energía térmica contribuyó al 100% de la carga (de los cuales 49% eran carbón, 42% gas natural y 9% petróleo).



Proyección de generación de energía en Chile entre los años 2015 y 2050, demostrando el aumento en importancia de las ERNC (Comité Consultivo de Energía: 73)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para esta proyección se realizaron simulaciones de escenarios de generación a futuro, considerando los lineamientos estratégicos propuestos por el grupo de trabajo “Energía Sustentable”, bajo distintos supuestos. Para ello, se utilizó como base la información del proyecto MAPS Chile e información de costos y precios, validada en el marco de la Mesa de ERNC de Energía 2050. Para las proyecciones se utilizaron diferentes combinaciones de nivel de costos inversión en ERNC y precios de combustibles fósiles.

En el año 2016, el SING tenía una capacidad instalada (97%) y en prueba (3%) de 5.246MW compuesto por carbón (46,1%), GNL (36,9%), solar (7,5%), diésel (7,4%) y eólica (1,7%). Estos datos indican que para el año 2016 la Ley 20.257 ya estaba afectando positivamente la contribución de las ERNC a la red. La red SING es propiedad de varias empresas, cada una con una participación del 10-20% en la capacidad de transmisión. Las redes eléctricas SIC y SING constituyen el 99,2% de la transmisión en Chile, con otras dos en el sur del país que constituyen el resto. Uno de estos pequeños sistemas es Aysén (62MW de capacidad instalada, con demanda de alrededor del 0,6% de la población). El otro sistema de transmisión pequeño es Magallanes (102MW, con demanda de alrededor del 0,96% de la población). Ninguno de los cuatro sistemas de transmisión están conectados entre sí (Bachra et. al., 2015: 8 y 15 cita una cifra del Ministerio de Energía y del Centro de Despacho Económico de Carga, Sistema Interconectado, 2015; Comisión Nacional de Energía, 2017).

El SIC, el SING y las redes eléctricas más pequeñas se desarrollaron para acomodar la generación convencional (por ejemplo, térmica y gran hidroeléctrica). No obstante, para acomodar las entradas de energía intermitentes e impredecibles de las fuentes de ERNC a las redes, es necesario ampliar las líneas de transmisión, incorporando simultáneamente tecnologías y prácticas "más inteligentes". Estos enfoques "más inteligentes" incluyen "regímenes especiales de protección, sistemas coordinados de vigilancia y control, técnicas avanzadas de evaluación dinámica de la seguridad y gestión de la demanda" (Araneda et. al., 2010: 3). Las medidas necesarias para acomodar las entradas de ERNC a las redes tendrán un impacto en el financiamiento de las operaciones de la línea de transmisión. Por ejemplo, las conexiones de los parques eólicos requieren grandes y costosas expansiones y/o modernizaciones de las líneas de transmisión, aunque la naturaleza intermitente de estas aportaciones puede significar que, particularmente en los períodos de baja velocidad del viento, constituyan una muy pequeña contribución al sistema, con bajas tarifas. Es evidente que la planificación a largo plazo de la expansión y mejora de la transmisión debe permitir soluciones viables para los participantes en el mercado de la energía, al mismo tiempo que se minimizan los costos para los usuarios (Araneda et. al., 2010: 3-4).

Los gobiernos y las empresas chilenas han reconocido durante muchos años la necesidad de interconectar los sistemas de transmisión SIC y SING. En enero de 2014, la Ley 20.726 modificó la Ley General de Servicios Eléctricos, con el fin de promover la interconexión de los sistemas eléctricos independientes. Aunque se propusieron varias opciones, en diciembre del 2014 GDF Suez (a través de su filial E-CL) ganó la subasta energética y comenzó a construir la Transmisora Eléctrica



"Ojos del Salado", NORBERTO SEEBACH

del Norte (TEN) para conectar la ciudad de Mejillones (extremo sur del SING) con la ciudad de Copiapó (extremo norte de SIC) por una nueva línea de transmisión de 600km. La empresa también ganó, como parte de la misma subasta, los derechos para construir una central térmica de 375MW (GNL) y un puerto asociado. El proyecto de línea de transmisión se inició con una fecha operacional prevista para el segundo semestre de 2017. A mediados de noviembre de 2016, casi el 68% de la construcción de la línea de transmisión estaba completa. GDF Suez proyecta que el costo del proyecto será de aproximadamente \$1 billón de dólares.

## CONCLUSIONES

La geografía de Chile (que posee extensas zonas costeras bajas, paisajes áridos y semiáridos, y zonas propensas a la desertificación) y la naturaleza parte relevante de su economía (es decir agricultura de riego de alto valor y bosques en zonas lluviosas) y numerosa población urbana, lo vuelve altamente susceptible al cambio climático y requerirá que el país realice extensas inversiones en tecnologías de adaptación y mitigación. A pesar de que el ambiente, la economía y la sociedad de Chile se verán profundamente afectados por el cambio climático, es un país tan pequeño que, independientemente de las políticas y medidas que adopte, sus acciones no afectarán el curso del cambio climático mundial. Por lo tanto, incumbe al estado, y a los ciudadanos chilenos en general, implementar políticas que mitiguen los efectos del cambio climático dentro de las fronteras del país.

Estas políticas podrían servir como ejemplo de mejores prácticas tanto a nivel regional como global.

En el año 2010, el CO2 constituyó el 77% de los GEI en Chile (International Energy Agency, 2016). El sector generador de energía fue responsable de producir la mayor parte de las emisiones de CO2. Otros sectores responsables de las emisiones de CO2 son el transporte, la minería, y la fabricación/construcción. Los GEI también emanan de la agricultura y de los residuos. Sin embargo, el sector generador de energía es el único que se discute en este ensayo porque es considerado el más apto para la planificación estratégica y las decisiones debido a la magnitud de su impacto, su número relativamente limitado de puntos de emisión y su capacidad de respuesta a las señales del mercado. Estos factores proporcionan a Chile herramientas para modificar paradigmáticamente la diversidad de fuentes de las que se genera energía.

Una forma en la que Chile puede planificar de manera efectiva y estratégica para abordar las emisiones de CO2 del sector generador de energía es considerar las recomendaciones de organizaciones internacionales como la OCDE, el Banco Mundial, el FMI y la CEPAL, así como las mejores prácticas instituidas en otros países. Entre las recomendaciones más interesantes hechas o apoyadas por las organizaciones internacionales está el impuesto al CO2. En septiembre de 2014, Chile aprobó una ley de impuesto sobre el CO2 que entrará en vigencia en 2018. Este impuesto sobre el carbono se evaluará en plantas térmicas con una capacidad instalada de 50MW o más (las centrales eléctricas de biomasa están exentas) y se cobrará una tasa de US\$5 por tonelada de CO2 emitido. El objetivo del impuesto es incentivar a los productores de energía a alejarse de las fuentes de energía "sucias". Un impuesto sobre el carbono es una opción política promovida por el Banco Mundial, el FMI y la OCDE y que ya ha sido instituido por numerosos países, entre ellos Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Islandia, Irlanda, Letonia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza y el Reino Unido. Chile es el primer país de Sudamérica en introducir un programa de impuestos sobre el carbono. Es probable que el impuesto al carbono de Chile de US\$5 por tonelada métrica de CO2 emitida sea demasiado bajo para proporcionar un incentivo económico para alejarse de los recursos de combustibles fósiles y el impuesto debe ser aumentado gradualmente. Un informe de la OECD/ECLAC señala que un impuesto sobre el carbono "debe ser igual a la tasa marginal de daños causados por cada unidad de emisiones. Los valores estimados [elegidos por Chile] son contenciosos, pero los valores comúnmente aceptados en los países miembros de la OCDE son significativamente más altos" (OECD/ECLAC, 2016: 185).

Ejemplo de mejores prácticas con otros países es la alianza chilena-suiza que ya tiene varios años de colaboración. Dos acuerdos fueron firmados por la ministra suiza del Medio Ambiente, Transporte, Energía y

Comunicaciones, Doris Leuthard, y los ministros chilenos del Medio Ambiente, Pablo Badenier, y de Energía, Máximo Pacheco. En los acuerdos, Chile aporta su potencial al desarrollo de su riqueza en ERNC y Suiza contribuye con su tecnología de punta, innovación, experiencia y administración en materia energética y del medio ambiente (cambio climático, biodiversidad, higiene del aire, economía verde y residuos). Además, Suiza está trabajando con tres comunidades chilenas (Coyhaique, Temuco y Vitacura) en la concepción de "comunidades/ciudades energéticas" implementando proyectos pilotos de energía limpia y eficiente con la participación activa de los vecinos. En una escuela de Coyhaique el uso eficiente de biomasa resultó en ahorros de costos de calefacción (50%), aumento de la temperatura en las aulas durante el invierno y reducción de la polución. La Embajada Suiza aportó financieramente, junto con el apoyo de profesionales y empresas de ese país (Aravena, 2015: 15-16; Iglesias, 2015: 10-11; Jara, 2015: 12-14). Chile, con sus leyes y aspiraciones sobre energías renovables, con recomendaciones de organizaciones internacionales y ejemplos de mejores prácticas de otros países, debe proseguir con el plan de acción para completar sus compromisos con el COP21.

Debido a la complejidad del sector energético y a los impactos multifacéticos que tiene sobre la economía y la sociedad, Chile optó por un plan de acción altamente inclusivo para abordar el cambio climático. El concepto del modelo es crear un amplio y profundo consenso sobre el camino a seguir, con el objeto de considerar tanto los intereses nacionales como los sectoriales (Dufey, 2015: 10-11). Un desafío planteado por el enfoque de Chile para poder conciliar los intereses a veces conflictivos, entre las prioridades nacionales y las prioridades sectoriales económicas, deben de existir mecanismos para coordinar estos intereses y no distribuir la responsabilidad de tomar decisiones efectivas e informadas a través de muchos líderes institucionales (OECD/ECLAC, 2016: 181). La cuestión de la autoridad que se distribuye excesivamente se manifiesta, en la forma en que se organiza la gestión de los recursos hídricos en Chile. Estos recursos hídricos son gestionados por 15 agencias diferentes, lo que hace de Chile el miembro de la OCDE con el sistema de gestión del agua más disperso (Sáez Muñoz, 2014: 271-273). Un sistema similarmente fragmentado para el manejo de la energía no sería efectivo.

Los aspectos de los compromisos tomados por Chile en el COP21 dependen de que el país mantenga un crecimiento del PIB superior al 4%. La INDC de Chile señala que, en relación a su objetivo de intensidad del carbono, este "compromiso asume una tasa de crecimiento de la economía similar a la trayectoria de crecimiento que ha experimentado el país en la última década, excepto en los años más críticos de la crisis financiera internacional 2008-2009" (Gobierno de Chile INDC, 2015: 9). Sin embargo, la INDC de Chile no menciona los cambios en las medidas y metas que se harían si el país no alcanzara

su tasa de crecimiento promedio anterior de más del 4%. Desde la presentación de su INDC, el 29 de septiembre de 2015 (para la Conferencia del COP21 de París), la tasa de crecimiento del PIB de Chile cayó a 2,3% en 2015 y a 1,7% en 2016. La "OECD Environmental Performance Review: Chile 2016" sugirió que en su próxima INDC Chile debía aclarar las consecuencias de no cumplir con el crecimiento del PIB y/o no recibir financiamiento internacional (OECD/ECLAC, 2016: 180).

En el año 2012, las discusiones sobre las energías renovables condujeron inevitablemente a intensas críticas basadas en cuestiones de altos costos iniciales que serían traspasados a los usuarios finalmente y a la falta de confiabilidad y productividad de las tecnologías renovables para las necesidades de Chile. Sin embargo, las tecnologías renovables han madurado, sus costos han disminuido, su eficiencia ha aumentado y modificaciones útiles han sido hechas al proceso de licitación de contratos, incluyendo la incorporación de bloques de tiempo. Otro factor que debería ayudar a las ERNC es la inminente interconexión entre las redes SIC y SING (que se espera estén operativas durante el segundo semestre del 2017) y las "tecnologías inteligentes de gestión" que permitan a las redes incorporar aportes intermitentes de fuentes de ERNC. Esto dejaría aisladas solo a las pequeñas redes eléctricas de Aysén y Magallanes, regiones que son ricas en fuentes potenciales de entrada de ERNC (es decir, geotérmica, energía eólica e hidroeléctrica en alta mar). Todos estos factores han reducido considerablemente las preocupaciones sobre la idoneidad de las energías renovables para las necesidades energéticas de Chile. En "Energía 2050: Política Energética de Chile", se plantea desarrollar aún más la energía solar, eólica, geotérmica e hidroeléctrica (aunque todavía no se han incorporado otras ERNC potencialmente prometedoras como la energía marítima eólica y marítima de la ola) y se propone la reducción significativa de la dependencia de combustibles fósiles como el carbón y el diésel (Ministerio de Energía, 2016). El hecho de que la Gran Minería haya comenzado a incorporar las ERNC, motivada por consideraciones financieras (precios competitivos, confiabilidad, proyecciones a largo plazo), es un buen augurio para las ERNC. El GNL, una fuente de energía de combustibles fósiles más limpia que el carbón o el diésel puede servir como transición a las energías renovables. Pero en el mediano y largo plazo la energía geotérmica será una mejor opción de respaldo y diversificación de la entrada a la red en la planificación para el año 2050. El Gobierno de Chile ha sido razonablemente proactivo en sus esfuerzos por informar y educar al público sobre la importancia de ser partícipe de las medidas para combatir el cambio climático. Se ha logrado a través de publicaciones gubernamentales (en línea e impresas), paneles de expertos de la cinta azul del gobierno, debates televisivos y entrevistas con académicos y políticos, cobertura de foros internacionales sobre el cambio climático y reuniones a nivel comunitario.



"Central Geotérmica, Cerro Pabellón", (Gentileza de ENEL Green Power).

Hay una oposición bien documentada de las comunidades contra el establecimiento de centrales térmicas convencionales dentro de sus localidades, e incluso más allá de sus propios vecindarios. La población en general en Chile no percibe el cambio climático como una proyección teórica de la comunidad científica o como eventos aislados en lugares lejanos, sino como tendencias que ya son observables en su vida diaria (sequías prolongadas, aluviones, incendios forestales, derretimiento de glaciares, días más calurosos).

Una necesidad urgente para Chile es el desarrollo del capital humano, tanto en regiones como en las grandes ciudades, del conocimiento especializado dirigido a combatir el cambio climático a través de la expansión y la innovación en energía sostenible. Esta necesidad de expansión del capital humano no solo incluye a científicos, ingenieros y técnicos altamente capacitados con experiencia en temas energéticos y ambientales, sino también a profesionales que pueden evaluar, administrar y revisar proyectos energéticos de forma objetiva, sin tener en cuenta las conexiones políticas y con un

punto de vista estratégico. La capacitación de estos profesionales debe ser un proceso continuo, que mantenga a estos funcionarios al corriente de los avances científicos y tecnológicos.

Para alcanzar los objetivos del COP 21 a escala mundial, los procesos industriales y sus componentes tendrán que evolucionar considerablemente y reducir sus huellas de CO<sub>2</sub>. Una forma de avanzar hacia este objetivo es hacer de las fuentes ERNC los principales insumos energéticos en los procesos de producción industrial (incluyendo la producción de productos primarios como minerales, notoriamente conocidos por sus altas huellas de CO<sub>2</sub>). Chile tiene una vital ventaja competitiva debido a la alta intensidad de la radiación solar en su norte y el mayor número de días despejados y libres de nubes de la Tierra. El país podría proporcionar energía limpia y sustentable de bajo costo y abrir la oportunidad para que Chile se convierta en un exportador de energía limpia. Una segunda ventaja competitiva de Chile es que posee las mayores instalaciones y depósitos de producción de sal de litio en el mundo, con sus extraordinarias

propiedades de almacenamiento de energía. Ambas ventajas coinciden con la ubicación de las operaciones mineras de cobre de Chile, la más grande del mundo. Según Eduardo Bitrán, Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), esta confluencia de ventajas competitivas debería posicionar a Chile como el proveedor líder de "cobre verde", lo que permitiría a una serie de industrias mundiales reducir significativamente sus huellas de CO2 (Weissman, 2017). Una mayor expansión en la generación de energía limpia y barata permitiría a Chile no solo aumentar sus exportaciones de mineral de cobre, sino también desarrollar procesos que agreguen valor a la exportación. El limitado valor agregado a la producción de cobre, después de su extracción, ha sido un problema crónico en términos económicos para Chile y ha hecho que el país dependa excesivamente del precio cambiante de la materia prima. Grandes aumentos en la inversión financiera pública y privada e importantes nuevas inversiones en educación e investigación son necesarias para que Chile logre los beneficios ambientales de la energía limpia al igual que los enormes beneficios económicos que sus ventajas competitivas geográficas y geológicas le confieren. La política energética de Chile debe ser una política estratégica de Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

ARANEDA, JUAN C., SEBASTIAN MOCARQUER, RODRIGO MORENO AND HUGH RUDNICK.

2010. "Challenges on integrating renewables into the Chilean grid". *Power System Technology. (POWERCON), IEEE 2010 International Conference on Power System Technology*, pp. 1-5. Hangzhou, China: 24-28 de octubre.

ARAVENA, NIEVES.

2015. "Escuela de Coyhaique innova con tecnología suiza para reducir emisiones contaminantes". *El Mercurio*, 1 de noviembre.

BACHRA, SIMERAN, MIEKA BUCKLEY-PEARSON, NINA DA NOBREGA GARCIA AND MEG MCQUILLAN.

2015. *Market Information Report: Chile*. Ontario: MaRS Market Insights, Advanced Energy Centre, July.

BARRIENTOS DÖRNER, MARCOS.

2016. "Revolución eléctrica: sin vuelta atrás". *El Mercurio*, 30 de septiembre. Edición online.

BERNABEI, SALVATORE.

2016. "Enel Green Power", en Cory D'Abreo, *Chile 2016 Mining Report*. Santiago: Banchile Inversiones.

CARVALLO, JUAN P., PATRICIA HIDALGO-GONZÁLEZ AND DANIEL M. KAMMEN.

2014. *Envisioning a sustainable Chile: Five findings about the future of the Chilean electricity and energy system*. Berkeley: Natural Resources Defense Council (NRDC) Report - UC Berkeley, October.

CLIMATE ACTION TRACKER.

2016. *Climate Action Tracker: Chile*, 2 November. Edición online.

COMITÉ CONSULTIVO DE ENERGÍA.

2015. *Hoja de ruta 2050*. Septiembre. Edición online.

COMITÉ DE ENERGÍA NUCLEAR DE POTENCIA.

2015. *Generación núcleo-eléctrica en Chile: Hacia una decisión racional. Estudio de Comisión de Energía Nuclear Chilena, Ministerio de Energía*. Santiago: Gobierno de Chile.

COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA (CNE).

2017. *Capacidad instalada. Energía abierta*. Santiago: Gobierno de Chile. Edición online.

D'ABREO, CORY (ED.).

2016. *Chile 2016 Mining Report*. Santiago: Banchile Inversiones.

DUBE, RYAN.

2015. "Chile mines turn to renewable energy: Power-hungry operations save nearly \$20 per megawatt hour using the sun and wind". *Wall Street Journal*, 11 August. Online edición. Reimpreso como "La minera recurre a la energía renovable en Chile". *El Mercurio*, 13 de agosto: B8.

DUFHEY, ANNIE.

2015. "La transición energética de Chile: La hoja de ruta de energía 2050". *Puentes* 16 (9): 10-15. Edición online.

**THE ECONOMIST.**

2015. "Renewable energy not a toy". *The Economist*, 11 April. Edición online.

**GOBIERNO DE CHILE.**

2015. *Contribución Nacional Tentativa de Chile (INDC) para el Acuerdo Climático París 2015*. Santiago: Gobierno de Chile, septiembre.

**IGLESIAS, JUAN PAULO.**

2015. "Ministra del Medio Ambiente y Energía de Suiza: 'En Chile hay un gran potencial para aumentar las energías renovables'". *La Tercera*, 31 de octubre. Edición online.

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE CHILE (INE).**

2011. *Análisis del comportamiento del consumo eléctrico y la actividad minera*. Santiago: INE, diciembre.

**INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA).**

2016. *Non-conventional Renewable Energy Law (Law 20.257). Policies and Measures: Chile*. 13 September. Edición online.

**JARA, MARIEL.**

2015. "Chile gana atractivo en energías renovables". *Swissinfo*, 2 de noviembre.

**KUNSTMANN, ARTURO.**

2014. "Renewable energy and its sources in Chile". *Renewables International. The Magazine*, 23 October. Edición online.

**MALDONADO, DANIELA (ED.).**

2015. "El futuro del carbón". *Electricidad: La Revista Energética de Chile*, marzo.

**MINISTERIO DE ENERGÍA.**

2016. *Energía 2050. Política Energética de Chile*. Santiago: Gobierno de Chile.

**MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (OFICINA DE CAMBIO CLIMÁTICO).**

2014. *Chile's National Greenhouse Gas Inventory, 1990-2010*. Santiago: Gobierno de Chile.

**NASIROV, SHAHRIYAR AND CARLOS SILVA.**

2014. "Diversification of Chilean energy matrix: recent developments and challenges". *IAEE Forum*; pp. 27-31.

**OECD/ECLAC.**

2016. *Environmental Performance Reviews: Chile 2016*. OECD Publishing. Paris.

**OFFSHORE WIND POWER.**

2014. "Chile evaluates offshore wind potential". *Offshore Wind Power Projects & Companies*. (Newsletter), 12 August. Edición online.

**ORTIZ, FABIOLA.**

2016. "Wind power plant in Atacama Desert fills Chile's clean-energy sails". *Global Energy News (Thomson Reuters Foundation)*, 5 July. Edición online.

**REED, ANDREW.**

2013. *Energía geotérmica: Aprovechando la potencia de la tierra para impulsar el futuro energético de Chile*. Berkeley: Natural Resources Defense Council (NRDC) Study, UC Berkeley.

**ROMÁN, ROBERTO, JANNIK HAAS AND GUSTAVO DÍAZ.**

2015. "XXth vs. XXI Century" [Lecture]. *Workshop on Bifacial photovoltaics implemented at the Atacama Desert solar platform*. Antofagasta: Universidad de Antofagasta. 12 January.

**SÁEZ MUÑOZ, C. RODRIGO.**

2014. *Privatized Water Rights and Services in Chile 1981-2011*. Geneva: PhD Thesis, Graduate Institute - Geneva.

**SAUMA, ENZO.**

2016. "La energía renovable en Chile y en el mundo". *El Mercurio [Economía y Negocios]*, 14 de septiembre.

**SEEBACH, CLAUDIO.**

2015. "Oportunidades de inversión en un mercado eléctrico dinámico y competitivo". *Foro Empresarial Chile-Italia*. Santiago, 23 octubre.

**SLATTERY, GRAHAM.**

2016. "Exclusive: Chile copper firms try to rejig contracts to tap renewable energy". *Reuters*, 7 December. Edición online.

**STAFF (COMENTARIO DE DIEGO HERNÁNDEZ).**

2017. "¿Por qué las energías renovables cobran sentido en la minería chilena?". *Energy and Mines*, marzo. Edición online.

**VALENCIA, MANUEL.**

2016. "OCDE critica aumento de centrales a carbón y pide impuesto para erradicar ese combustible". *El Mercurio*, 22 de julio.

**VARGAS, HERNÁN.**

2017. "Presidente de Enel Chile, Herman Chadwick: 'Sería un error garrafal invertir en proyectos tradicionales de generación'." *El Mercurio*, 26 de abril: B2.

**WATTS, JONATHAN.**

2015. "Desert tower raises Chile's solar power ambition to new heights". *The Guardian*, 22 December. Edición online.

**WEBER, CARL.**

2016. *Hydromaule: Leading the way in mini hydro. Chile 2016 Mining Report*. Santiago: Banchile Inversiones.

**WEISSMAN, IVÁN.**

2017. "Eduardo Bitrán, el hombre que apuesta al litio para revolucionar la economía, dar un salto en productividad y de paso llevarse puesto a Julio Ponce". *El Mostrador*, 24 de abril. Edición online.

**WORLD BANK.**

2016. *GINI index (World Bank estimate)*. Edición online.



**CAPITAL HUMANO:  
FORMACIÓN, EFICIENCIA  
E INNOVACIÓN**

# EL SISTEMA EDUCACIONAL NEOLIBERAL Y EL FUTURO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR PÚBLICA CHILENA

OSCAR CORVALÁN VÁSQUEZ

Ph.D. en Economía de la Educación, Universidad de Toronto.  
DEA, Universidad de Ginebra.

Licenciado en Sociología, Universidad de Concepción.  
oecorvalan@gmail.com



## RESUMEN

El autor argumenta a favor de un sistema escolar público, analiza las políticas que influenciaron la creación de un cuasi mercado y resume los desafíos para cambiar dicha orientación con las actuales reformas influenciadas tanto por actores sociales que proponen que el Estado financie y administre todo el sistema, como por otros que buscan profundizar la racionalidad de mercado. La mitad de las escuelas son privadas pero noventa por ciento funcionan con subvención estatal. El resto es municipal y dedicado a los pobres. El sistema está segmentado y produce resultados correlacionados con el nivel socioeconómico de las familias de los alumnos. Para corregir esta distorsión se está introduciendo una nueva legislación.

## RÉSUMÉ

L'auteur plaide en faveur d'un système éducatif public, il analyse les politiques éducationnelles chiliennes qui ont mené à la création d'un quasi-marché, et résume les défis qu'implique le changement d'une telle orientation, dans le contexte de réformes influencées par des acteurs sociaux cherchant un système financé et administré par l'Etat d'une part et d'autres cherchant au contraire à introduire dans le secteur encore d'avantage de rationalité de marché. La moitié des écoles sont privées mais quatre-vingt-dix d'entre elles sont subventionnées. Les autres sont municipales et accueillent les pauvres. Le système est segmenté et présente des résultats en corrélation avec le niveau socio-économique des familles des élèves. Pour corriger cette distorsion il faut introduire une nouvelle législation.

## ABSTRACT

The author argues in favor of a public education system, analyzes Chilean educational policies that favored creation of a market orientation and summarizes the challenges to changing this orientation through today's reforms influenced by social actors who seek a system funded and administered by the State, and by others trying to deepen market sector rationality. Half of the schools are privately owned, but 90 percent receive State funding; the rest are municipal schools focusing on the poor. The school system is segmented and produces educational results closely related to the socioeconomic strata of the children's families. To correct such distortion, new legislation is being introduced.

## INTRODUCCIÓN

★ Antes de imaginar el futuro de la educación escolar es necesario examinar su evolución histórica. Se espera lograr cambios fundamentales en cuanto a su estructura, currículum y profesionalización docente durante el año 2017 ya que a comienzos del 2018 termina el actual mandato presidencial de Michel Bachelet. Desde el inicio de 2016 se puso fin al copago en las escuelas particulares subvencionadas<sup>1</sup>, las que conforman más de la mitad de la matrícula escolar, y durante el transcurso de este año se esperan nuevas leyes que mejorarán la formación docente. Además, se dictó la ley 20.903/2015 que crea el sistema de desarrollo profesional docente.

Como lo hemos mostrado en un informe anterior (Corvalán Vásquez, 2012), históricamente la educación se desarrolló como parte de la política pública de desarrollo ciudadano. El mismo informe ha examinado el rol que ha jugado la educación pública en la construcción democrática de un selecto número de países latinoamericanos, con el objeto de mostrar cómo ambos desarrollos van a la par, se potencian y dependen mutuamente, y en especial en el caso de Chile. También se muestran las consecuencias que tuvo el legado histórico colonial para la construcción republicana de las frágiles democracias latinoamericanas, en la persistencia de las desigualdades sociales, la heterogeneidad de la base productiva y las dificultades derivadas de la historia para la educación ciudadana. En los últimos cincuenta años diversos organismos internacionales hicieron propuestas que enfatizaron una educación para el trabajo antes que una educación ciudadana. La argumentación a favor de una educación para la ciudadanía y la regionalización, aparece como condición fundamental para el progreso en la gobernabilidad y para contrarrestar los efectos de la enorme heterogeneidad productiva y socioeconómica. Frente a las características que puede y debe tener una educación pública de calidad, centrada tanto en las personas, en el desarrollo ciudadano y de la civilidad, contrastan las reformas educativas neoliberales introducidas durante la dictadura (1973-1990) y profundizadas en este siglo. Como consecuencia de la dictadura de Pinochet, el estado dejó de ser el actor democratizador del sistema educacional, tal como lo había sido durante prácticamente toda la historia independiente de Chile. De hecho, en 1938 el presidente Pedro Aguirre Cerda acuñó la frase “gobernar es educar”, y desde entonces se hicieron grandes esfuerzos por cubrir el país con una red de escuelas públicas. A partir de 1965 el presidente Eduardo Frei Montalva universalizó y extendió la educación primaria, pero en las dos últimas décadas del siglo pasado, esa estrategia cambió cuando las escuelas públicas fueron municipalizadas y fue permitido el desarrollo del sector privado subvencionado. El Estado otorgó el mismo monto mensual por alumno a ambos sistemas de escuelas públicas, lo que permitió a las escuelas particulares subvencionadas superar en matrículas a las escuelas municipales.

Durante la última gran reforma de la educación escolar, ocurrida en los años 1980-1990, las tasas de retorno para la educación primaria variaron entre 7.6% y 4.1%, y para la educación secundaria entre 18.6 y 9.7%.<sup>2</sup> Desde el regreso a la democracia, en 1990, se profundizaron las políticas educativas heredadas de la reforma de la dictadura en 1980. Ello porque desde el inicio del siglo XXI el Ministerio de Educación autorizó a los establecimientos de primaria y secundaria del sector particular subvencionado a cobrar a las familias un copago paralelo a la subvención fiscal, el cual podía llegar a duplicar el monto de la misma. Como consecuencia, al estratificarse a los alumnos en función de la capacidad de pago de las familias, se produjo una estratificación total de las matrículas escolares subvencionadas por el estado, quedándose en los establecimientos municipalizados quienes no tenían capacidad para cubrir el copago.<sup>3</sup>

## BASES DE LA ACTUAL REFORMA ESCOLAR

Durante los últimos diez años los estudiantes y sus familias han presionado para cambiar la política educativa. Desde la protesta masiva de los estudiantes secundarios en 2006<sup>4</sup>, hasta la marcha convocada por los universitarios en octubre de 2015, han pasado nueve años, tres gobiernos y nueve ministros de educación. Si bien se han producido avances, el segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet tiene una suerte de obligación moral con la transformación educacional, porque esa fue una de sus principales promesas de campaña<sup>5</sup>. Este año 2016 se comenzó a aplicar el fin del lucro y el copago en las escuelas particulares subvencionadas. Dos de los estandartes esgrimidos durante las movilizaciones estudiantiles han sido: que termine la posibilidad de ganar dinero con la educación, y que no existan más colegios subvencionados, establecimientos donde una parte de la matrícula la pagan los apoderados y la otra el estado, que favorecen la segmentación social y terminan aportando fondos a emprendimientos privados. Se ha puesto fin al copago y controlado que los recursos públicos no deriven al lucro privado; sin embargo, dado el crecimiento del sector escolar privado, no será posible que las escuelas públicas recuperen las matrículas del sector particular subvencionado. Es decir, bajo ciertas condiciones el estado financia tanto al sector municipal como al privado por la alta incidencia en las matrículas de este último. La reivindicación de una “educación pública, gratuita y de calidad”, lema de los estudiantes y sus familias, es la que hoy se busca convertir en un conjunto de leyes<sup>6</sup>. En este escenario, la Presidenta Bachelet tuvo que cambiar al Ministro de Educación en medio de la crisis provocada por las protestas de 2015 que terminaron con dos estudiantes muertos. Al año siguiente, en la convocatoria a una nueva jornada de protesta, la Presidenta de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, Valentina Saavedra, resumió la situación de la educación superior: “Hoy se plantea una gratuidad con límite de años que terminará desfinanciando a muchas instituciones estatales”.<sup>7</sup> Lo que piden los estudiantes es potenciar la educación pública (escolar y superior) mediante la inyección de recursos directos y no centrarse en becar a los jóvenes. En su cuenta pública del 21 de mayo 2015, la Presidenta Michelle Bachelet señaló que, hacia 2018, 9 de cada 10 estudiantes de colegios que reciben aportes públicos estudiarán gratuitamente<sup>8</sup>. Al inicio de 2016 se puso término a la selección de alumnos en establecimientos particulares subvencionados, uno de los temas más cuestionados de la educación chilena. Si bien es cierto que la legislación reciente ha avanzado, existe una sensación generalizada de desorden en la reforma educacional que está en curso, lo que ha llevado a universitarios, profesores e incluso a apoderados de alumnos de colegios subvencionados, a protestar porque a la reforma le ha faltado una definición precisa de

prioridades, instrumentos y plazos. Mientras tanto, el énfasis en lo económico desvía la atención de otros temas igual o más importantes, como el restablecimiento de la educación como un bien público y un derecho social, y la importancia del Estado y como garante de los derechos, de la formación docente y de un currículum que busque la integración social.

Los profesores, por su parte, también se han mostrado contrarios a una reforma que los afecta, en especial los requisitos para iniciar y progresar la carrera docente. En la jornada de protesta que tuvo lugar en octubre de 2015, se insistió en reivindicar las exigencias de evaluación ligadas al perfeccionamiento y a mejores remuneraciones<sup>9</sup>.

Los estudiantes han sostenido que “dar más financiamiento a un sistema descompuesto no es expresión de un verdadero cambio”, y la nueva movilización muestra el fracaso del gobierno a la hora de ofrecer una respuesta a las demandas estudiantiles. Hasta ahora, la capacidad transformadora del segundo gobierno de la Presidenta Bachelet en el sector educacional ha sido insuficiente, a pesar de haber logrado aprobar una reforma tributaria que otorgaría recursos para la educación. La alta mercadización de la educación chilena, el rol en la educación de instituciones poderosas como la Iglesia Católica y las dificultades de acceso a los mejores establecimientos por la estrecha relación entre estatificación geográfica y social, dificultan las transformaciones necesarias para alcanzar una educación pública universal, gratuita y de calidad.

<sup>1</sup> El copago consiste en el aporte mensual que desde la década del 2000 ha sido requerido a los padres por cada alumno matriculado en una escuela particular, en adición a la subvención fiscal por alumno recibida.

<sup>2</sup> Estas estimaciones son del *Centro de Estudios Públicos*. Otras estimaciones muestran que las tasas sociales de retorno (que incluyen todos los costos privados y públicos de la enseñanza), para la inversión en la educación universitaria completa, se elevaron entre mediados de los años 80 y mediados de los 90, de 18% a 21% para los hombres y de 12% a 13% para las mujeres, mientras que la tasa social anual de retorno de la inversión en enseñanza universitaria completa cayó de 17% a 14% para los hombres y de 13% a 11% para las mujeres.

<sup>3</sup> Aunque también han existido algunas escuelas particulares subvencionadas que no demandan copago.

<sup>4</sup> Denominada *Revolución de los Pinguinos*, haciendo alusión al uniforme de los estudiantes secundarios.

<sup>5</sup> Ingrid Wehr, representante regional de la fundación Heinrich Böll, a *Deutsche Welle* 2015.

<sup>6</sup> El 21 de mayo de 2015, durante su cuenta anual sobre el estado de la Nación, la Presidenta Bachelet anunció que además del fin al copago escolar “a partir de 2016, el 60 por ciento más vulnerable que asista a Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales acreditados y sin fines de lucro, o a universidades del Consejo de Rectores, accederán a la gratuidad completa y efectiva, sin beca ni crédito”. Cuatro meses más tarde, al entregar el presupuesto para el año 2016, la educación gratuita sufrió un cambio: ahora sería beneficiado solo el 50 por ciento. Pero se bajó la promesa de gratuidad para los sectores más pobres a la mitad, y el diseño del financiamiento se basa en la lógica de un sistema de cupones asociados a individuos y no a un financiamiento de las instituciones públicas.

<sup>7</sup> *El Mercurio*, enero de 2016.

<sup>8</sup> Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2015. Gobierno de Chile. [www.gob.cl](http://www.gob.cl)

<sup>9</sup> La Ley 20.903/2015 indica que hacia el término de la década actual mejorará la remuneración docente solo si la economía crece por encima del 4% anual, lo cual es extremadamente difícil.

## LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN LA EDUCACIÓN CHILENA

El alto grado de privatización, junto con la estratificación social de la educación chilena, constituye el contexto y rasgo más distintivo del actual sistema educacional a ser abordado por las políticas públicas en el futuro inmediato. Ello porque el mayor porcentaje de matrículas de la educación básica y media del país es administrada privadamente, aunque el porcentaje de financiamiento propiamente privado no excede el 10%, lo que ha posibilitado el uso privado de las utilidades generadas. En cuanto al sistema de educación superior, aproximadamente el 70% de su financiamiento proviene del gasto hecho por las familias, es decir, es mayormente financiada en forma privada, incluso en el caso de las universidades del Estado (Ruiz Schneider, 2008). El hecho de que el Estado se limite a financiar la educación básica significa, por una parte, que su acción está dirigida a la formación de un mínimo funcional al desempeño productivo, y por otra, implica una ruptura con el principio de igualdad de oportunidades, cuyo rango de aplicación no se agota, naturalmente, en la enseñanza básica. Además, la apertura internacional del país requiere de una fuerza de trabajo con educación secundaria media para poder competir, además de profesionales y tecnólogos para participar en la sociedad de la información y producir las innovaciones productivas y sociales necesarias.

El proceso privatizador de la educación chilena se implementó argumentando la capacidad de las familias de elegir el establecimiento educacional en el cual querían educar a sus hijos. Sin embargo, aquella posibilidad se ha demostrado imposible de ejercer por la estrecha relación entre estratificación sociogeográfica y los resultados de aprendizaje producidos por el actual sistema educacional, el cual no solo abandonó el criterio de igualdad de oportunidades educativas y el compromiso estatal en su apoyo, sino que también ha significado un refuerzo a la diferenciación y a la selección fundada en la capacidad de pago de las familias. Todo esto, paralelamente a la posibilidad que tienen los particulares de crear establecimientos educacionales. Hasta ahora el Estado ha ido creando los establecimientos educacionales necesarios cuando no hay quien preste el servicio de la educación en zonas marginalizadas o rurales. En esa lógica de las preferencias y

de la «libertad de escoger» de las familias, también ha primado una mezcla de temas educacionales católicos propios del siglo XIX, con las políticas inspiradas en Milton Friedman e implementadas durante la dictadura de Pinochet, que reemplazaron la anterior tradición laica de un Estado docente que procuraba liberar un espacio de autonomía para la escuela, que no dependiera completamente ni de la familia, ni de una confesión religiosa.

Otra consecuencia de la privatización y municipalización de la educación chilena ha sido la pérdida de estatus social y del nivel remunerativo de los docentes. La calidad jurídica de los profesores que trabajan en los colegios municipalizados es la misma que opera en los colegios privados o particulares subvencionados. Es decir, los primeros dejaron de ser funcionarios públicos y pasaron a ser empleados particulares, aplicándoseles la normativa laboral pertinente al sector privado. En consecuencia, se aplica la idea de que las remuneraciones de los docentes quedan sujetas al mercado. El rol del Estado se limita a un

ente meramente supervisor. Esta manera de percibir la educación se ha definido progresivamente en torno a un paradigma básico de cuasimercado, en general dominado por la racionalidad económica. A pesar de los ajustes periódicos al currículo y a las remuneraciones de los docentes municipalizados, las políticas educacionales del régimen militar chileno continuaron después de 1990 con los gobiernos democráticos. La educación de particulares y subvencionada funcionaba agregándole un copago mensual diferenciado por alumno para clases medias bajas con diferente

capacidad de pago, mientras la educación municipalizada fue reduciéndose y quedando para la clase baja y tendió a ser de peor calidad. Al mismo tiempo que la educación privada, costeadada en su totalidad por las familias, mantuvo o aumentó su calidad. Según Ruiz Schneider (2008) este esquema de financiamiento resultó ser, en realidad, explícitamente funcional a un sistema educacional que reproduce las desigualdades de clases sociales.

Ello se muestra hacia el fin de la dictadura por Viola Espínola (1989), quien realizó una evaluación global de su reforma educativa de esa década, la que resultó sustancialmente negativa. El estudio empírico fue realizado en la comuna de Pudahuel, en la Región Metropolitana, y muestra los bajos resultados que esa reforma había jugado en la producción de niveles de educación de mayor calidad, el cual no había funcionado en los sectores pobres de una sociedad como la chilena. Ello porque un

Al mismo tiempo que la educación privada, costeadada en su totalidad por las familias, mantuvo o aumentó su calidad. Según Ruiz Schneider (2008) este esquema de financiamiento resultó ser, en realidad, explícitamente funcional a un sistema educacional que reproduce las desigualdades de clases sociales.

modelo competitivo supone la circulación de la información adecuada entre los consumidores y padres preocupados por apoyar cada día la educación de sus hijos. En ese entonces los resultados del Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER), que ofrecía una medición de la calidad de la educación, se entregaban solamente a los establecimientos escolares, pero no estaban disponibles para los padres-consumidores. Este instrumento de evaluación, que comenzó en 1982, fue suprimido en 1984 y reemplazado cuatro años después por el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). Estos supuestos sobre la deseabilidad de la competencia entre los colegios para obtener las preferencias de los consumidores y mejorar los resultados, son esenciales para la teoría que postula la relación entre mercado educacional y mejoramiento de la calidad. Pero casi la totalidad de las evaluaciones muestran que no mejoró la calidad. Se han detectado factores importantes en la preferencia por los colegios particulares subvencionados, de más peso que la calidad de los aprendizajes, como son, junto a la asistencia, la búsqueda del *estatus* que la clase media chilena asocia a la educación particular, y la disciplina escolar que podría mantener a los niños a salvo de los peligros de la droga y la delincuencia prevaeciente en el entorno de escuelas de las zonas más pobres. Dicha autora constató también que la disminución del apoyo estatal, que era el propósito fundamental de una política más eficiente, ligada a las subvenciones según la asistencia, implica para las escuelas la necesidad de generar recursos adicionales, lo que tiende a jerarquizar a las escuelas subvencionadas. En efecto, las que están emplazadas en barrios con un

nivel socioeconómico más alto logran mayores recursos que las escuelas más pobres. Asimismo, se constató que el modelo de financiamiento había provocado un descuido esencial de los elementos pedagógicos, tanto por la inseguridad laboral que el modelo neoliberal representa para los profesores, como porque los recortes presupuestarios anteriores a la democracia que llevaron a una disminución de los salarios docentes.

Otra evaluación temprana de los efectos de la subvención educacional hasta el año 2000 fue realizada por Tai Hsieh, Chang y Urquiola (2002), quienes luego de estudiar 150 municipalidades chilenas concluyeron: primero, que no se encontraron evidencias de que la elección de las escuelas haya mejorado el rendimiento educacional promedio, medido por resultados de test, tasas de repetición y años de escolaridad. Segundo, que el programa de subvenciones condujo a un aumento de las salidas de la escuela pública, en la medida que los estudiantes con mejor rendimiento académico abandonaron las escuelas públicas para matricularse en el sector particular subvencionado. Tercero, los autores notaron "que los resultados promedio de test no crecieron más rápidamente en comunidades donde el sector privado hizo más adeptos, y que las medidas promedio de repetición y de edad en relación al grado empeoraron en tales áreas (en relación con otras comunidades)" (2002: 2). En síntesis, concluyeron que "las escuelas privadas respondieron a las presiones por competencia del sistema de subvenciones, no mejorando su productividad, sino escogiendo mejores estudiantes... De hecho, las escuelas subvencionadas han buscado atraer estudiantes dotándose a sí mismas

"Estudiantes de la escuela D-600 de Frutillar", BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL



de 'símbolos' asociados previamente solo con las (escuelas) de élite, con la educación pagada, como uniformes, y el uso de nombres extranjeros, particularmente ingleses." (2002: 25). El análisis del periodo 1980-2000 concluyó que el transferir las escuelas del Estado central a las municipalidades no produjo ningún mejoramiento de la calidad de la enseñanza en Chile y que incrementó la segregación y segmentación del sistema escolar; salvo el hecho que en algunos colegios subvencionados obtuvieron mejores resultados por el traslado de niños con mayor capital cultural inicial. No obstante, los colegios públicos presentaban mejores resultados en el segmento de niños con situación socio-económica más desmedrada. Ello según la prueba internacional de matemática y ciencia TIMSS, año 2000. El nivel general de la enseñanza en Chile había decaído.

Posteriormente, el informe de la OCDE (2004) reconoce los avances en las políticas educacionales desde los años 1990, en particular en lo que concierne a las reformas curriculares y a las remuneraciones de los profesores. Pero sobre el modelo privatizador de la educación basado en las subvenciones por alumnos que asisten a los establecimientos educacionales, concluye: "La educación chilena está influenciada por una ideología que da una importancia indebida a los mecanismos de mercado para mejorar la enseñanza y el aprendizaje." (2004: 290). El informe sostiene, además, que "no hay investigación que muestre que el SNED (Sistema de Evaluación del Desempeño de Establecimientos Educacionales Subvencionados, que funciona con incentivos económicos para los docentes) produzca mejoras consistentes y sostenidas en el rendimiento de los estudiantes... El Ministerio debe producir evidencia sólida para confiar en este tipo de incentivos del mercado para producir mejoramiento escolar. Las recomendaciones del equipo, por lo tanto, se inclinan por establecer estándares altos y claramente definidos, y a mejorar la capacidad interna del sistema para implementar esos estándares." (Ibidem: 292). En síntesis, no hay evidencia alguna que demuestre que las subvenciones a la demanda y la evaluación del desempeño de los profesores hayan mejorado la calidad de la educación después de doce años de gobiernos democráticos. Al contrario, se mantuvo y luego agravó la desigualdad educacional que el sistema reproduce, especialmente a partir de la autorización para cobrar un copago a las familias en las escuelas subvencionadas. Las comparaciones de los resultados obtenidos por las escuelas municipales y subvencionadas en las pruebas nacionales SIMCE, otorgan cierta superioridad a estas últimas, pero ella desaparece cuando se controla el nivel socioeconómico de las familias, igualándose ambos tipos de establecimientos. Por tanto, si la gestión privada con subvención fiscal de más de la mitad de la matrícula escolar no ha producido mejoras en más de tres décadas, corresponde elaborar políticas públicas para rehabilitar el sector público, pero independizándolo de los gobiernos municipales porque no han dado muestras de profesionalismo ni de eficien-

cia. Esta reorganización de la educación escolar pública requiere de consensos políticos para aprobar una ley que autorice a organismos públicos regionales de educación o a agrupaciones de municipalidades para gestionar la educación pública. Más tarde, el informe OCDE (2013) sobre la educación en Chile reconoce, en primer lugar, que a pesar de las mejoras considerables introducidas al sistema en las últimas dos décadas, persiste un bajo rendimiento y una baja equidad. Segundo, que no ha habido una focalización suficiente en mejorar las competencias profesionales de los docentes y directivos. Tercero, que no se dispone de un sistema de evaluación de aprendizajes coherente con los estándares aprobados ni con los contenidos mínimos y objetivos fundamentales del currículo escolar. Cuarto, que recién este año 2016 se introduce el fin del copago y de la selección de alumnos en la enseñanza particular subvencionada. Quinto, que no se ha modificado la gestión municipal de las escuelas públicas, la cual es deficiente y desvía financiamientos para fines no educacionales, tales como los de la ley SEP. Sexto, que se mantiene la inequidad social que afecta a los alumnos socialmente desaventajados y a los de sectores rurales. Séptimo, que se mantiene una segmentación de escuelas que produce rendimientos estratificados del aprendizaje de sus alumnos. Octavo, que la mayoría de los directivos de las escuelas públicas y particulares subvencionadas no acceden a sus cargos mediante concursos competitivos basados en sus competencias docentes. Noveno, que la mayoría de los estudiantes de pedagogía se incorporan a la educación superior con bajos puntajes de ingreso. Décimo, que la evaluación docente no ha permitido mejoras de perfeccionamiento profesional ni de carrera docente, ni mejores aprendizajes para los alumnos más desfavorecidos. El informe sugiere desarrollar un mayor liderazgo pedagógico entre los directivos docentes, aumentar la inversión en educación, mejorar los sistemas de evaluación institucional y de los aprendizajes, y supone que habrá mayor control de la calidad de la educación con la implementación, desde 2012, de la Agencia de Calidad en Educación y de la Superintendencia de Educación Escolar.



"Estudiantes de Coyhaique", NORBERTO SEEBACH

Sin embargo, aún no se ve el fruto del trabajo de ambas instituciones en la gestión nacional del sistema de educación escolar. Si bien entre 2000 y 2009 el rendimiento en las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) mejoró, aún está muy por debajo del promedio OECD y la influencia del estatus socioeconómico de los alumnos es mayor a la de los demás países de dicha organización (casi una cuarta parte de los alumnos al término de la educación básica habían repetido un año, y es muy difícil el tránsito de los egresados de secundaria a la educación superior o al trabajo por la falta de las calificaciones suficientes aportadas por el sistema escolar. En síntesis, la educación mercadizada de las últimas tres décadas no ha contribuido suficiente a uno de los modernos fines principales de la educación en una república democrática, a saber, su contribución a la formación de ciudadanos y a la constitución de una comunidad política crecientemente igualitaria. Aunque durante el primer siglo de la república el objetivo de la escuela se haya limitado a enseñar a leer y escribir (Serrano, Sol et al., 2012), hoy se requiere fortalecer la educación pública en todos sus niveles, sin eliminar su democrático pluralismo y sin transformarla en una única opción. La educación mercadizada hecha por tierra al rol del Estado Docente construido con el esfuerzo del Estado y de las comunidades durante el S.XX. Aunque haya variado el sentido histórico del concepto de educación pública, hoy significa que, respetando las opciones políticas, religiosas y culturales de los padres para matricular a sus hijos en la escuela de su preferencia, la gran mayoría de las familias chilenas deberían tener la posibilidad de enviar a sus hijos a escuelas de calidad similar, sin discriminación al acceso y facilitando los medios a las familias socialmente desfavorecidas para que concurren a escuelas de excelencia. Idealmente en la escuela debe interactuar la niñez proveniente de todas las clases sociales.

## LAS CONTRADICCIONES DEL FUTURO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR PÚBLICA

La tarea por abandonar la mercadización de la educación escolar, mejorar su equidad con calidad y transformarla en una verdadera educación pública, recién ha comenzado. Por ahora solo se ha avanzado en corregir errores producidos por el copago y la selección de alumnos en el sector particular subvencionado, que fueron medidas aceptadas por anteriores gobiernos democráticos. Por ello, es preciso que los actores sociales discutan el concepto de educación pública a implementar y presionen a los políticos para que introduzcan leyes de reformas que permitan avanzar en calidad, equidad, democratización, profesionalismo docente, financiamiento adecuado y coherencia curricular y evaluativa. Bellei (2011) sostiene que "lo que se espera de la educación pública no es solo que se adapte eficientemente a las condiciones actua-

les, sino que siente las bases para superar dicho estado de cosas cuando el bien común lo precisa". Este autor insiste en que los proyectos educacionales de interés común que la sociedad requiere desarrollar hoy van mucho más allá de estas dos dimensiones originales, e incluye el desarrollo de las artes y las humanidades, la educación para el autocuidado, la vida saludable, la afectividad y la sexualidad, la educación para el consumo informado y responsable, el cuidado del medio ambiente, el respeto de los derechos humanos, así como la educación para la creatividad y el emprendimiento, y no solo para el trabajo. Estos elementos centrales del currículo escolar son esenciales para el desarrollo humano de nuestra sociedad, pero como miran al futuro, su valor de mercado no refleja su valor social y/o implican opciones valóricas que precisan discutirse ampliamente porque nada garantiza que existan proveedores privados dispuestos a desarrollar este tipo de proyectos educativos. Su aseguramiento puede ser mejor resguardado por la educación pública. Sin embargo, en el periodo 1938-1973 la historia ha mostrado que la educación privada también puede sumarse a este tipo de proyectos educacionales (Corvalán, 2012). Según Bellei (2011), la lógica de la educación privada debilita el propósito de la educación institucional, que es romper el enclaustramiento y la omnipresencia de las comunidades y familias como agentes socializadores. La educación conecta a los niños, niñas y jóvenes con la sociedad más amplia. La educación pública tiene como propósito ofrecer alternativas de educación no particularista ni excluyente, es decir, con vocación universal. Primero, porque nada garantiza que la iniciativa privada sea capaz de ofrecer proyectos particularistas que lleguen a incluir a todos: puede haber alumnos o familias que no coincidan con ninguna de las ofertas existentes; además, la capacidad de crear y mantener establecimientos educacionales está desigualmente distribuida, de forma que un sistema así organizado no reflejará fielmente la diversidad sociocultural de una nación. Segundo, porque son precisamente las categorías de alumnos y familias más vulnerables (las minorías étnicas o raciales, los grupos religiosos minoritarios, las familias con menos recursos económicos, y los alumnos con dificultades de aprendizaje o problemas conductuales, etc.) las que enfrentan una mayor probabilidad de ser excluidas, y por tanto, segregadas. Finalmente, porque al ser organizado en comunidades educacionales internamente homogéneas y excluyentes el sistema escolar no promueve principios esenciales de la vida en las sociedades democráticas, como la tolerancia, la valoración intercultural y la cooperación entre personas y grupos diversos. Esto lleva a proponer un sistema de educación pública estatal fuerte, aunque territorialmente descentralizado, asegurando niveles de calidad similares en todo el país. Es consecuencia, el proyecto educativo del Estado debe ser necesariamente universal, en el sentido de estar abierto a todas las opciones socioculturales presentes en la sociedad, características que no siempre es asegurada

por la gestión privada de la educación subvencionada. En efecto, Bellei (2011) sostiene que una de las características más permanentes de la educación privada es que tiende a organizarse en torno a proyectos educativos particulares, con una propuesta pedagógica, curricular u organizativa que convoca solo a una fracción de las familias y alumnos de la sociedad, y responde a las motivaciones de sus fundadores y propietarios; por otra parte, busca conformar una comunidad escolar internamente homogénea en torno a la adhesión a su ideario, por lo que se considera importante el derecho a seleccionar a los postulantes en función de dicho proyecto, y a reservarse, luego, la atribución unilateral de excluir a quienes no lograran insertarse adecuadamente en la comunidad escolar, sea por razones de desempeño o de conducta. Las escuelas de un sistema así organizado tienden a replicar las divisiones sociales y culturales, porque mientras hay diversidad entre ofertas alternativas, hay también Piñera, declaró públicamente que, a su juicio, la educación superior era un bien de consumo privado que producía beneficios económicos para quienes invertían en ella. Pero, así concebida, la educación solo reproduce las inequidades sociales.

En su organización, el sistema educativo parte de la noción de que la educación es un derecho de las personas, derivado de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1990. La Ley General de Educación (L.G.E.) de 2009, en su artículo 3 señala que “el sistema educativo chileno se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución... y tratados internacionales ratificados... y, en especial del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza”. Por lo tanto, para lograr renovar la educación pública se debe tener en cuenta que esta asegura la apertura de establecimientos al sector privado, pero que en el centro de las obligaciones del Estado está garantizar el derecho universal a la educación de calidad con equidad mediante establecimientos autónomos. Así, la definición de la educación como un derecho conlleva profundas implicancias para la educación pública:

- 1) Se trata de un derecho universal, que obliga al estado a garantizar el acceso a la educación obligatoria y gratuita, con completa independencia de las características del niño, niña o joven; por lo tanto, accesible para todos los sectores socioeconómicos de todas las ubicaciones geográficas y en todos los niveles de capacidades o desempeños académicos.
- 2) La educación debe tener suficiente calidad para lograr el pleno desarrollo de las capacidades de los niños, niñas y jóvenes, y su integración competente a la sociedad; para cumplir este propósito, el Estado debe asegurar un estándar adecuado de calidad.
- 3) El derecho a la educación debe ser satisfecho en condiciones de no discriminación, por medio de un trato digno y respetuoso a los niños, niñas y jóvenes. Esto hace exigible, también, que el acceso a la educación superior no esté condicionado por la capacidad de pago de los estudiantes. Así, el titular del derecho a

la educación es, directamente, el niño, niña o joven, lo cual pone un límite a la autoridad de las familias respecto de sus hijos en función de la búsqueda del interés superior de los primeros. Lo anterior obliga a reconocer que no siempre las familias deciden acertadamente en función de dicho interés superior, sea por desconocimiento, por incapacidad, o porque atienden a otros intereses.

Esto implica que la relación de los niños, niñas y jóvenes con los establecimientos educacionales no es la de un consumidor satisfaciendo una necesidad, sino la de un ciudadano ejerciendo un derecho. Por ello, actualmente la demanda por mayor justicia social se orienta a garantizar el derecho a la educación, puesto que se piensa que la educación constituye un más justo y eficiente distribuidor de las oportunidades futuras de las personas. Para cumplir con dichos principios la educación nacional no puede quedar sujeta a las desigualdades existentes en las condiciones familiares de los niños, niñas y jóvenes. Al contrario, la educación pública debe procurar modificar las desigualdades originales de estos.

Por otra parte, el proceso de generación, diseminación y aplicación del conocimiento tiene un profundo impacto en términos de renovar las herramientas de política educacional con que los estados cuentan para asegurar un determinado nivel de calidad educacional. A pesar de la dificultad de establecer normativamente cuál es el estándar de calidad educacional a ser satisfecho por las instituciones educacionales, la legislación actual obliga al Ministerio de Educación a proponer estándares por materias y niveles al Consejo Nacional de Educación, para su aprobación. Hasta ahora no se ha logrado dar cumplimiento en tiempo y forma a lo especificado en la L.G.E. Tampoco se ha completado la revisión curricular de todos los niveles y disciplinas de la educación básica y media en función de los estándares requeridos. Por último, los nuevos organismos contemplados en la L.G.E., que conforman el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación y su fiscalización, no pueden cumplir su misión adecuadamente si no se revisa, ordena, secuencia y compatibiliza la prueba nacional estandarizada SIMCE. Además, persiste una débil formación disciplinar de docentes que se desempeñan en el segundo ciclo de educación básica, y un estado de incertidumbre entre los profesores de Chile en materia curricular, por la postergación del perfeccionamiento docente, la pertinencia de los materiales disponibles y el alcance de los cambios contradictorios del ajuste curricular realizado por el gobierno anterior a los Decretos 40/96 y 220/98 aprobados por el Ministerio de Educación.

## CONCLUSIONES

En síntesis, el Estado tiene en la educación pública una herramienta directa para establecer, en la práctica, un estándar de calidad para el sistema educacional que pueda ser mejorado sistemáticamente. Hay consenso social de que este objetivo es una prioridad nacional. Pero al mismo tiempo el Estado debe participar en la gestión de las escuelas públicas para mostrar cómo alcanzar los estándares que ha definido y está definiendo. Ello porque los proveedores privados persiguen motivos adicionales para ofrecer educación. Si su interés es maximizar las ganancias, se ven presionados por mantener la calidad en el mínimo requerido, lo cual están en contradicción con el interés público de mejorar crecientemente la calidad educativa. Dada la actual distribución de la matrícula escolar, la presencia del Estado en el actual cuasimercado educacional debe establecer puntos de referencia para evaluar la efectividad del conjunto del sistema.

Si la educación escolar es un derecho universal que el Estado se ha obligado a proveerla gratuitamente y en condiciones de igualdad de oportunidades a toda la población, la educación privada no tiene porqué asumir automáticamente dicha obligación estatal. La evidencia muestra que la educación privada excluye a los alumnos considerados menos atractivos porque no se ajustan al perfil que buscan. El Estado regulador podría aplicar sanciones y controles que obligasen a los establecimientos privados a educar en un mismo establecimiento a todo tipo de alumnos, pero esto subvierte la libertad de enseñanza de la L.G.E. y las condiciones básicas de la relación entre enseñanza y aprendizaje: los niños, niñas y jóvenes debieran ser educados en instituciones que definen su misión conforme al mandato legal, compatibilizándolo con su misión particular. Históricamente, en Chile el propósito de los agentes privados que proveen educación no siempre fue el lucro, sino la consecución de un cierto proyecto educativo, con un ideario propio, en cuyo nombre se consideraba legítimo diferir frente a algunos de los requerimientos del Estado.

Para que el Estado transfiera al sector privado su responsabilidad en la educación, debe implementar un entramado institucional enormemente complejo para ofrecer el tipo de educación que requiere el bien común, y al mismo tiempo evite los efectos indeseados en la calidad y en la segregación. Pero, en en este debate por la educación, la separación entre los aspectos formales de la gestión y los aspectos sustantivos de la educación, es difusa. Además, no toda institución, por su condición pública, garantiza los principios antes señalados, ya que la educación municipal adolece de trabas burocráticas en el manejo de recursos, de falta de autonomía e innovación de los establecimientos, y de liderazgo pedagógico de los directivos, al mismo tiempo que favorece el clientelismo en la contratación de los docentes. No obstante, existen criterios más exigentes para evaluar la educación pública, relativa a su rol activo en la construcción de ciudadanía. Si para los establecimientos privados, coope-

rar con el bien común es una opción entre otras, para la educación pública es una obligación esencial. Según Bellei (2011) ello conlleva a la necesidad de que el Estado se involucre más en la gestión de la educación pública, con el fin de tener un mayor peso relativo en la captación de matrículas.

Desde el retorno a la democracia se implementaron muchas y muy relevantes políticas en educación, pero prácticamente ninguna de ellas estuvo dirigida a fortalecer especialmente la educación pública, sino al conjunto de establecimientos subvencionados por el Estado, tanto los públicos como los privados subvencionados. Esto bajo el supuesto de que las escuelas privadas que reciben subsidios estatales se convertirían, por ese solo hecho, en parte de la educación pública. Pero luego de treinta y cinco años de experimentar este sistema, la mayoría de los chilenos está convencida de que este no asegura el cumplimiento del derecho a una educación pública equitativa, de calidad, universal, democratizadora, facilitadora del desarrollo de competencias para lograr la calidad de vida, sustentadora de la meritocracia, y facilitadora del desarrollo social y personal de los alumnos. La debilidad política de los gobiernos democráticos para cambiar la Ley Orgánica Constitucional de Educación, junto al insuficiente financiamiento, fue la razón por la cual la educación pública quedó olvidada en las reformas parciales introducidas en los años 1996, 2007 y 2010. De hecho, la falta de consenso ha llevado a mantener el *statu quo* o a decidir a favor de la privatización. Pero los problemas que enfrenta hoy la educación pública son múltiples y no se reducen a la falta de voluntad de los alcaldes, a la incompetencia de algunos municipios, ni a la carencia de recursos.

El debilitamiento de la educación pública es multicausal. Primero, porque existe un conjunto de regulaciones asimétricas que favorecen a los establecimientos privados subvencionados, haciendo que la educación pública enfrente una suerte de competencia desleal porque las escuelas privadas y las municipales reciben la misma subvención por alumno, pero no están obligadas a respetar las mismas regulaciones ni a hacerse cargo de todos los estudiantes. Segundo, la administración municipal recibe a los estudiantes más difíciles de educar, aunque la mayoría de los municipios son muy débiles para hacerse cargo de la educación, los alcaldes no tienen incentivos para priorizar la educación pública, los instrumentos financieros son inadecuados, y los montos, insuficientes. Tercero, hay restricciones para invertir en nuevos establecimientos, regulaciones laborales sin financiamiento garantizado, y subsidios que no financian equipos profesionales supraescolares. De hecho, la municipalización de la educación nunca fue apoyada por la ciudadanía, sino que fue impuesta en dictadura y continuada por los gobiernos democráticos<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Actualmente enfrenta un serio cuestionamiento ciudadano (e.g. en una encuesta del Centro de Estudios Públicos de 2006, solo el 8% de los chilenos se manifestó de acuerdo con que los municipios administren la educación pública).

En consecuencia, es fundamental que el Ministerio de Educación y la institucionalidad educacional racionalicen la especificidad de la educación pública, monitoreándola, identificando sus problemas, exigiendo responsabilidades, y diseñando políticas de mejoramiento eficaces, ya que recurrir solamente al sistema de libre elección de establecimientos es algo potencialmente destructivo para la educación pública.

En suma, no basta con atacar los síntomas del problema –apuntando al desfinanciamiento municipal y al cierre o fusión de las escuelas del sector público municipalizado–, si no se tienen en cuenta las dinámicas sistémicas de su relación con el sector privado subvencionado que es mayoritario. Por tanto, las leyes actualmente discutidas para reformar la educación enfrentan un conjunto de desafíos, que se pueden resumir en las siguientes líneas de acción:

1) Limitar y regular la competencia de los establecimientos privados financiados por el Estado, porque no es posible financiar indiscriminadamente con recursos públicos a establecimientos privados, debido a que estos constituyen una suerte de competencia desleal para la educación pública. Esto significa que el Estado ponga requisitos a los proveedores privados, referidos a la calidad de sus servicios, a la accesibilidad universal, al grado en que efectivamente se requieren más oferentes en determinadas zonas, y al nivel de compromiso con prácticas docentes que cumplan con los estándares fijados.

2) Desmunicipalizar y desalcaldizar la actual educación pública escolar, creando una nueva institucionalidad para la gestión de los establecimientos educacionales del Estado, conformando agencias regionales de educación pública (corporaciones de derecho público o servicios públicos descentralizados), administrativa y financieramente descentralizadas, con la responsabilidad de administrar la educación pública en una determinada zona geográfica (equivalente a una comuna muy poblada, o a varias comunas menos pobladas) o bien, por regiones enteras. La misma debe asumir el conjunto de las responsabilidades de la gestión educacional, tanto administrativas y financieras, como técnicas pedagógicas, incluyendo la supervisión y asesoría de escuelas públicas y privadas, y que rinda cuenta a miembros elegidos de un Consejo de Educación Pública, integrado por representantes de actores educacionales y no educacionales elegidos, que la asesoran y fiscalizan.

3) Aumentar el financiamiento de la educación pública; porque la subvención escolar por alumno debe estimarse en base a la matrícula de cada establecimiento mediante estudios de costos de operación de calidad y de eficiencia, considerando regulaciones especiales que las escuelas públicas están obligadas y justifiquen mantener. Se debe crear una línea de inversión para financiar la expansión de la infraestructura de la educación pública en base a estudios de dinámicas poblacionales, asegurando una presencia relevante de la educación pública a lo largo del país. Además, se debe proveer financiamiento a las citadas agencias regionales de educación pública,

con el propósito de garantizar que el Estado cuente con una red nacional de entidades de calidad suficiente para cumplir su misión. Finalmente, se debe crear una línea de inversión para el mejoramiento educacional sobre la base de las necesidades del desarrollo nacional y local, y de las políticas de mejoramiento educacional, mediante un fondo para financiar proyectos de mejoramiento y convenios de desempeño con las citadas agencias regionales de educación pública.

4) Mejorar la gestión de la educación pública, ajustando la actual institucionalidad para reconocer las especiales características de la misma y lograr que efectivamente cumpla su misión. Para ello, el Ministerio de Educación deberá proponer y desarrollar las nuevas políticas del sector, comenzando con el diseño de una fase de transición entre la actual administración municipal y la instalación de la red de agencias regionales de educación pública. La Superintendencia de Educación, como órgano de carácter supraescolar de la administración de la educación pública, debiera crear un sistema de control efectivo mediante mecanismos institucionales de coordinación con los Consejos Locales de Educación. La Agencia de la Calidad no solo debiera monitorear los estándares de calidad educacional a nivel de los establecimientos, sino buscar como mejorarlos y ampliarlos para orientar y evaluar el trabajo de las propias agencias locales de educación pública, según criterios adaptados a la provisión de educación en cada zona geográfica.

5) Legitimar socialmente la educación pública; dado que en las últimas décadas las políticas se orientaron a apoyar el cuasimercado, su conceptualización ha sido motivo de confrontación ideológico-partidista y su rol se ha desprestigiado en los medios de comunicación social debido a las reivindicaciones salariales de los docentes públicos. Se ha confundido la defensa de la educación pública con la demanda corporativa del Colegio de Profesores, con los reclamos de financiamiento de los alcaldes, o con un problema social de los más pobres. Por ello se requiere mejorar la visión que tiene la sociedad sobre su educación pública y recuperar la confianza de las familias, especialmente las de clase media, sobre todo aquello que los establecimientos públicos puedan ofrecer en términos de oportunidades de aprendizaje y de calidad.

Se requiere que las autoridades y los diferentes sectores políticos concuerden en la necesidad y urgencia de fortalecer la educación pública, redituándola y devolviéndole su carácter estratégico para el desarrollo del país. Pero también el foco a futuro debiera ser mejorar la gestión pedagógica, que implica una efectiva aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación, TIC. Al respecto, la UNESCO (2008) ha propuesto una serie de estándares de competencias TIC para docentes, a fin de lograr que los estudiantes adquieran las capacidades necesarias para llegar a ser competentes en la utilización de tecnologías de la información; indagadores, analizadores y evaluadores de la información; solucionadores de problemas y resolutos en la toma de decisiones; usuarios creativos y eficaces en el uso de herramientas

de productividad; comunicadores, colaboradores, publicadores y productores; y ciudadanos informados, responsables y capaces de contribuir a la sociedad.<sup>11</sup> Para avanzar en el desarrollo digital es necesario revisar los enfoques y las prácticas de uso y de evaluación del impacto de las TIC. Pero definir cuáles son los vectores de mayor debate respecto de su uso en la educación parte de perfeccionar las competencias de los profesores, identificando patrones de acción convergentes, tanto en el ámbito público como en el privado, mejorando la formación de profesores para una mejor integración de las TICs en su desempeño pedagógico, incrementando de manera significativa, eficaz y eficiente, los niveles de integración de las TIC en los procesos educativos<sup>12</sup>. Si bien desde hace años se constata un desarrollo paulatino de una serie de productos computacionales destinados a estimular y apoyar el desarrollo de un aprendizaje activo y constructivo, en Chile es bajo el porcentaje de profesores de escuelas subvencionadas que lo utiliza porque su conexión a Internet es de muy baja calidad. Hasta hoy las empresas proctoras de *software* educativo enfatizaron la apariencia, el impacto de corto plazo y la entretención, proponiendo medios estandarizados en lugar de metodologías pedagógicas integradoras, desvirtuándose el objetivo de aprendizaje de estos productos y omitiéndose los diseños centrados en el usuario y en el trabajo colaborativo multiusuario. La evaluación del programa Enlaces clasifica los establecimientos en cuatro estados, según el grado de madurez, referidos a la infraestructura, a la coordinación y gestión, y a las competencias TIC y los planes de uso<sup>13</sup>. Hasta ahora se presentan diversas debilidades, entre ellas: uso limitado de las TIC, o uso que no se ajusta necesariamente a los fines pedagógicos y de aprendizaje de las escuelas; escaso bajo uso efectivo de TIC para fines administrativos y de gestión de los establecimientos educacionales; restricciones con respecto a la disponibilidad de computadores, *softwares*, accesorios periféricos, tiempo asignado a profesores para preparación y enseñanza, y conectividad; como subdesarrollo de las competencias en manejo de las TIC por los profesores. En particular, falta incorporar las TIC al currículo y a la gestión escolar, utilizarlas en situaciones de diversidad de alumnos, así como también realizar una actualización tecnológica y de *software*. Falta capacitación en las áreas de liderazgo pedagógico y gestión tecnológica.

Por otra parte, se ha propuesto mejorar los liceos públicos destinados a jóvenes vulnerables, optimizando la gestión de esos establecimientos y la desmunicipalización de la educación (Corvalán 2010b). En efecto, los cambios externos e internos experimentados por el liceo público chileno durante las últimas cuatro décadas, requieren revisar las transformaciones de su rol social, como instrumento privilegiado para la formación social, ciudadana y laboral de los y las adolescentes, hoy cuestionado desde la perspectiva sobre la calidad de la educación que ofrece al estar equívocamente centrada en los resultados de sus estudiantes en las pruebas estan-

darizadas. En un estudio anterior, hemos observado en terreno una perspectiva *pedagógica* en sus docentes, la cual enfatiza la transmisión de conocimientos disciplinares en lugar de fomentar su construcción. No se logra la educabilidad en condiciones de vulnerabilidad, frente a un mercado laboral que exige mayores y mejores competencias. Ello, junto con el descompromiso de los gobiernos municipales, impiden a los docentes asegurar una inserción social y laboral de sus egresados. Actualmente, la convivencia tensionada entre docentes y estudiantes no favorece tampoco la preparación para la continuación de estudios en la educación superior. Se reconoce que la gestión interna resulta casi titánica frente al estilo de liderazgo burocrático imperante, impuesto a los liceos desde el exterior. Los docentes no fueron preparados ni se han preparado para responder a tantos desafíos y no logran comprender la importancia que tiene el liceo municipalizado masivo como último recurso para que miles de jóvenes, enfrentados a una sociedad que no les ofrece suficientes oportunidades de inserción, no caigan más bajo en la escala social, en el consumo de alcohol y estupefacientes, ni en las redes de la delincuencia. Específicamente, habrá que ofrecer programas de reciclaje profesional a los docentes, dotar a los liceos de equipos multidisciplinarios, reencantar al alumnado, y buscar alianzas con redes y grupos sociales interesados en que los jóvenes se preparen mejor para asumir los roles de adultos, ciudadanos, padres, dirigentes y otros que les esperan. Junto con cambiar las prácticas pedagógicas, urge un cambio en la organización, la estructuración, y en los incentivos del sistema educacional.

<sup>11</sup> <http://www.unesco.org/en/competency-standards-teachers>

<sup>12</sup> Se requiere "contar con un modelo pedagógico explícito y compartido entre el equipo de profesores, destacándose que para lograr un liderazgo pedagógico, este modelo es central no solo al nivel de una conceptualización, sino de modo significativo en su aplicación práctica. El Modelo pedagógico parte de una interpretación del ser humano, del aprendizaje, de las diferentes etapas de la vida, de cómo abordar metodologías y didácticas coherentes. Además de especificar el papel y uso de los materiales didácticos, el rol del profesor, del alumno y la secuencia del aprendizaje, estos modelos pedagógicos permiten orientar posteriormente la práctica del profesor, desde su planificación hasta su evaluación, de manera coherente y consistente". (UNESCO, 2010:5).

<sup>13</sup> MINEDUC. Resolución No.394 de 02.09.2011. toma de razón Contraloría del 06.12.2011. El programa Enlaces del Ministerio de Educación apoya a Escuelas municipalizadas y subvencionadas con equipamiento computacional, conexión a redes y perfeccionamiento docente, pero es deficitario en proporcionar herramientas para la gestión pedagógica.

## BIBLIOGRAFÍA

### BELLEI, CRISTIÁN

2011. "La educación que Chile necesita", en: Lagos, R. y O. Landerretche, (eds.), *El Chile que viene*, pp. 99-112. Santiago: Fundación Democracia y Desarrollo y Editorial Catalonia, Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE), Universidad de Chile.

### CORVALÁN VÁSQUEZ, OSCAR.

2010a. *Causas y consecuencias del abandono escolar en Chile* [Documento de trabajo. IIIDE]. Talca: Universidad de Talca.

2010b. *Cambios en la gestión de los liceos para jóvenes vulnerables* [Documento de trabajo. IIIDE]. Talca: Universidad de Talca.

2012. "Education, citizenship and decentralization in the Latin American Bicentenary: the case of Chile", en: Auroi, Claude y Aline Helg, (eds.), *Latin America 1810-2010. Dreams and Legacies*, pp. 157-198. London: Imperial College Press.

### COX, CRISTIAN.

2003. "Las políticas educacionales de Chile en las dos últimas décadas del siglo XX", en: Cox, C. (ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar en Chile*, pp. 19-114. Santiago: Editorial Universitaria.

### ESPÍNOLA, VIOLA.

1989. "Los resultados del modelo económico en la enseñanza básica: la demanda tiene la palabra", en: García-Huidobro, Juan Eduardo (ed.), *Escuelas, calidad e igualdad: los desafíos para educar en democracia*, pp. 41-81. Santiago: CIDE.

### DONOSO D., SEBASTIÁN (ET AL.).

2011. "Realidad y perspectiva de las competencias para el ejercicio directivo en Chile", en: Gairín S., J. y D. Castro, (coords.), *Competencias para el ejercicio de la dirección de instituciones educativas: Reflexiones y experiencias en Iberoamérica*, pp. 44-66. Barcelona: Red AGE, Universidad Autónoma de Barcelona.

### DONOSO D., SEBASTIÁN Y OSCAR CORVALÁN VÁSQUEZ.

2012. "Formación técnica y aseguramiento de la calidad: enfoque de desarrollo de competencias", *Cadernos de Pesquisa* (Sao Paulo) 42 (146): 612-639.

### GARCÍA-HUIDOBRO, JUAN EDUARDO.

2003. *Desigualdad educativa en Chile*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.

### HORN, A. Y J. MARFÁN.

2010. "Relación entre liderazgo educativo y desempeño escolar: revisión de la investigación en Chile del Centro de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE)", *Psicoperspectivas* 9 (2): 82-104.

### ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD).

2004. *Chile. Revisión de políticas nacionales de educación*. París: OECD.

2013. *Education policy outlook. Chile*. Paris: OECD.

### RUIZ SCHNEIDER, CARLOS.

2008. "Lo público y lo privado en la educación chilena", en: Grau, Olga y Patricia Bonzi (eds.), *Graffias filosóficas*. Santiago: Ediciones Cátedra UNESCO de Filosofía y Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile.

### SERRANO, SOL, MACARENA PONCE DE LEÓN Y FRANCISCA RENGIFO .

2012. *Historia de la Educación en Chile (1810-2010) Tomo I. Aprender a leer y escribir (1810-1880)*. Santiago. Editorial Taurus. 400 p.

### TAI HSIEH, CHANG Y MIGUEL URQUIOLA.

2002. "When schools compete, how they compete? An assesment of Chile's nationwide voucher programme", en: *NBER Working Paper Series 10008*. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research. 43 p.

### URIBE, M.

2010. "Profesionalizar la Dirección Escolar Potenciando el Liderazgo: Una Clave Ineludible en la Mejora Escolar", *Desarrollo de Perfiles de Competencias Directivas en el Sistema Educativo Chileno. RIE* 13 (1).

### WEINSTEIN, J. Y G. MUÑOZ.

2009. "Calidad para todos. la reforma educacional en el punto de quiebre", en Bascuñán, Carlos, Germán Correa y Jorge Maldonado (eds.), *Más acá de los sueños, más allá de lo posible: la Concertación en Chile. Vol. 2*, pp. 299-341. Santiago: Lom ediciones.

## INFOGRAFÍA

[http://acclera.uab.cat/documents\\_edo/biblio/Redage2012.pdf#page=45](http://acclera.uab.cat/documents_edo/biblio/Redage2012.pdf#page=45)

<http://psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/viewFile/116/112>

<http://www.unesco.org/en/competency-standards-teachers>

[http://gonzalomunoz.bligoo.com/media/users/2/113704/files/14980/ARTICULO\\_REFORMA\\_EDUCACIONAL\\_Final\\_GM\\_JW\\_16\\_05\\_09.pdf](http://gonzalomunoz.bligoo.com/media/users/2/113704/files/14980/ARTICULO_REFORMA_EDUCACIONAL_Final_GM_JW_16_05_09.pdf)

[http://rinace.net/riee/numeros/vol3-num1\\_e/art22.pdf](http://rinace.net/riee/numeros/vol3-num1_e/art22.pdf)

<http://www.liderazgoeducacion.org/>

# INNOVACIÓN PARA EL FUTURO DEL PAÍS

## JUAN A. ASENJO

Profesor Titular,  
Departamento de Ingeniería Química  
y Biotecnología, Facultad de Ciencias Físicas  
y Matemáticas.  
Ex Presidente, Academia de Ciencias.  
Premio Nacional de Ciencias Aplicadas  
y Tecnológicas.



### RESUMEN

Este artículo presenta una investigación realizada por la Academia Chilena de Ciencias en el año 2012, el cual describe 8 grandes programas cuyo objetivo central es el fomento de la investigación de alto nivel, internacionalmente competitiva, donde además demuestra la importancia económica que puede tener la investigación para el país.

Asimismo, destaca la necesidad de crear un Ministerio de Ciencia y Tecnología junto con dar continuidad a los Congresos del Futuro y a la Comisión Presidencial de Ciencia para el Desarrollo de Chile (CNID).

La calidad de la ciencia y tecnología del país es la mejor de Latinoamérica y en varias áreas la calidad es de primer orden a nivel mundial. No obstante, la inversión actual es insuficiente, correspondiendo a un 0,4% del PIB, a diferencia de los países, con los que Chile se compara, que invierten cerca del 1% de su PIB. Es por ello que este artículo muestra la necesidad urgente de invertir en este campo, si Chile realmente piensa y quiere, algún día, pasar a ser un país desarrollado.

### RÉSUMÉ

Cet article présente les résultats d'une recherche réalisée par l'Académie chilienne des Sciences en 2012, il décrit huit grands programmes dont l'objectif central est la promotion de l'activité de recherche de haut niveau, internationalement compétitive, qui en outre démontre l'importance économique que peut avoir la recherche pour le pays.

Il souligne en outre la nécessité de créer un Ministère de la Science et de la Technologie, en continuant de soutenir les Congrès du Futur et la Commission présidentielle de la science pour le développement du Chili (CNID).

La qualité de la science et de la technologie du pays se situe parmi les meilleurs en Amérique latine, et dans différents domaines la qualité est de premier ordre au niveau mondial. Mais l'investissement actuel est insuffisant, il correspond à 0,4 % du PIB, à la différence avec les pays avec lesquels le Chili se compare, qui investissent près de 1 % de leur PIB.

C'est pourquoi cet article montre la nécessité urgente d'investir dans ce domaine si le Chili pense réellement et veut un jour devenir un pays développé.

### ABSTRACT

This article presents an investigation carried out by the Chilean Academy of Sciences in the year 2012, which describes 8 major programs whose main objective is the promotion of high level research, internationally competitive, which also demonstrates the economic importance of research for the country.

It also highlights the need to create a Ministry of Science and Technology along with giving continuity to the Congresses of the Future and the Chilean Presidential Commission on Science for Development (CNID).

The quality of science and technology in the country is the best in Latin America and in several areas the quality is world-class. However, the current investment is insufficient, corresponding to 0.4% of GDP, unlike countries, with which Chile is compared, that invest about 1% of their GDP.

That is why this article shows the urgent need to invest in this field, if Chile really thinks and wants, someday, to become a developed country.

★ En las últimas décadas, el crecimiento económico de Chile ha estado basado en gran medida en el aumento de las exportaciones, las que fundamentalmente consisten en materias primas, *commodities* y poco o nada de valor agregado. Para poder seguir creciendo es fundamental y absolutamente necesario incorporar mayores niveles de conocimiento en el desarrollo productivo y aumentar de manera considerable el valor agregado de nuestras exportaciones. En otras palabras, dejarnos de exportar piedras y comenzar a exportar inteligencia. Claramente debemos alcanzar e incorporar cada vez más conocimiento en los procesos productivos y en la economía en general. Además, es sabido que este conocimiento no se puede comprar en el exterior y que en la mayoría de los casos no está disponible, sino que es desarrollado por las personas que tienen el conocimiento y han desarrollado las habilidades, están entrenadas y se han formado para obtenerlo.

Del mismo modo, es también esencial una diversificación económica de los productos a exportar. Existen diversos estudios que muestran que aquellos países que poseen una matriz exportadora más diversificada tienen un índice GINI más favorable; es decir, poseen menores diferencias entre los ciudadanos más ricos y los más pobres.

Hoy en día es ampliamente aceptado que la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación son claves para avanzar en el bienestar de los países y sus sociedades, garantizando, a su vez, un desarrollo sustentable. Esto adquiere una relevancia muy particular en un país como Chile, cuya meta es cruzar el umbral del desarrollo en el año 2020 (Academia Chilena de Ciencias, 2013). El desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación desarrollada gracias a ellas es un elemento diferenciador del lugar que ocupan los países en el concierto internacional.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Un ejemplo de opinión sobre cómo el talento de los científicos, investigadores, ingenieros, *skilled workers* y académicos, inciden en la capacidad de innovar en un país puede verse en la Tabla I.



"Potencial biomédico de bacterias viviendo en condiciones extremas en el territorio Antártico." DR. CLAUDIO VASQUEZ -USACH

## ESTADO DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y LA INNOVACIÓN EN EL PAÍS

En general, la sociedad chilena desconoce la calidad de la ciencia y la tecnología que se desarrolla en el país, lo que es particularmente grave pues claramente no ayuda al desarrollo nacional al no utilizar el conocimiento e investigación acumulado, ni a los científicos de primer nivel que trabajan en Chile, ni a los excelentes redes internacionales en las cuales nuestros científicos participan activamente. En el período 1981-2005 las citaciones o referencias a las publicaciones científicas y tecnológicas internacionales de autores chilenos llegaron a un valor de 8,94, superando a las de Argentina (7,62), México (7,13) y Brasil (6,68), que son los únicos otros países con una importante producción científica en la región. Este comportamiento continúa y se acentúa aún más entre los años 2003 y 2012 (Brieva, 2015). La mayoría de las áreas desarrolladas en Chile son altamente competitivas y los científicos nacionales han establecido excelentes redes internacionales de colaboración con múltiples grupos de excelencia. Esto es particularmente fuerte en los principales Centros Basales, Milenio, Fondap y otros (ca. 30).

En Chile existen importantes ejemplos en que la investigación científica ha tenido impacto en el desarrollo nacional (Santelices et. al., 2013). La investigación frutícola está en la base de la multiplicación de las exportaciones en este rubro; el desarrollo de la sismología e ingeniería antisísmica han permitido que en el país se haya estudiado, monitoreado e incorporado tecnología de punta para enfrentar eventos extremos como han sido dos de los más importantes mega sismos del último siglo en el mundo, previendo la localización y magnitud del suceso acontecido en 2010. La actividad y calidad de nuestros científicos fue fundamental para que Chile sea hoy en día la capital mundial de la astronomía y el desarrollo de tec-

nología propia, como el llevado a cabo en el convertidor Teniente (Santelices et al, 2013), han permitido que Chile se posicione como líder en algunas áreas de la minería internacional; y que gracias al estudio de nuestros ecólogos hayamos salvado algunos recursos marinos del país. El estudio de microorganismos de condiciones extremas, tanto en la Antártica como en el desierto de Atacama, generan patentes con diversas aplicaciones industriales, además de nuevos antibióticos y anticancerígenos. Por otra parte, tal como en algunos de los éxitos del país encontramos la presencia del desarrollo en ciencia y tecnología, también varios de sus fracasos derivan de un desarrollo insuficiente de investigación o de participación de científicos, como lo muestran la reciente crisis en la industria del salmón, la sobrepoblación de numerosos recursos naturales y parte de las crisis de nuestra educación.

La documentación que muestra el rol central de la ciencia, la tecnología y la innovación para el futuro del país, de la calidad de la comunidad científica nacional y la subinversión en estas áreas, ha sido descrita en numerosos documentos, informes de prestigiosas instituciones internacionales y agencias gubernamentales, así como en estudios de nuestra propia Academia Chilena de Ciencias y del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad.

Durante el año 2012, la Academia Chilena de Ciencias llevó a cabo una detallada y exhaustiva investigación (Academia Chilena de Ciencias, 2013) en la que participaron la gran mayoría de sus miembros. A fines de ese año esta pesquisa fue sistematizada en un documento altamente consensuado en el que se explicitan los ocho grandes programas que deberían ser desarrollados, con el objeto de potenciar al máximo la calidad de la ciencia, la tecnología y la innovación en el país, indicando incluso los niveles de inversión necesarios para los próximos cuatro o cinco años. La versión final de este documento fue publicada en marzo de 2013, debiendo ser reimpressa, a causa de su gran demanda, en 2015.

Drivers of Manufacturing Competitiveness

Rank	Drivers	Driver score	
		10-High	1-Low
1	Talent- driven innovation	9.22	
2	Cost of labor and materials	7.67	
3	Energy cost and policies	7.31	
4	Economic, trade, financial and tax systems	7.26	
5	Quality of physical infrastructure	7.15	
6	Government investments in manufacturing and innovation	6.62	
7	Legal and regulatory system	6.48	
8	Supplier network	5.91	
9	Local business dynamics	4.01	
10	Quality and availability of healthcare	1.81	

Source: Deloitte and US Council on Competitiveness - 2010 Drivers of Global Manufacturing Competitiveness Index; ©Deloitte Touche Tohmatsu 2010.

Tabla I. "La innovación guiada por el talento comprende calidad y disponibilidad del *braintrust* de un país. Esto incluye los *skilled workers*, los científicos, investigadores, ingenieros y académicos, quienes colectivamente poseen la capacidad de innovar de manera sostenida" (Deloitte, 2010).

A continuación, se presenta una breve descripción de estos ocho programas, cuyo objetivo central es el fomento de investigación de alto nivel y competitiva internacionalmente, y también demostrar la importancia económica que puede tener la investigación para el país.

## RESUMEN DE PROPUESTAS

Las debilidades fundamentales que hoy detectamos en relación a la ciencia y la tecnología, y que deben abordarse con urgencia como desafíos prioritarios, son los siguientes:

- Incorporación de investigadores jóvenes y capacidad científica de excelencia.
- Equipamiento mayor y mediano e infraestructura científica.
- Estímulos para la cooperación internacional y redes científicas.
- Cátedras científicas: grandes proyectos de investigación basados en una gran idea y un investigador.
- Robustecimiento de los programas de investigación de base.
- Aumento de centros de excelencia.
- Fortalecimiento de las universidades de investigación.
- Relación con la empresa: proyectos FONDEF e incentivos al patentamiento.

Las medidas aquí propuestas tendrán un gran impacto en puntos claves para el desarrollo nacional, tales como educación, desarrollo regional y problemas estratégicos nacionales.

Muchas de las medidas implicarán una renovación global del sistema universitario chileno, en particular hacer más competitivas sus universidades de investigación y potenciar las universidades regionales, las que deberían ser el centro a partir del cual se piensen y desarrollen las regiones, tal como ocurre en muchos países desarrollados.

Existe un desafío que concentra la atención de la Academia Chilena de Ciencias y que necesita de medidas urgentes por el tamaño del mismo, pues la inversión en este implica multiplicar significativamente la capacidad científica del país y requiere de la cooperación de científicos de primer nivel, de instituciones y agencias.

### 1. INCORPORACIÓN DE INVESTIGADORES JÓVENES Y CIENTÍFICOS DE EXCELENCIA.

La inserción requiere de variados estímulos, tanto directos como de otro tipo, que incentiven las contrapartidas de universidades y empresas.

### 1.1. BECAS DE INSERCIÓN LABORAL.

Estas becas están dirigidas a postdoctorados y a doctores recientemente graduados para insertarse en universidades o institutos de investigación y otorgan estímulos a las instituciones de inserción.

### 1.2. AUMENTOS DE PROYECTOS FONDECYT DE INICIACIÓN.

Los proyectos de iniciación debieran duplicarse en número y monto en los próximos cinco años para acoger a los doctorados que quieran regresar o permanecer en el país. Los montos debieran ser mayores, como una forma de atraer a los talentos jóvenes que requieran instalar sus laboratorios y trabajar en las condiciones adecuadas.

### 1.3. CREAR LAS CONDICIONES DE INSERCIÓN EN LAS UNIVERSIDADES.

Para el éxito del programa de inserción debe ofrecerse un financiamiento de instalación para las universidades que abran líneas de investigación contratando a un número mínimo de nuevos investigadores, además de recursos para la planta física y equipamiento para albergar al grupo, con el compromiso institucional de tomar el financiamiento total después de los primeros cinco años.

## 2. EQUIPAMIENTO MAYOR Y MEDIANO E INFRAESTRUCTURA CIENTÍFICA.

El último esfuerzo global de renovación de equipos en Chile se hizo en 1987. Si se agregan los requerimientos actuales y las necesidades de equipamiento que demandará el programa de reinserción laboral de postdoctorados y doctorados, se llega a la conclusión de que la adquisición de equipamiento mayor debería ser un programa permanente y sostenido en el tiempo, que permita tanto la adquisición como la renovación.

## 3. ESTÍMULOS PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y REDES CIENTÍFICAS.

Establecer redes de colaboración con los grandes centros mundiales en las distintas especialidades es fundamental para que Chile se inserte como un actor relevante en la ciencia mundial. Se debe dotar a la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) de recursos que permitan operar los muchos convenios de colaboración internacional existentes y que no pueden ser adecuadamente desarrollados por falta de financiamiento. Apoyar las escuelas internacionales para estudiantes de doctorado, proyectos con-

juntos de investigación y de intercambio, participación en congresos, conferencias, workshops y cursos, entre otros. La inserción internacional de los científicos chilenos es un imperativo ineludible que contribuirá a nuestro desarrollo económico y social. Por esta razón, se debe invertir en un gran fondo para colaboración internacional en ciencia y tecnología sin fronteras.

## 4. CÁTEDRAS CIENTÍFICAS: GRANDES PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN BASADOS EN UNA GRAN IDEA Y UN INVESTIGADOR.

En 1995 el gobierno de Chile impulsó las *Cátedras presidenciales en ciencias*, iniciativa que duró cuatro años, con resultados muy positivos en producción científica. Una iniciativa similar ha sido desarrollada por Canadá a través de las *Canadian Research Chairs*, y actualmente el *European Research Council* ofrece un concurso de proyectos de investigación con una aproximación similar (*European Research Chairs*, ó *ERCs*).

Los proyectos contemplan un financiamiento muy importante en cinco años para investigadores *senior* y otro algo menor para investigadores que se inician (*junior*). Con su *grant* el investigador puede contratar personal, pagar complemento de su sueldo, pagar a sus colaboradores y financiar equipamiento.

Abrir un concurso similar para ser ejecutado en el país sería un incentivo de mucha importancia para los investigadores de excelencia que laboran en Chile. Además, tal iniciativa podría atraer a investigadores de formación sólida que contribuyan a desarrollar la infraestructura científica del país. En tiempos de crisis a nivel mundial, existe hoy una excelente oportunidad de atraer a nuestro mundo académico a científicos extranjeros. Nosotros podríamos utilizar esta oportunidad para impulsar nuestro desarrollo científico, combinando esta actividad con la incorporación de nuevos investigadores.

## 5. ROBUSTECIMIENTO DE PROGRAMAS DE INVESTIGACIÓN DE BASE.

### 5.1. INCREMENTO DE LOS MONTOS PARA PROYECTOS FONDECYT REGULAR.

En los últimos concursos, FONDECYT financió un número importante de proyectos regulares, pero los montos totales asignados a los proyectos permanecen bajos. Tampoco permite la inclusión de ayudantes ya egresados o de postdoctorantes que puedan enriquecer el trabajo de investigación. Se estima que el monto de inversión en los proyectos regulares debería duplicarse para que permita contratar estudiantes de doctorado y postdoctorados en estos proyectos.

### 5.2. POSTULACIÓN A UN SEGUNDO PROYECTO FONDECYT.

Desde su inicio, el programa FONDECYT ha limitado la participación simultánea de una misma persona en su calidad de investigador principal a un solo proyecto. Esta limitación se ha justificado por escasez de recursos y el deseo de una participación más amplia de investigadores a lo largo del país. Frente a la eventualidad de contar con mayores recursos en el país para ciencia y tecnología, esta disposición debería ser revisada. La actual prohibición de encabezar más de un proyecto como investigador principal determina que los investigadores aseguren el éxito de sus postulaciones, limitando su investigación solo a la línea más tradicional de sus trabajos. Postular ideas más audaces, con componentes interdisciplinarios es un riesgo demasiado grande cuando solo se puede postular simultáneamente a un proyecto.

## 6. AUMENTO DE CENTROS DE EXCELENCIA.

Los grandes programas asociativos, como FONDAP, los proyectos de financiamiento basal, los institutos Milenio, entre otros, han sido muy exitosos, patrocinando ciencia de frontera y aunando esfuerzos de varias instituciones para la consecución de objetivos comunes. Estos centros, que incluyen investigadores jóvenes, investigadores postdoctorales, estudiantes de doctorado y estudiantes de pregrado, han generado un ambiente propicio a la investigación y formación de nuevos investigadores. Estas iniciativas deben mantenerse y potenciarse, tanto en número como en su nivel de recursos. Tradicionalmente, estos centros han tenido financiamiento por un quinquenio, renovándose por un segundo quinquenio luego de aprobar una auditoría científica estricta. Originalmente estos centros fueron diseñados para funcionar durante una década, pero con la posibilidad de atender la temática de estudio por otro número de años si el tema y desarrollo propuesto así lo justificasen; la prolongación adecuada de estos centros es todavía en cierta medida una tarea pendiente.

## 7. FORTALECIMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES DE INVESTIGACIÓN.

### 7.1. PROGRAMA DE COOPERACIÓN UNIVERSITARIA EN POSTGRADO E INVESTIGACIÓN.

Para satisfacer la necesidad de contar con masas críticas significativas que permitan hacer más competitivas a nuestras universidades, de incentivar su cooperación en posgrado e investigación, de promover visitas de estudiantes y profesores, de compartir grandes equi-

pos y redes científicas, y hacer sus posgrados competitivos internacionalmente, es necesario incentivar la cooperación de las universidades en áreas selectas, que tengan competitividad y que cubran un amplio espectro científico.

#### 7.2. AUMENTO SIGNIFICATIVO DE LOS OVERHEADS DE LOS PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN.

Los proyectos FONDECYT, y otros (Centros, Anillos, Institutos, Núcleos, FONDEF), financian una parte importante de los gastos directos de una investigación específica; sin embargo, solo financian una pequeña fracción de los gastos indirectos, por lo que en general son las universidades las que asumen dichos gastos con recursos propios. La Academia Chilena de Ciencias ha propuesto que estos sean asumidos por el estado a un nivel razonable (por ejemplo, 40%).

### 8. RELACIONES CON LA EMPRESA: PROYECTOS FONDEF E INCENTIVOS AL PATENTAMIENTO.

#### 8.1. POTENCIAR FONDEF.

La misión fundamental de FONDEF ha sido contribuir al aumento de la competitividad de la economía nacional, promoviendo la vinculación entre instituciones de investigación y empresas en la realización de proyectos de investigación aplicada, desarrollo precompetitivo y transferencia tecnológica.

Dado el bajo nivel de recursos asignados a FONDEF en los últimos años, el porcentaje de proyectos financiados ha disminuido en forma bastante dramática. El número de proyectos aprobados en los últimos concursos es cercano al 12% del total presentado. Este es uno de los porcentajes más bajos de los concursos competitivos para financiar proyectos científicos. El nivel de calidad de los proyectos postulados es alto, pero no es posible financiar más proyectos por falta de recursos. En razón del impacto del programa, de la calidad y pertinencia en áreas estratégicas de proyectos que no están siendo financiados, la Academia Chilena de Ciencias sugiere un incremento de un 100% a este programa, tanto para el concurso del Programa IDeA como para el concurso regular de proyectos FONDEF. Claramente, esto es esencial para tratar de fortalecer el emprendimiento y la innovación.

#### 8.2. INCENTIVOS AL PATENTAMIENTO.

Se necesita un fuerte apoyo a la ciencia que desarrolla la creación de patentes y/o a la apropiación del conocimiento, a objeto de que los investigadores, las universidades y empresas del país participen en igualdad de condiciones en la competencia mundial por las ideas con aplicación industrial o productos. Estos apoyos e incentivos deben ser variados, tanto en proyectos individuales como grupales,

así como para el financiamiento de oficinas especializadas en universidades e institutos de investigación, lo que ha comenzado a llevarse a cabo en diversas universidades del país.

#### 8.3. INCENTIVAR LA INVERSIÓN EN I+D EN LA EMPRESA.

Es de vital importancia que se creen las herramientas efectivas para promover de manera significativa la inversión privada. Ejemplos recientes, como la ley de exención tributaria para la inversión en I+D, y el programa *Start-up Chile*, deben monitorearse, incrementarse y multiplicarse para asegurar que tengan un impacto positivo en el corto y mediano plazo. De la misma forma, deben crearse las condiciones para que existan fondos de capital de riesgo, con el fin de apoyar fuertemente el emprendimiento y a los jóvenes emprendedores con interés en crear pequeñas empresas basadas en conocimiento avanzado.

### CONCLUSIONES CENTRALES DEL RIGUROSO ESTUDIO DE LA ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS

Para convertirse en un país desarrollado, Chile debe incorporarse en plenitud a la llamada sociedad del conocimiento, lo que necesariamente implica realizar una importante inversión en ciencia, tecnología e innovación. El actual 0,4 % del PIB que destina nuestro país a este ámbito es el talón de Aquiles que nos impide alcanzar el desarrollo.

La calidad de la ciencia y tecnología en Chile es la mejor de América Latina, y varias áreas son de primer orden a nivel mundial, lo que se refleja en el significativo número de publicaciones en revistas de alto prestigio internacional y las referencias (citaciones) a los trabajos realizados en Chile en la literatura mundial. La ciencia y tecnología tiene un gran potencial de crecimiento y consolidación en el corto y mediano plazo. Sin embargo, para conseguir este objetivo es necesario invertir en torno al 1% del PIB, tal como lo han hecho y lo están haciendo los países con los que nos queremos comparar.

En la propuesta elaborada por la Academia Chilena de Ciencias, basada en la experiencia de quienes la suscriben, se muestran y proponen diversas alternativas, no excluyentes de otras, para llevar a cabo de manera racional y exitosa un plan de fortalecimiento de la ciencia y la tecnología en Chile para los próximos cuatro o cinco años. Tal como se le ha manifestado al Ministerio de Economía, este documento debe ser la base de una propuesta de gobierno que apunte en esta dirección. Las alternativas propuestas corresponden a un aumento de la inversión en ciencia y tecnología de un 0,40% del PIB al cabo de 4-5 años y de 0,14% el primer año, tomando en cuenta que el PIB de Chile crece un 4-5% al año.

La implementación de estas políticas debería ser desarrollada en estrecha relación y asesorada por gobiernos afines que hayan realizado estos cambios, tales como Brasil y Argentina, además de considerar casos paradig-



"Radio Observatorio APEX", NORBERTO SEEBACH

máticos en este ámbito como lo hecho por países como Nueva Zelanda, Corea y Finlandia, que cuentan con una institucionalidad científica consolidada. Para dar sustentabilidad a estas iniciativas, lo que aparece absolutamente necesario es que existan políticas públicas de largo plazo para el desarrollo coherente, articulado y continuo de la ciencia, tecnología e innovación. Para ello, el hecho de que el gobierno haya decidido crear un Ministerio de Ciencia y Tecnología, cuyo principal responsable posea rango ministerial, tal como lo ha hecho la gran mayoría de los países con los que nos queremos comparar, es un paso importantísimo.

### INSTITUCIONALIDAD

La Academia Chilena de Ciencias creó una comisión para estudiar el tema y proponer una institucionalidad en materias de ciencia, tecnología y desarrollo que entrevistó a diferentes expertos. Todos estuvieron de acuerdo en que Chile necesita una política de estado en su institucionalidad para lograr un desarrollo estable en ciencia, tecnología, ingeniería e innovación. Claramente, esta política de estado no existía hasta hoy, y se ha demostrado esencial en todos los países que han apostado al desarrollo en estas áreas, como en Brasil, Finlandia, Australia, China, Corea, entre otros (Asenjo et. al., 2009).

Es por esto que, además de un Ministro encargado de estas materias, debería existir un Consejo de Ciencia, Tecnología y Desarrollo, cuya misión sea proponer, desarrollar y supervisar la ejecución de las políticas del estado a largo plazo en estas materias. Además, este Consejo debería asesorar directamente al ministro. Los miembros de ese Consejo, que sería presidido por el ministro, deberían ser escogidos por el mecanismo de reclutamiento de la Alta Dirección Pública. Conjuntamente, otro elemento esencial es el desarrollo de la ciencia, la tecnología y

el desarrollo en las regiones. Para que esto suceda deben crearse políticas claras y atractivas, muy bien financiadas, para que los científicos, tecnólogos e ingenieros que lleven a cabo estas labores con liderazgo en el país se sientan atraídos a estos centros regionales.

Las responsabilidades y marco de acción de este Ministerio deberán constituir una institucionalidad adecuada a los desafíos de Chile para el siglo XXI en ciencia, tecnología e innovación. Uno de los elementos centrales en los estudios realizados por la Academia Chilena de Ciencias, es la dramática falta de capital humano especializado: ingenieros, tecnólogos y científicos. Es necesario realizar un gran esfuerzo para aumentar la cantidad de estos profesionales, preservando y aumentando la calidad actual. Además, es necesario desarrollar mecanismos que permitan una mayor vinculación entre científicos y empresas, para así poder pasar a la liga de países desarrollados emergentes que deberíamos tener como ejemplo –Corea del Sur, Nueva Zelanda y Australia– (Asenjo, 2015).

#### **FUNCIONES QUE DEBERÍA DESEMPEÑAR EL MINISTRO Y EL CONSEJO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA COMO INSTITUCIONALIDAD EN CIENCIA, TECNOLOGÍA Y DESARROLLO (CTD) (ASENJO ET AL., 2009; ASENJO, 2015):**

- Asesorar al presidente de la república y a los poderes del estado en estas materias.
- Generar y proponer políticas y estrategias de estado en CTD. Impulsar la ciencia básica y la formación de investigadores en las universidades e institutos de investigación. Proyectar como meta duplicar la cantidad de investigadores en un quinquenio.
- Coordinar la acción de los diferentes elementos e instrumentos del estado que participan en el desarrollo de CTD y decidir sobre los recursos que se asignan a estos instrumentos.

Incentivar el diálogo y crear mecanismos de interacción entre los actores en investigación e innovación con la sociedad en su conjunto.

Coordinar las principales instituciones y agencias del estado que ejecuten acciones de desarrollo en CTD, tales como Corfo, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Economía y Ministerio de Salud, y también establecer vínculos directos con instituciones autónomas, de reconocido prestigio en la materia, que realicen estudios atinentes a la generación de políticas y estrategias nacionales para el desarrollo en CTD.

Generar estudios sobre los que se fundamenten las políticas: capacidad del país en CTD.

Las políticas de estado que se generen deberían preservar y potenciar los aspectos positivos más relevantes de las actuales herramientas disponibles, como los proyectos Fondecyt y Fondef, los centros Fondap, los Institutos y Núcleos Milenio, los proyectos Anillos y Centros Regionales, y los programas de financiamiento basal, entre otros. Esta política de estado debería articular herramientas que potencien el desarrollo científico y tecnológico al interior de las universidades, con el objeto de mejorar la calidad de los estudios superiores en el país, y al interior de las empresas privadas para fortalecer el desarrollo tecnológico y la innovación.

## CONGRESOS DEL FUTURO

Un elemento muy importante en el acercamiento de la ciencia a la sociedad ha sido la organización de un evento de gran trascendencia nacional, a cargo del Congreso Nacional de Chile (Parlamento), denominado *Congreso del Futuro*, que se realiza todos los años en el salón del edificio legislativo durante el mes de enero. La primera versión de este *Congreso del Futuro* se llevó a cabo en enero de 2012 y la quinta versión en enero de 2016. Además del Congreso Nacional, este encuentro ha sido coorganizado por la Academia Chilena de Ciencias y la Presidencia de la República. Esta iniciativa, que ha sido liderada y fuertemente apoyada por los senadores Girardi, Chahuán y Goic, entre otros, y que ha estado abierta a la participación de toda la ciudadanía, ha contado con gran participación y las últimas versiones han sido transmitidas vía *streaming*. Entre las personalidades que han participado en estos *Congresos del Futuro* se encuentran investigadores e intelectuales galardonados con el premio Nobel y varios líderes de opinión internacional, entre ellos, Yuan Tseh Lee, Brian Schmidt, Thomas Picketty, Jeremy Rifkin, Michael Sandel, Michel Brunet, Paul Davies, Richard Axel, Edgard Morin, y muchos otros.

En el mes de junio de 2014 la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, recibió a la directiva de la Academia Chilena de Ciencias, junto al Senador Guido Girardi y a la participación del asesor de la Presidencia en materias de ciencia, tecnología e innovación. Como resultado de esta gestión, y de otras llevadas a cabo en los meses siguientes, la Presidenta creó, en enero de 2015, una comisión presidencial denominada Ciencia para el Desarrollo de Chile. La misión específica de esta comisión fue:

- I. Presentar una propuesta para fortalecer la ciencia en Chile, para que la investigación científica sea un pilar de nuestro desarrollo nacional y de nuestra inserción internacional.
- II. Ofrecer propuestas para desarrollar una verdadera cultura científica, de curiosidad y pasión por el conocimiento, la creación y la innovación. Para fortalecer de manera permanente y coherente la ciencia y la tecnología, es necesario dotarla de un pilar institucional del más alto nivel, y es decisión del gobierno avanzar hacia la creación de un Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- III. Elaborar una propuesta para un proyecto de Ministerio, que sea realista en relación a las condiciones, plazos y recursos que se requieren.

En el mes de julio de 2015 esta comisión entregó en forma oficial a la Presidenta, en el Palacio de la Moneda, un documento titulado, *Un sueño compartido para el futuro del país*, con los resultados de sus propuestas.

En este documento se muestra claramente la baja inversión en ciencia y tecnología en los últimos años, especialmente en comparación al promedio de los países de la OECD, y cómo se debe aumentar la inversión en ciencia, tecnología e innovación y el número de investigadores en el país en los próximos quince años.

Finalmente, en enero de 2016 la Presidenta Bachelet citó a la comisión Ciencia para el Desarrollo de Chile para anunciar oficialmente la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, proyecto de ley que se encuentra en preparación y que será enviado al Congreso Nacional en agosto o septiembre de 2016.

## CONCLUSIONES FINALES

Este artículo muestra la urgente necesidad que tiene Chile de realizar una fuerte inversión para aumentar en un orden de magnitud los esfuerzos que se realizan en ciencia, tecnología e innovación, quehaceres –los dos primeros– que se desarrollan en la actualidad con una calidad de nivel internacional, pero en baja cantidad. La ciencia chilena es de alta calidad pero el número de científicos en el país es extremadamente bajo, alcanzando solo un 20-25% de lo necesario. Este porcentaje es claramente insuficiente para poder generar la innovación y el emprendimiento que el país necesita para lograr asomarse a la ventana del desarrollo. Revertir este escenario es una necesidad inmediata si Chile realmente piensa y quiere, algún día, convertirse en un país desarrollado.

La Academia Chilena de Ciencias, por su nivel y reconocimiento, su visión nacional y su privilegiada inserción internacional, debería ser una pieza central en la implementación de estas políticas, tal como se hizo exitosamente en Brasil cuando fue creado el Ministerio de Ciencia y Tecnología. La Academia Chilena de Ciencias debería ser dotada de una capacidad permanente para monitorear el desarrollo nacional en ciencia y tecnología, con la tarea de emitir informes anuales con un análisis de los diversos indicadores de esta actividad y realizar estudios prospectivos quinquenales que sean pertinentes tanto para la labor ejecutiva como para generar estrategias y políticas de largo plazo.

## BIBLIOGRAFÍA

### ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS.

2013. *Una Integración Real de Chile a la Sociedad del Conocimiento: El Incremento de la Inversión en Ciencia y Tecnología es Condición para el Desarrollo del País*. Santiago: Academia Chilena de Ciencias, Instituto de Chile. 18 p.

### ASENJO, J. A.

"Carta a El Mercurio", *El Mercurio*, 23 de Febrero de 2015: 2.

### ASENJO, J. A., CASTILLA, J. C., MAZA, J., VICUÑA, R.

2009. "Institucionalidad para Ciencia, Tecnología y Desarrollo en Chile", *Anales de la Academia Chilena de Ciencias* 11: 63-65.

### BRIEVA, F.

2015. "Ciencia, Tecnología e Innovación. Elementos para una Política. Presentación en la Comisión de Ciencia y Tecnología. Santiago: CNID, 17 de Marzo.

### DELOITTE.

2010. *Global Manufacturing Competitiveness Index*.

### SANTELICES, B., LUND, F., COOPER, T., ASENJO, J. A.

2013. *Innovación basada en el conocimiento científico*, Santiago: Academia Chilena de Ciencias. 306 p.

# RECUPERACIÓN DE LA SOLIDARIDAD EN LA PREVISIÓN DE LA SALUD:

## UN SUEÑO POSIBLE

**ANTONIO INFANTE**

Médico Cirujano.

Pontificia Universidad Católica.

Salud Pública, Universidad de Chile.



### RESUMEN

La desigualdad es un hecho que agobia profundamente a la sociedad chilena; El sistema de salud es parte de esta realidad. La historia de la seguridad social en salud de Chile se remonta a la época colonial. Los movimientos europeos de 1848 influenciaron en la organización de los trabajadores en sociedades chilenas de socorro mutuo. En 1924 se aprobó la Ley de Seguro Obrero Obligatorio con un importante componente de salud. Entre 1924 y 1973 la protección estatal creció, pero la dictadura militar (1973-1990) introdujo un sistema de seguros público y privado basado en la capacidad económica. El regreso de la democracia registró una regulación más fuerte de los seguros privados y un aumento en la inversión pública.

Queda pendiente un seguro médico nacional solidario, que priorice la prevención, al mismo tiempo que ofrezca opciones para pagar extra por atención privada.

### RÉSUMÉ

Les inégalités représentent un poids qui pèse lourdement sur la société chilienne. Le système de santé en fait partie intrinsèquement. L'histoire de la sécurité sociale en matière de santé remonte à "la colonie" ; les mouvements européens de 1848 influencèrent l'organisation des travailleurs en sociétés chiliennes de secours mutuel. En 1924 fut approuvée la loi du secours ouvrier obligatoire avec un volet important consacré à la santé. Entre 1924 et 1973 la protection de l'Etat s'accrut. Mais la dictature militaire (1973-1990) introduisit un système de sécurité publique et privée basé sur la capacité économique. Le retour de la démocratie vit une régulation plus forte de la sécurité privée et une augmentation des investissements publics.

Il resterait à créer un système national de sécurité médicale solidaire qui priorise la prévention, en même temps qu'il offrirait des options de financement des soins privés.

### ABSTRACT

Inequality is a deep stress on Chilean society; the health system is part of this reality. Chile's history of health social security is traced since the colonial period. The 1848 European movements gave rise to Chile's mutual aid societies. In 1924 a compulsory labor insurance law with a health care component was passed. From 1924 - 1973 state protection grew, but the military dictatorship (1973-1990) introduced a public and private insurance system based on economic status. Democracy's return saw stronger regulation of private insurance and increases in public investment.

National health insurance emphasizing prevention, while providing options to pay extra for private care, remains pending.

## INTRODUCCIÓN

★ Al momento de escribir la introducción a este trabajo marchan por las diferentes ciudades de Chile alrededor de un millón de personas bajo la consigna "NO + AFP". Estas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) conforman un sistema de seguridad social de capitalización individual instalado durante la dictadura militar (1973-1990).

En 1979 la dictadura comunicaba las "7 modernizaciones" con las que pretendía consolidar su proyecto de refundación neoliberal. En el área de la protección social, una de estas "modernizaciones" modificaba radicalmente el sistema de pensiones: la seguridad social en salud y la legislación laboral. Esta legislación se confirmaba al año siguiente con un plebiscito para aprobar una nueva constitución que, en esencia, blindaba los proyectos estratégicos con varios enclaves autoritarios.

Como se verá en este trabajo el sector salud cambió su organización y financiamiento, encaminándose todo hacia su privatización. Fueron la crisis de la deuda de 1982, el terremoto de 1985 y el triunfo de la oposición democrática en 1988 los acontecimientos que postergaron su implementación. Sin embargo, la herencia es un sistema de salud dual, público y privado, en el que las posibilidades de acceso a atención de salud están asociadas a la capacidad económica de las personas, con seguros individuales para los más ricos y un sistema solidario de financiamiento mixto para la mayoría de la población.

## LA PROTECCIÓN DE SALUD EN LAS ASOCIACIONES OBRERAS (1840-1920)

Durante los primeros años que siguieron a la independencia de España continuó funcionando el sistema colonial de atención hospitalaria, principalmente bajo administración de órdenes religiosas, financiado por el estado y por contribuciones de benefactores. Los problemas de higiene y salud pública eran abordados por el estado, que desde 1805 desplegó un programa de vacunación contra la viruela.

Los gérmenes de un sistema previsional se encuentran en las asociaciones de obreros que proliferan después de la Sociedad de la Igualdad, organización fundada en 1850 bajo la influencia de los movimientos revolucionarios de 1848 en Europa.

Las Sociedades Obreras de Socorros Mutuos consideraban un pago de cuotas mensuales e incorporan atención médica, medicamentos y subsidios para reposos por enfermedades o accidentes.

El reglamento de la Sociedad Unión de Artesanos de Santiago, fundada por Fermín Vivaceta en 1862, establecía un sistema de atención de salud y previsional integrado. Había cuotas semanales diferenciadas de acuerdo al subsidio que se recibiera. Para la atención de los socios enfermos la Unión contrataría médicos, sangradores y boticas, beneficios a los que se tendría derecho después de seis meses de afiliación y a partir del cuarto día de enfermedad. Al subsidio no se tendría derecho por enfermedades causadas por el abuso de alcohol ni por pendeencias o costumbres depravadas. Si la enfermedad era crónica se le asignaría una determinada pensión mensual.

En una cuenta de la Sociedad Unión de Artesanos de Santiago (1876) se señala que cuentan con el servicio de cinco médicos –uno de ellos el abuelo de Salvador Allende–, dos boticas, cinco socios encargados de los subsidios y veinte encargados de visitar a domicilio a los socios enfermos.

En los inicios del siglo XX aparecen iniciativas parlamentarias que proponen algún financiamiento de seguridad social, influenciados por la experiencia alemana de Bismarck, lo que genera amplia resistencia de los sectores obreros por considerarla una intervención en la autonomía de sus organizaciones que ya habían progresado a organizaciones nacionales, inclusivas y con conciencia de clase.

Las crisis económicas bajan la recaudación y las pestes (cólera) elevan el nivel de gastos en los socorros mutuos, demandándole estas agrupaciones al estado un trato semejante al que éste entregaba a la beneficencia, iniciativa obviamente rechazada por el gobierno.

La formación del Partido Obrero Socialista (1912), la creciente capacidad de movilización de los obreros como la Asamblea Obrera de Alimentación Nacional (1918), la crisis del salitre posterior a la Primera Guerra Mundial (1919) y las noticias de la revolución bolchevique, constituyen un escenario de gran efervescencia social frente al cual surgen propuestas más formales de un sistema previsional que diera algún nivel de protección a los trabajadores.

La candidatura populista de Alessandri recoge gran parte de las propuestas obreras, las que sucumben en estériles discusiones en el Parlamento y no se implementan hasta el golpe militar de 1924. En esa fecha se promulga la primera ley chilena de seguridad social, la Ley del Seguro Obrero Obligatorio.

## SEGURIDAD SOCIAL PARA OBREROS Y EMPLEADOS (1924-1952)

En 1924, la Ley 4.054 establecía, "Declárase obligatorio el seguro de enfermedad, invalidez y accidentes del trabajo, para toda persona, de cualquiera edad o sexo, que no tenga otra renta o medio de subsistencia que el sueldo o salario que le pague su patrón, sea éste persona natural o jurídica". Esta legislación, junto a las leyes de Accidentes del Trabajo 4.055 –ambas de 1924–, de Previsión de Empleados Particulares y de Empleados Fiscales, inician la seguridad social con intervención del estado. Para el caso de obreros y empleados públicos, el financiamiento es tripartito (obrero, empleador, estado), y para los particulares solo involucra al empleado y a su empleador. El caso del Seguro Obrero abarcaba solo al titular, quien tenía que hacer una contribución adicional si quería incorporar a su familia dependiente o a sus padres. Es interesante que si el obrero estaba afiliado a una sociedad de socorros mutuos reconocida por el estado quedaba liberado de cotización.

La atención de salud la entregaban los médicos que el asegurado eligiera, y en caso de hospitalización, ésta se hacía en los Hospitales de la Beneficencia (públicos).

El periodo al que se hace referencia tiene turbulencias de todo tipo, desde la dictadura de Ibáñez, la crisis financiera internacional de 1930, la república socialista de Grove, el gobierno del Frente Popular, hasta el terremoto de Chillán en 1939.

Esos acontecimientos hacen que las relaciones entre los diferentes actores tengan énfasis distintos dependiendo del periodo del que se trate. A fines de 1920 se habla de un Servicio Nacional de Salubridad, integrando la Caja del Seguro Obrero a la beneficencia (1930), propuesta que recibe el rechazo vehemente de los médicos que se niegan a ser asalariados. A mediados de la década de 1930 las sociedades de socorros mutuos piden subsidios públicos en un momento en que se busca ampliar la seguridad social hacia los más vulnerables; en 1937 se dicta la Ley de Medicina Preventiva, en un esfuerzo por revertir la preocupación eminentemente curativa del quehacer en salud e incorporar a la mujer e hijos del asegurado en los derechos de la ley del seguro obrero.

Es a partir del terremoto de 1939, que pone a prueba toda la infraestructura asistencial del país, necesariamente coordinada por la emergencia, que se empieza a hablar seriamente de un sistema integrado: los Servicios de Salubridad de Emergencia, llamados posteriormente



"Afiche utilizado en la Campaña de Salud de 1923", Biblioteca Nacional de Chile.

Servicios de Salubridad Fusionados, se pusieron a prueba con gran éxito en la amplia zona del terremoto. En 1942 se fusionan las diferentes Cajas en el Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA).

También en 1939 se inaugura la primera clínica privada del país, antecedida por iniciativas benéficas sin fines de lucro como los hospitales alemanes de Valdivia, Valparaíso y Santiago, como también por algunas maternidades. Finalmente, en 1952, y después de casi 10 años de tramitación en el Parlamento, se crea el Servicio Nacional de Salud (SNS), que funde en una sola institución al Servicio Médico del Seguro Obrero, la Beneficencia (hospitales) y la Caja de Accidentes del Trabajo. En el SNS se separan las funciones médicas del Servicio de Seguro Social, continuador legal de la Caja del Seguro Obrero.

El sector de empleados tenía atención en servicios médicos de sus respectivas Cajas, las que podían convenir con los hospitales públicos su hospitalización.

## DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL SNS (1952-1979)

“Créase el Servicio Nacional de Salud [SNS] encargado de la protección de la salud a por medio de acciones sanitarias y de asistencia social y atenciones médicas preventivas y curativas” (Artículo 62, Ley 10.383 del Servicio de Seguro Social).

La creación del SNS significó un salto cualitativo para la salud pública chilena, haciéndose cargo de la atención de obreros y sus familias, de pensionados y de población indigente, así como de acciones de salud pública para el conjunto de la población. Para ello se optimizó la infraestructura existente de los organismos que le dieron origen tanto en establecimientos ambulatorios como hospitales. Diferentes indicadores y trabajos muestran lo virtuosa que fue esta decisión para la salud pública chilena. Entre 1950 y 1975 cayó la mortalidad infantil de 140 a 58 muertes por mil nacidos vivos; la mortalidad general descendió de 15 a 7.2 muertes por mil habitantes; y la esperanza de vida, que era de 54.8 años en el quinquenio 1950-1955, ascendió a 63.6 años en el periodo 1970-1975. Aumentó la cobertura de atención profesional de partos desde un 45% en 1952, a un 87% en 1975; también se ampliaron los programas de vacunación y se inició en los años 1960 un vasto programa de planificación familiar que permitió bajar la mortalidad materna de 9.9 por 10 mil nacidos vivos en 1965 a 0.2 en 1981. En otras áreas de la salud pública se extendió significativamente la red de agua potable y el saneamiento tanto rural como urbano.

Sin embargo, en la historia de la ley ya aparece un llamado de atención al financiamiento de la iniciativa, considerándose que se iniciaba con recursos escasos. Se aumentaba mucho la demanda a una infraestructura ya en esos tiempos precaria.

No se pueden discutir los logros sanitarios del SNS, pero los problemas de financiamiento fueron alejando progresivamente a la población de empleados que buscaron en

soluciones privadas la satisfacción de sus demandas. Esta separación en las modalidades de aseguramiento entre obreros y empleados culmina con la aprobación, en 1968, de la ley que crea un subsidio público para las atenciones de salud privada de los empleados, tanto en consultas médicas como en hospitalizaciones:

“Se entiende por libre elección la facultad que tiene el beneficiario para elegir al profesional, sociedades de profesionales, laboratorios, hospitales u otros servicios asistenciales donde desee ser atendido”.

Esa solución, que profundiza las diferencias en el acceso a la salud según la capacidad de pago, está presente ya desde 1924 al distinguirse entre obreros y empleados. Sectores organizados de trabajadores –del cobre, el salitre, y ferrocarriles–, implementan soluciones propias, y en 1971 la Caja Bancaria compra el antiguo Hospital Alemán de Santiago para la atención de sus afiliados. Como se verá más adelante, esto llegará a su extremo en 1981 con la creación de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE), que establecen definitivamente un sistema dual de salud.

## DICTADURA E INDIVIDUALISMO

Tras el golpe de estado de 1973 la dictadura militar instalará en Chile un nuevo modelo de sociedad, que desde los primeros meses se hace evidente. Se devalúa la moneda, se privatizan empresas, se reduce el estado tanto en tamaño como en su rol regulador y proveedor, asumiendo un papel subsidiario –toma a su cargo aquello que los privados no pueden hacer–. En 1979 se declaran las “7 modernizaciones”, entre las cuales se cuenta un cambio radical en el sistema previsional, incluido el aseguramiento en salud.

En 1981 se implementan las reformas al sistema de salud, tanto a su estructura como al financiamiento y al aseguramiento. El Servicio Nacional de Salud, fundado en 1952, se transforma en el Sistema Nacional de Servicios de Salud, los hospitales quedan bajo la tuición del Ministerio, en servicios que tienen jurisdicción regional o provincial, y la atención primaria (APS) se entrega a la administración municipal. En el financiamiento se crea el Fondo Nacional de Salud (FONASA), encargado de recaudar aportes previsionales y fiscales, y las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE), aseguradoras privadas que administran cotizaciones y ofrecen planes de seguros en salud cuya cobertura se relaciona con los aportes del cotizante. Se elimina el aporte patronal y se fija un aporte del 7% de la remuneración como cotización obligatoria.

El rol subsidiario en salud busca que se fortalezca el sector privado, llevándose las ISAPRE las cotizaciones más altas; además, se busca entregar la administración de la infraestructura pública a los privados. Tempranamente se instala como “prueba piloto” la administración privada en una comuna importante de la capital chilena (Corporación Privada de Desarrollo de Maipú), y posteriormente, al municipalizar la atención primaria, se forman

Corporaciones Municipales con facultades para entregar la administración de los centros a privados. En 1985 se hará lo mismo con uno de los principales hospitales de la capital (Hospital Arriarán San Borja, en ese entonces Paula Jaraquemada), entregándose su administración a la Corporación Lautaro.

La crisis de la deuda de 1982 detiene momentáneamente la desarticulación del sistema, alcanzándose solo la municipalización del 30% de la APS, que se retoma en 1988 ya con una dictadura debilitada.

Los sectores acomodados se han afiliado a las ISAPRE que, como se decía anteriormente, venden planes ajustados a la capacidad de pago del cotizante e incentivando la incorporación de la población joven y sana. Hay barreras de ingreso debiéndose declarar preexistencias de enfermedad; las mujeres en edad fértil y los adultos mayores ven sensiblemente reducidos sus planes. El descreme (o la selección de los más sanos), es arbitrario y no hay regulaciones. En los años 1990 las ISAPRE llegan a proponer planes de “útero seco” para que mujeres en edad fértil mejoraran la cobertura de sus planes comprometándose a no embarazarse.

La reforma del sector salud, tanto en estructura como en financiamiento, crea dos sistemas: un seguro privado para la población de mayores ingresos que se atiende en consultas y clínicas privadas, y un seguro público para el resto de la población, que se financia con cotización de los sectores medios y bajos y con

aportes estatales para quienes no cotizan. El seguro público, que se atiende en consultorios municipales y hospitales públicos también se segmenta en cuatro categorías de acuerdo a sus ingresos (FONASA A para indigentes no cotizantes, B, C, D) teniendo gratuidad en la atención las primeras dos, y copagos de un 10 y 20% las restantes. En una concesión a los sectores medios y al mercado de la salud se mantiene la “libre elección” de 1968 con un subsidio público a cotizantes de FONASA que deciden atenderse en establecimientos o consultas privadas.

Este sistema dual ha significado que las ISAPRE aseguren desde un 26.5% de la población en sus mejores momentos a un 15% en la situación actual. En 2015 los cotizantes son 65% hombres y 35% mujeres; 50% menores de 40 años con edad promedio de 41.8 años y un 11.7% con 60 o más años, en tanto en FONASA el 2014 eran el 17.5%. Hay un 10% de población que no pertenece ni a FONASA ni a ISAPRE donde se encuentran las Fuerzas Armadas, que no modificaron su sistema previsional ni de salud, y población no asegurada o con seguros privados de otro tipo.

Hasta la década de 1990 el régimen fue consecuente con su rol subsidiario, intentando la privatización del sistema público y además reduciendo fuertemente el gasto en éste con una inversión prácticamente ausente en la infraestructura de consultorios y hospitales. El sistema privado, en cambio, floreció gracias a la desregulación y a un subsidio del 2% sobre la cotización para aquellos que no pudieran comprar un plan de ISAPRE.

## GÉRMINES DE RECUPERACIÓN SOLIDARIA

La primera tarea de los gobiernos democráticos a partir de 1990 ha sido la recomposición del sistema público y un intento por regular el sistema de seguros privados. La Ley 18.933 de marzo de 1990 crea la Superintendencia de ISAPRE.

El primer gobierno tuvo que hacer inversiones básicas en hospitales despoblados de insumos esenciales como colchones y ropa de cama, o equipos de esterilización y calderas. En la APS, además de invertir en insumos y medicamentos, la tarea fue levantar el ánimo de trabajadores que habían sido trasladados arbitrariamente a los municipios, controlados por alcaldes nominados por la dictadura.

El sistema dual se ha mantenido vigente desde 1990. Es cierto que se han regulado en parte las discrecionalidades de las ISAPRE, pero las diferencias y la base del sistema sigue igual. El blindaje legislativo generado por el gobierno militar ha impedido la instalación de un fondo solidario para compartir los riesgos de salud

entre toda la población chilena. En la actualidad FONASA sigue acogiendo a las personas expulsadas del sistema ISAPRE por el encarecimiento de las primas, algo habitual para los adultos mayores.

Son numerosos los recursos legales acogidos por las Cortes reclamando por el alza unilateral de las primas, pero todavía son más los que no reclaman y así sigue el descreme. Las ISAPRE no son bien evaluadas por la población por su clara orientación hacia el lucro; sin embargo, son un mal necesario para personas de ingresos medios y altos a los que FONASA no les ofrece la atención a la que ellos aspiran, ya sea por la hotelería o por el alto nivel de copago.

Lo que no se ha avanzado con las ISAPRE sí se ha logrado en el sistema público. La década de 1990 significó esencialmente inversión, entre 1990 y 1997 la inversión aumentó un 250%, y también mejoró en la gestión. En 1995 se establece que la atención primaria de salud será gratuita para todas las personas FONASA inscritas en los diferentes establecimientos del país. En 1999 se dicta una ley que asegura el acceso de todos los chilenos y chilenas a atención de urgencia en cualquier establecimiento público o privado, hasta

La primera tarea de los gobiernos democráticos a partir de 1990 ha sido la recomposición del sistema público y un intento por regular el sistema de seguros privados. La Ley 18.933 de marzo de 1990 crea la Superintendencia de ISAPRE.

su estabilización clínica, con cargo a su seguro de salud. A partir del año 2000 se entra en reformas sectoriales específicas, todas encaminadas a lograr mayores niveles de equidad. En 2005 se promulga la ley AUGE, que garantiza el acceso para un conjunto de problemas de alta carga de enfermedad –inicialmente 56 patologías, hoy 80–, con garantías de oportunidad, calidad y protección financiera. Además, se crea la Superintendencia de Salud para vigilar ese proceso, que se encarga también de la certificación de los médicos y de la acreditación de los establecimientos que entregan esas garantías. El AUGE ha sido bien evaluado por la población, y diez años después de su implementación ya se muestran algunos impactos en problemas específicos como la mortalidad por infarto al miocardio o por algunos cánceres.

En 2006 se establece la gratuidad de atención en la red pública para todas las personas de 60 años o más beneficiarias de FONASA. En 2014 se implementa un fondo de farmacia para la APS, asegurando que habrá provisión garantizada de medicamentos para las enfermedades cardiovasculares (hipertensión, diabetes, dislipidemias); se implementan además programas odontológicos para preescolares y alumnos que egresan de la enseñanza media. Recientemente se promulga la Ley Ricarte Soto, que da acceso universal a medicamentos y tratamientos de alto costo y elimina el aporte del 7% correspondiente al 80% de los jubilados. Todas estas medidas han significado un incremento importante del aporte fiscal a la salud, que ha impactado favorablemente en reducir el gasto de bolsillo de la población, particularmente de los más necesitados. Este camino hacia una mayor equidad, con énfasis en la población vulnerable y los adultos mayores, se refleja en cifras: entre 2011 y 2015 ha aumentado el gasto público en salud de 3.1% a 4.7% del PIB, y concomitantemente se ha reducido el gasto privado de 3.7% a 3% del PIB. El gasto privado respecto al gasto total en salud se ha reducido desde un 63.7% en 2001 a un 39% en 2015. Este esfuerzo fiscal se ha traducido en que la distancia del gasto *per cápita* entre beneficiarios FONASA e ISAPRE se ha ido estrechando: en 2000 la relación ISAPRE/FONASA era 2.16; en 2010 era 1.47 y en 2014 fue 1.32.

En el ámbito de la salud pública, también a partir de la década de 2000 se han iniciado campañas y promulgado leyes que afectan positivamente la calidad de vida de las personas: control del cigarrillo; regulación del contenido de grasas, azúcares y sal en los alimentos; ampliación a 6 meses del descanso post natal para las mujeres; ampliación de la red nacional de salas cuna y jardines infantiles; eliminación del 7% de la cotización de salud al 80% de los jubilados; implementación de una pensión básica solidaria para el 60% de adultos mayores sin previsión. Además, el programa nacional de inmunizaciones, que muestra entre sus logros la erradicación de la viruela (1950), de la poliomielitis (1975) y del sarampión (1992), ha incorporado nuevas vacunas: Hemofilius Influenza; Neumococo; Hepatitis B; campañas anuales anti influenza, y recientemente la vacuna contra el Virus Papioma para prevenir el cáncer cérvico uterino.

En el área de determinantes sociales de la salud, el gobierno actual ha iniciado reformas que apuntan a intervenir desde sus orígenes los condicionantes de la desigualdad. La reforma de gratuidad en la educación desde la etapa preescolar hasta la educación universitaria y técnico profesional; la reforma laboral que busca dar más poder a los trabajadores en sus negociaciones; la reforma tributaria que gravó con más impuestos a los sectores acomodados, y la reforma electoral que busca perfeccionar la representatividad del Parlamento dando más cabida a las minorías. Queda pendiente la reforma al sistema previsional, que se comentaba al iniciar este artículo, y con ello la reforma al financiamiento del sistema de salud, intentando transitar desde enfoques individualistas a miradas más solidarias con énfasis en la equidad.

## EL SISTEMA DUAL EN CIFRAS

No existe una regulación del sistema privado basada en indicadores de salud. Solo se tienen cifras de consumo, considerablemente más altas que en el sistema público, algo que no extraña cuando la salud tiene una finalidad mercantil, pero se desconoce su eficacia.

En el año 2014, último para el cual el sistema público tiene cifras consolidadas, se consignan 4.6 consultas por habitante en ISAPRE y 3.4 en beneficiarios FONASA, de las cuales el 23.5% son hechas en el sector privado, principalmente a especialistas (68%). Las consultas de beneficiarios FONASA a especialistas privados son 47% más frecuentes

que las que se realizan a especialistas en el sistema público; esto revela la dificultad de acceso existente, lo que se traduce en largas listas de espera.

En ISAPRE hay 117.1 egresos hospitalarios por mil beneficiarios, de los cuales solo el 11.2% son obstétricos; en FONASA son 85.2 egresos por mil beneficiarios, de los cuales 21.5% son obstétricos y 15.9% de ellos se hacen en la medicina privada.

Otra cifra reciente señala que en 2016 las ISAPRE aumentaron en un 42.8% sus ganancias respecto al año anterior, en tanto el sistema público presenta un alto nivel de endeudamiento y largas listas de espera, ya sea para consultas de especialistas como para intervenciones quirúrgicas.

## UN IMPERATIVO: INTEGRACIÓN DE SISTEMAS

Los abusos y la desigualdad son tal vez los problemas que más afectan hoy a la sociedad chilena. Se ha abusado con modificación arbitraria de tasas de interés; con colusión en diferentes rubros del comercio, subiendo artificialmente los precios, y con venta de sueños que han terminado en fraudes económicos. Eso ha instalado el nivel más alto de desconfianza entre las personas en los países miembros de la OCDE: solo un 13% de los chilenos confía en el resto de sus compatriotas. Las ISAPRE no han estado ausentes de este escenario, tanto por sus hábitos de “descreme” de cartera, como por la fijación arbitraria de los valores de las primas, lo que ha llevado a miles de presentaciones a la justicia que le han dado la razón a los cotizantes.

Una encuesta reciente del Instituto de Derechos Humanos señala que la salud es el derecho menos protegido, solo superado por una pensión digna, y es el derecho más vulnerado, principalmente para los adultos mayores y la población pobre. Para el 82.3% de la población, la calidad de atención de salud se relaciona con cuánto se puede pagar por ello.

Esta realidad ha empujado a la sociedad chilena a demandar mayores niveles de injerencia del estado. En la misma encuesta anterior, para el 66% de los chilenos el estado debería asegurar el derecho a la salud, aspiración que solo es superada por la demanda de una pensión digna (73%) y el derecho a la educación (68%).

En otro estudio, donde se invita a los encuestados a soñar con el Chile del futuro, las primeras menciones son un país con mayor igualdad entre las personas (27%); con menores niveles de pobreza (21%) y con más apoyo y protección social (18%). Como una forma de superar este ambiente de desigualdad, desconfianza y abusos debería existir, en el corto plazo, una regulación más fuerte del sistema ISAPRE, que impida el “descreme” y el aumento arbitrario de las cotizaciones. En el futuro cercano deberá constituirse un Seguro Nacional Solidario de Salud, al que vayan las cotizaciones de todos los trabajadores, solidarizando así los riesgos; que garantice el acceso a una salud de calidad con énfasis en lo preventivo y que permita que quién quiera comodidades adicionales las pueda comprar privadamente. En ese escenario, probablemente la intermediación de las ISAPRE sería innecesaria.



"Hospital Clínico Regional Doctor Guillermo Grant Benavente de Concepción 2012" FARISORI

## BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (BCN).

2000. *Historia de la Ley n° 10.383*. Santiago: La Biblioteca. 575 p.

FONDO NACIONAL DE SALUD A.

*Estadísticas institucionales*. Disponibles en:

[https://fonasaweb.fonasa.cl/portal\\_fonasa/site/artic/20140607/pags/20140607230746.html](https://fonasaweb.fonasa.cl/portal_fonasa/site/artic/20140607/pags/20140607230746.html)

FOXLEY, ALEJANDRO.

1982. "Ideología y cambios institucionales en el experimento neoliberal", *Estudios CIEPLAN 7. Número Especial: Experimentos Neoliberales en América Latina*: 75-88.

GAZMURI, CRISTIÁN.

1998. *El 48 chileno: igualitarios, reformistas radicales, masones y bomberos*. Santiago: Editorial Universitaria. 215 p.

ILLANES, MARÍA ANGÉLICA.

1993. *"En el nombre del pueblo, del estado y de la ciencia": Historia social de la salud pública, Chile 1880-1973*. Santiago: Colectivo de Atención Primaria. 514 p.

INFANTE, ANTONIO Y JORGE JIMÉNEZ.

2009. "El servicio de salud chileno: de la gestión a las garantías ciudadanas", en: Carlos Bascuñán, Germán Correa, Jorge Maldonado (eds.), *Más acá de los sueños, más allá de lo posible*. Vol II. Santiago: LOM ediciones.

INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS.

2015. *Encuesta Nacional de Derechos Humanos*. Santiago: INDH.

LARRAÑAGA, OSVALDO.

2010. *El Estado de Bienestar en Chile 1910-2010 (Documento de trabajo)*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Chile, Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. 82 p.

LEY 4.054.

"Seguro Obrero Obligatorio". Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional (BCN).

LEY 16.781.

"Medicina Curativa para Empleados". Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional (BCN).

LEY 20.850.

"Ley Ricarte Soto". Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional (BCN).

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE).

2015. *Estadísticas*. Disponibles en: <http://stats.oecd.org/>

PERTICARÁ, MARCELA.

2008. *Incidencia de los gastos de bolsillo en salud en siete países latinoamericanos*. Santiago: CEPAL. 68 p.

PINTO, JULIO.

2013. *Luis Emilio Recabarren. Una biografía histórica*. Santiago: LOM ediciones. 261 p.

PNUD CHILE.

2012. "Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo", en: *Informe de Desarrollo Humano*. Santiago: PNUD.

RANIS, GUSTAV Y FRANCES STEWART.

2002. "Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina", *Revista de la CEPAL* 78: 7-24.

AMÉRICA ECONOMÍA.

2011. *América Economía* 403, septiembre.

TOKMAN, MARCELO, CRISTÓBAL MARSHALL, Y CONSUELO ESPINOSA.

2007. *Un matrimonio difícil: la convivencia entre un seguro público solidario y seguros de salud competitivos*.

Santiago: CEPAL. 42 p.

## ANEXOS

INSCRITOS EN SEGUROS DE SALUD CASEN 2013	
FONASA	78.3
A	28.1
B	24.7
C	11.8
D	9.2
No sabe	4.5
ISAPRE	14.2
Otros	7.5

DIFERENCIAS ENTRE AMBOS SISTEMAS DE ASEGURAMIENTO	ISAPRE	FONASA
Aspectos		
Afiliación	A través de la suscripción de un contrato privado. Puede negar la afiliación	Individual e indefinida. No puede negar la afiliación.
Beneficiarios	Cotizante, cargas legales y médicas	Cotizante y cargas legales
Financiamiento	Cotizaciones de sus afiliados	Aporte del estado y cotizaciones de sus afiliados
Cotizaciones	Cotización obligatoria del 7% y aporte adicional	Cotización obligatoria del 7%
Planes de Salud	Diversidad de planes de salud, con diferentes modelos de atención y montos de bonificaciones	Plan de salud único con dos modalidades: libre elección y atención institucional.
Topes	Topes anuales de cobertura por beneficiario	No contempla topes



# CHILE EN EL MUNDO



# LA INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL DE CHILE Y SUS DESAFÍOS

---

## DOROTEA LÓPEZ G.

Ciencias Sociales, PhD Universidad de Chile.  
Profesora, Instituto de Estudios Internacionales,  
Universidad de Chile. dolopez@uchile.cl

## FELIPE MUÑOZ N.

Relaciones Internacionales.  
Magíster, Universidad de Chile.  
Profesor, Instituto de Estudios Internacionales,  
Universidad de Chile. fmunozn@uchile.cl

---



### RESUMEN

Chile ha orientado su modelo de desarrollo hacia una activa inserción económica internacional que se distingue por su apertura a procesos unilaterales y preferenciales como también por su participación en foros internacionales. La implementación de este modelo ha tenido efectos positivos en el crecimiento y en particular ha sido útil como herramienta de anclaje de las reformas domésticas que el modelo neoliberal requería. Sin embargo no ha estado exento de críticas, en parte por las expectativas sobre la política comercial. La canasta exportadora aún está compuesta primordialmente por productos primarios, y permanece la necesidad de agregar valor a las exportaciones que no han variado por décadas. En este artículo, se examina la participación chilena en el multilateralismo económico, la apertura preferencial de Chile y su vínculo con los procesos de integración en América Latina se analizan, y se presentan algunos desafíos de la política comercial chilena.

### RÉSUMÉ

Le Chili a axé son modèle de développement sur une intégration économique internationale active, qui s'est distinguée par de ses processus d'ouverture unilatérale et préférentielle, et sa participation dans les instances multilatérales. La mise en œuvre de ce modèle de la libéralisation des échanges a eu des effets positifs sur la croissance économique du Chili au cours des dernières années et, en particulier, a été utile comme outil d'ancrage des réformes internes pour sa mise. Cependant, cela n'est pas allé sans critiques, en partie à cause de l'excès d'attentes qui ont été affectés à la politique commerciale. Le panier d'exportation du pays est toujours composé principalement de produits primaires, et la nécessité d'ajouter de la valeur aux exportations est restée inchangée depuis des décennies, où l'ouverture préférentielle des marchés et de la neutralité de la politique économique ne semblent pas avoir été suffisantes. Cet article examine la participation du Chili au multilatéralisme économique internationale, l'ouverture préférentielle du Chili et son lien avec les processus d'intégration en Amérique latine sont discutés, et certains défis de la politique commerciale du Chili sont présentés.

### ABSTRACT

Chile has based its development model on an active international economic insertion, where it has stood out for its unilateral and preferential opening processes, as well as its participation in multilateral forums. The implementation of this model can explain Chilean economic growth to a large extent and it has been a political tool to sustain the domestic reforms that the neoliberal model required. This model is not exempt from criticism, in part due to the over-expectation attributed to trade policy. The country's export basket continues to be heavily dependent on primary products and the need to add value to exports has remained unchanged for decades, where preferential market opening and the neutrality of economic policy appear not to be sufficient conditions. The article examines Chile's participation in international economic multilateralism; Chile's preferential openness and its link with integration processes in Latin America are analyzed, and some challenges in Chilean trade policy are presented.

## INTRODUCCIÓN



Durante los últimos cuarenta años Chile ha definido como uno de los pilares de su estrategia de desarrollo económico un activo proceso de apertura e inserción internacional, tomando como base los principios de la economía liberal y del Estado subsidiario<sup>1</sup>.

Si bien el modelo se empieza a implementar durante el período de la dictadura militar (1973-1990), desde 1990 los sucesivos gobiernos democráticos lo han continuado y profundizado, en particular lo referente a la inserción económica internacional del país. Entre estos dos períodos la principal diferencia en materia de política comercial tiene relación con las estrategias políticas que utilizó cada uno de los gobiernos.

Tras el golpe militar de 1973, el régimen de Pinochet formuló, bajo los paradigmas del liberalismo y de la no intervención estatal, un agresivo plan de apertura comercial. Dada la naturaleza del gobierno, su carácter autoritario y los problemas relacionados a los derechos humanos, el país se encontraría aislado a nivel internacional, por lo que el camino unilateral y las negociaciones multilaterales en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), serían los mecanismos posibles de utilizar en este período (H. Muñoz, 1982; Wilhelmy, 1979). De esta forma, se implementa una profunda reducción unilateral de las aranceles y no arancelarias existentes en el país (Ffrench-Davis, 2003; Fontaine, 1993; Hachette, 2001). Lo anterior sería complementado con una activa participación en las Rondas de Tokio (1973-1979) y Uruguay (1986-1994) en las que adquiere compromisos que le permitirían anclar estas reformas (Jara, 2005; López & Muñoz, 2015a).

Una vez recuperada la democracia, los nuevos gobiernos electos mantendrían el modelo de desarrollo, profundizando el proceso de apertura comercial. Junto con la participación en la Ronda Uruguay del GATT y la aplicación de nuevas reducciones arancelarias unilaterales, se comenzaría a gestar una red de acuerdos comerciales preferenciales. Basado en el regionalismo abierto, el país buscó firmar tratados dentro de la región en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), ya que por los niveles de apertura adquiridos, así como por los objetivos planteados en materia de apertura, el país se mantendría al margen de los esquemas de integración profunda que se gestaban en la década de 1990 en América Latina. Fuera de la región, el país buscaba integrarse a los mayores mercados mundiales: Estados Unidos, la principal prioridad en esta materia, la Unión Europea, y luego volcándose a estrechar sus vínculos con las economías de la Cuenca del Pacífico.

Dos décadas de apertura comercial preferencial, bajo la administración de gobiernos de centro-izquierda y de centro-derecha, se han traducido en que hoy Chile sea el país con mayor número de acuerdos comerciales en el mundo. La implementación de este modelo de apertura comercial puede explicar en gran medida el crecimiento económico chileno que ha sido un elemento fundamental en el anclaje del modelo. Sin embargo, este último no está exento de críticas, en parte por el exceso de expectativas atribuidas a la política comercial en Chile. La canasta exportadora del país continúa siendo profundamente dependiente de productos primarios. La necesidad de agregar valor a nuestras exportaciones se ha mantenido inalterada por décadas, donde la apertura preferencial de mercados y la neutralidad de la política económica parecieran no ser condiciones suficientes.

Este artículo examina, en primer lugar, la participación chilena en el multilateralismo económico internacional a través de dos de sus principales orga-

nismos: la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Posteriormente, se analiza la apertura preferencial de Chile y su vínculo con los procesos de integración en América Latina. La tercera sección, presenta los desafíos de la política comercial chilena: el Acuerdo Transpacífico y la administración de la actual red de acuerdos, así como la fallida diversificación de la canasta exportadora. Finalmente, se presentan algunas reflexiones a modo de conclusión.

## PARTICIPACIÓN DE CHILE EN EL MULTILATERALISMO ECONÓMICO INTERNACIONAL: OCDE Y OMC

Para Chile el fortalecimiento del multilateralismo ha sido un elemento esencial de su política exterior, y en particular un pilar de su estrategia para dar continuidad al modelo neoliberal a través del anclaje de las reformas iniciadas en dictadura. Por el limitado tamaño de su mercado, su nivel medio de desarrollo y su opción de política, el multilateralismo ha sido el camino para construir escenarios de mayor certeza, lo cual le permite participar activamente en el sistema, fortaleciendo su presencia en los organismos internacionales, y aportar su propia visión y capacidades. Como menciona el Ministerio de Relaciones Exteriores en sus objetivos, el multilateralismo está en absoluta congruencia con los principios que inspiran su política exterior mediante la promoción de estándares, reglas y regímenes internacionales que permitan «gobernar la globalización» y enfrentar los nuevos desafíos (MinRel, 2016).

Como señalara Van Klaveren (2006) existe desde hace tiempo una crisis de gobernabilidad, en la que los Estados y los gobiernos, a todos los niveles, se han vuelto menos eficaces para enfrentar sus desafíos e implementar sus políticas. Esto plantea un complejo escenario que requiere una coalición de intereses convergentes, donde el multilateralismo ha fortalecido sus potencialidades: “La necesidad del manejo colectivo de los problemas de la interdependencia de fenómenos políticos, económicos, sociales, tecnológicos y culturales hacen de esta vía un instrumento fundamental en las relaciones internacionales” (Van Klaveren, 2006, p. 136). Así, el multilateralismo se ha convertido en una de las herramientas que, desde diversos enfoques, ha contribuido a la política económica chilena.

El desarrollo de Chile depende y ha dependido fuertemente del comercio exterior y de la atracción de las inversiones, para lo cual –en el contexto económico mundial– se han diseñado las políticas que aporten consecuencia a su participación en el mismo. En materia económica ha sido un miembro activo, fundamentalmente de la OMC y de la OCDE. También es parte y concurre a

los organismos financieros (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) y al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), un foro catalizador en materia de integración económica que revisa temas de comercio e inversión, que no abordaremos en esta artículo pero que refuerza su vocación multilateral.

El sistema multilateral de comercio, representado por la OMC<sup>2</sup>, constituye una pieza fundamental de su política comercial y de su modelo de desarrollo, y es el camino por el que empezó a esbozar su compromiso y opción por una apertura real, tan disciplinada como ha sido hasta ahora. La OMC representó uno de los pocos espacios donde incluso en dictadura Chile podía manifestar su vocación aperturista.

Participó desde los inicios de las negociaciones en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) que dio origen a la OMC, y si bien ha continuado con su contribución multilateral, ésta se encuentra actualmente limitada y disminuida por el estancamiento de las negociaciones con la Ronda de Doha: “Las disciplinas de la OMC son centrales para la adopción de nuestras políticas internas, y constituyen el marco en el que se negocian nuestros acuerdos comerciales regionales” (Rebolledo, 2015).

<sup>2</sup> La OMC es considerada el paraguas de las reglas y normas para el comercio. Chile es miembro fundador de la OMC. Los acuerdos de Marrakech se incorporaron a la legislación nacional en virtud del Decreto N° 16 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 5 de enero de 1995. Chile participó en las negociaciones sobre las telecomunicaciones y los servicios financieros posteriores a la Ronda Uruguay. Los protocolos cuarto y quinto, anexos al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), entraron en vigor para Chile el 16 de junio de 1998. Chile no es signatario del Acuerdo sobre Tecnología de la Información ni de los Acuerdos Plurilaterales de la OMC, aunque desde septiembre de 1997 es observador ante el Comité de Contratación Pública. Chile otorga al menos el trato de nación más favorecida a todos sus interlocutores comerciales. Las políticas comerciales de Chile han sido examinadas cuatro veces por el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC, previamente al presente examen (OMC, 2015).

Desde que iniciara un proceso de apertura en la década de 1970, tanto unilateral como multilateralmente, las Rondas del GATT no solo han servido como un foro para negociar la apertura de mercado, sino también como un mecanismo para anclar las reformas internas. Como señala Jara (2005, p. 91) "el inicio de la apertura de la economía coincidió con el desarrollo de las negociaciones en la Ronda Tokio del GATT, realizadas entre 1973 y 1979. Por primera vez los acuerdos del GATT adquirieron relevancia, principalmente como un medio para apuntalar las políticas internas. Chile fue el primer país que consolidó la totalidad de sus derechos de aduana a un nivel parejo (35%), aun cuando conservó mucha "agua"<sup>3</sup> en el arancel.

De esa manera se procuró hacer más difícil aplicar derechos por encima de ese nivel en el futuro y revertir, total o parcialmente, la nueva política arancelaria. Esto se profundizaría, ya en democracia, durante la Ronda Uruguay, donde Chile consolidaría su arancel a un nivel de 25%, además de adquirir compromisos en materia de servicios y propiedad intelectual que ahondarían sus acuerdos preferenciales.

Frente a la crisis actual de la OMC y debido al estancamiento de las negociaciones de la Ronda de Doha para el Desarrollo desde 2001, tanto la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales como la formación de mega acuerdos regionales ponen en jaque el rol de esta organización (Baldwin, 2016; Odell, 2015). Hoy, la mayor parte del comercio se transa bajo algún acuerdo preferencial (UNCTAD, 2015), y muchos ponen en duda la continuidad o relevancia de la OMC.

En este marco de incertidumbre respecto del sistema, Chile, que el año 2009 presidió el Consejo General de la OMC, convocó a una nueva Conferencia Ministerial, las cuales habían sido suspendidas por la dilatación de las negociaciones de la Ronda de Doha, reconociendo que la OMC tiene un rol que va más allá del pilar negociador. Al abrir la sesión, el ministro Velasco (2009) señalaba que el país "es un firme creyente en los principios multilaterales que la OMC encarna. El desarrollo de Chile depende en un altísimo porcentaje de nuestro comercio exterior y es por ello que apreciamos la existencia de reglas claras y predecibles. Durante estos sesenta años de historia del sistema multilateral, Chile se ha beneficiado de dichas reglas para insertarse en el comercio internacional. A su vez, los compromisos que hemos asumido han ayudado a consolidar nuestras reformas económicas". Si bien Chile fue fundador y continuó participando durante la dictadura en la OMC, esta organización le otorgaba a la democracia el escenario perfecto para volver a vincularse al mundo.

A pesar de la creciente apertura unilateral y preferencial de las últimas décadas, el país ha mantenido la convicción de que la OMC no solo es un marco para las disciplinas comerciales a nivel internacional, sino también

el único foro en el cual muchos temas sensibles para el comercio internacional pueden ser abordados. Ya en la década de 1990 se identificaba la eliminación de las subvenciones a la exportación de productos agrícolas y la disminución del uso abusivo de las medidas antidumping como elementos que solo podrían ser negociados a nivel multilateral (Jara, 2005; Sáez & Valdés, 1999), lo que ha sido reiterado por las autoridades chilenas en las últimas conferencias ministeriales de la OMC en Bali y Nairobi (Rebolledo, 2015). Es por esto que lo logrado en la 10ª Conferencia Ministerial en Kenia (2015) resulta de interés para Chile por su fuerte efecto sistémico, al comprometer a los países desarrollados a eliminar de forma inmediata los subsidios a las exportaciones agrícolas, efecto que esperamos sea pronto perceptible. En este marco, Chile, que fue parte de las negociaciones del acuerdo de Facilitación del Comercio<sup>4</sup>, continúa siendo un activo actor en el Sistema de Solución de Controversias<sup>5</sup>. En 2015 presentó su último examen de políticas comerciales, lo que significa un importante ejercicio de transparencia para exponer sus normas, políticas, regulaciones e implementación a nivel internacional. Finalmente, en el marco de las negociaciones se ha unido a un reducido grupo de países para avanzar en materia de servicios en el llamado TISA (Acuerdo sobre el Comercio de Servicios), que surge en el marco de la OMC pero no como parte de la misma.

Por lo anterior, frente al debate que surge sobre la coexistencia entre el regionalismo y el multilateralismo, la posición de Chile es clara, "la convergencia de la apertura bilateral y plurilateral con el sistema multilateral representado por la OMC, es un camino que Chile ha recorrido y seguirá recorriendo. No vemos contradicción en ello. Más bien permite ampliar cada vez más los espacios del comercio mundial, lo hace crecer, e inserta al sistema mayor competitividad e inclusividad, especialmente de los países menos adelantados, y de las pequeñas y medianas empresas" (Rebolledo, 2015). Esto no deja de lado que se pueda percibir un desencanto y escepticismo ante la situación actual.

Una gran parte de la historia de las reformas neoliberales implementadas durante la dictadura en Chile, y que han tenido continuidad en democracia, está estrechamente relacionada con los procesos de anclaje vinculados a la

<sup>3</sup> Hace referencia al espacio de política, es decir, la diferencia entre el arancel aplicado y el consolidado. Actualmente, el aplicado es de 6% y el ponderado por acuerdos se aproxima al 1%.

<sup>4</sup> El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio entrará en vigor cuando dos tercios de los miembros hayan completado el proceso interno de ratificación. En el caso de Chile la iniciativa se encuentra en proceso final de aprobación en el Congreso.

<sup>5</sup> Chile ha estado presente en distintas formas de participación: como reclamante en 10 casos, como demandado en 13, y como tercera parte en 34 ocasiones.



"Inauguración de OCDE Chile, Angel Gurría, Michelle Bachelet y Andrés Velasco". (Gentileza de OECD)

inserción internacional del país; junto a la utilización de la OMC y el acceso a la OCDE que fue un paso más en esta dirección. Esta necesidad de inserción se sustenta en la existencia de la conciencia de que Chile es un país chico<sup>6</sup>, altamente dependiente del sector externo por lo que le es conveniente un esquema que disminuya la vulnerabilidad de su situación.

En 2007, después de participar durante diez años como miembro observador en diferentes comités y grupos de trabajo, Chile fue invitado<sup>7</sup> a iniciar su proceso de acceso al grupo de los treinta países que conformaban la OCDE, fundada en 1961. El ministro de Hacienda de ese período, Andrés Velasco, destacaba que esta invitación era indicativa de que las políticas implementadas en Chile, es decir, la orientación del modelo, eran las correctas: "Se reconocen las buenas políticas de Chile, económicas y sociales, que han venido marcando pautas en la región", añadió; para luego subrayar que la invitación "va mucho más allá de lo económico, pues también se valoran elementos como la democracia y el pluralismo" (EyN, 2007).

Entre 2007 y 2009, la OCDE dio curso al proceso de adhesión de Chile, durante el cual más de veinte comités revisaron las políticas, los instrumentos legales y la coherencia de éstos con los lineamientos de la misma, para que nuestro país perteneciera a este llamado *think tank* de los países ricos. Se trata de la inserción en una organización que contempla una alta complejidad técnica en su labor, como puede observarse en las reformas que Chile debió realizar en 2009 para su ingreso, las que profundizaron su modelo<sup>8</sup>.

Así, en mayo de 2010 Chile ingresa como el segundo país latinoamericano y el primero de Sudamérica a esta organización, que cuenta actualmente con 34 miembros, los que representan el 70 por ciento del PIB mundial (OCDE, 2016). Esto reflejaría para nuestro país el reconocimiento y el refrendo a la continuidad de su política

económica (Gurría, 2010), y la existencia de un compromiso, en diferentes niveles, para darle continuidad.

Desde entonces nuestro país es miembro de esta organización, la cual genera permanentemente una serie de indicadores que permiten diagnosticar aquellos problemas más urgentes, comparar las estrategias de cada país en la superación de los mismos, y proponer mejores prácticas<sup>9</sup>. Asimismo, es posible encontrar –periódicamente y temáticamente– completos estudios sobre cada uno de sus miembros, detallando el perfil de cada país y sus avances. De acuerdo a estos informes, si bien en los últimos años es posible observar que Chile ha tenido un historial de crecimiento sólido y una notoria reducción de la pobreza, mantiene una baja clasificación en muchos temas al compararlo con los demás países,

<sup>6</sup> Chile representó en 2015 el 0,3% del comercio mundial, el 1,4% de la población y el 0,8% del PIB de los países OCDE.

<sup>7</sup> Chile recibió la invitación junto con Rusia, Israel, Estonia y Eslovenia. México era el único otro país de América Latina en pertenecer a la OCDE.

<sup>8</sup> Chile debió principalmente hacer cuatro modificaciones: adecuar su legislación para dar cumplimiento a la Convención Internacional para el Cohecho de Funcionarios Extranjeros en Transacciones internacionales de Negocios; modificar el gobierno corporativo de Codelco; implementar la ley que reformaba los gobiernos corporativos privados; y ajustar las nuevas reformas tributarias que permiten al SII intercambiar información con entidades bancarias.

<sup>9</sup> Monitorea de forma continua a los países miembros y no miembros, con la publicación de datos y pronósticos de forma regular. Realiza principalmente, revisión de pares, acuerdos, estándares y recomendaciones, y finalmente el OCDE Economic Outlook, Factbook, Economic Surveys y Going for Growth, que son publicaciones regulares que permiten divulgar el análisis de la información y de las recomendaciones obtenidas.

especialmente en las áreas de educación, distribución del ingreso, previsión, etc. (OCDE, 2015). Evaluar los efectos del ingreso de Chile a la OCDE es una tarea altamente compleja, en parte porque la característica esencial es que la mayoría de sus compromisos son de carácter no vinculante<sup>10</sup>, pero también porque no hay evidentes obligaciones de una orientación política, más allá de ciertos lineamientos que refuerzan el modelo neoliberal chileno.

Estados Unidos es el país que más contribuye al presupuesto de la OCDE –con un 21%–, y el que además ha optado por una política económica de carácter más liberal, mientras que nuestro país participa con el 1,43% del presupuesto (OCDE, 2015)<sup>11</sup>. Existen reflexiones en torno a si es necesario tener una mayor independencia de las referencias formuladas por la OCDE y la OMC. Como han señalado algunos economistas (Chang, 2004; Rodrik, 2004) éstas solo refrendan la paradoja de que la suscripción y participación en algunos acuerdos y organismos produce solamente exigencias de comportamiento de los países desarrollados a los países en desarrollo. Estos últimos, finalmente deben ceder espacios de política en su camino al desarrollo, que fueron esenciales en los procesos de aquellos que hoy los imponen.

Una constante en la opción de Chile es que su vinculación creciente al mundo constituye un imperativo geográfico, político, económico, social y cultural. En esta línea, ha sido parte fundamental del sistema multilateral, considerando que los efectos sistémicos del mismo son inigualables, pero dado su alto nivel de apertura necesita continuar su inserción económica como parte de una estrategia de desarrollo y de sujeción de su política neoliberal.

En el marco de esta política, en Chile persiste una preocupante dicotomía entre los buenos resultados macroeconómicos y lo limitado de aquellos relativos a las variables sociales subyacentes, especialmente en educación, salud e innovación. Esto permite otorgar una baja sustentabilidad a los resultados obtenidos en competitividad internacional y estabilidad macroeconómica. Es decir, Chile es un país que no ha avanzado en materia de factores básicos para el desarrollo al mismo ritmo que su significativo crecimiento en términos del ingreso per cápita (Riveros & Báez, 2014).

## INTEGRACIÓN COMERCIAL DE CHILE AL MUNDO

Chile ha tenido desde la década de 1970 una continua inserción comercial al mundo, con una política comercial consistente que lo convierte en el país con más acuerdos comerciales y con la mayor disposición a suscribirlos, con un arancel único y parejo, y con mínimas barre-

ras de entrada, y con una estrategia que ha sido aplicada para mejorar las condiciones de relacionamiento comercial con todo el mundo.

En su relación con América Latina, es claro que posteriormente a los años 1960, cuando impulsó la creación del Pacto Andino, su relación con los procesos regionales se vería modificada. En 1976, por ejemplo, el país se retiraría del Pacto Andino aduciendo incompatibilidad con las nuevas normativas en materia de inversión extranjera directa que se estaban impulsando. Así, demostraba una divergencia entre el modelo que seguiría el país y los esfuerzos integracionistas en América Latina.

En 1990, tras el fin de la dictadura militar, junto con la decisión de mantener y profundizar el modelo económico “el Gobierno de Chile privilegió las negociaciones bilaterales de libre comercio y desestimó la posibilidad de incorporarse a esquemas de integración subregionales como el Mercosur o el Pacto Andino” (DIRECON, 2009, p. 74). Esto se conoció como ‘regionalismo abierto’, concepto que guiaría el modelo de inserción económica de Chile en democracia, buscando acuerdos de libre comercio con los principales mercados del mundo. Respecto a la relación con los países de la región, se recurrió a las posibilidades que otorgaba el Tratado de Montevideo de 1980, negociando acuerdos de complementación económica (ACE) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)<sup>12</sup>, que abordaba básicamente los temas arancelarios. Esta estrategia permitía dar continuidad al modelo de apertura impuesto en dictadura, pero también diferenciarse del mismo.

La negociación más importante en esta etapa sería la que el país iniciaría con el Mercosur. Chile había sido invitado a incorporarse como miembro pleno del proceso de integración liderado por Argentina y Brasil, pero esto significaba perder su autonomía en términos de política comercial, imposibilitando continuar con sus políticas de apertura unilateral y preferencial, en un momento que, entre otras cosas, se buscaba activamente un acuerdo con Estados Unidos (DIRECON, 2009; Lagos, 2001; López, 2006). Por este motivo, se toma la decisión de negociar y suscribir un ACE, por el cual Chile tomaría el carácter de asociado (López & Muñoz, 2015b). Esta negociación fue una de las más complejas que ha vivido el país, pues por una parte el sector manufacturero tenía enormes

<sup>10</sup> Existen decisiones del Consejo de carácter vinculante, en particular los códigos.

<sup>11</sup> Seguido por Japón con el 11%, cada país puede hacer contribuciones voluntarias. El presupuesto total es de 370 millones de euros para 2016.

<sup>12</sup> De esta forma, el país comenzó un proceso de negociaciones bilaterales que iniciaría con Argentina (ACE 16) y México (ACE 17) en 1991, y continuaría con Colombia (ACE 24 - 1993), Venezuela (ACE 23 - 1993), Bolivia (ACE 22 - 1993), Ecuador (ACE 32 - 1994), Perú (ACE 38 - 1998), Cuba (ACE 42 - 2008) y un tratado de libre comercio con Centroamérica (ratificado entre 2002 y 2012).

intereses para conseguir preferencias en el Mercosur, al mismo tiempo que los pocos sectores que aún mantenían protección en la agricultura eran directamente competidores de importaciones provenientes del bloque sudamericano. Con el fin de destrabar las presiones internas por parte de los gremios agrícolas, el gobierno recurrió a compensaciones a los sectores que percibían estar siendo perjudicados, y para legitimar el acuerdo lo sometió a la ratificación del parlamento, pese a que esto no era necesario por encontrarse bajo el marco de la ALADI (Porras, 2003).

En el marco de su proceso de apertura y de acercamiento a los demás países de la región, Chile apostaría fuertemente por el éxito de la Iniciativa para las Américas propugnada en 1990 por el presidente Bush de Estados Unidos; en particular, su agenda comercial, que se materializaría en 1994 con “la creación de un proyecto de integración comercial en el continente americano bajo el nombre de Área de Libre Comercio de las Américas o ALCA, que en su versión original contemplaba la gradual reducción de las barreras al comercio y a la inversión” (DIRECON, 2009, p. 126). Estas negociaciones no finalizarían, ya que las diferencias políticas, la falta de conducción y de compromiso con las negociaciones, llevarían a su fracaso en la IV Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata en 2005.

Paralelamente, el país buscaba activamente vincularse con países desarrollados, en particular Estados Unidos. Si bien no pudo integrarse al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), este acercamiento permitió iniciar conversaciones con Canadá, que resultaría en la firma del primer tratado de libre comercio del país en 1997. Este país del norte de América fue un socio muy conveniente para una primera experiencia, pues formaría en Chile un importante cuerpo de negociadores y mantendría abiertas las posibilidades de ingresar al TLCAN, una ambición manifiesta del equipo económico chileno (López & Muñoz, 2015b). En este acuerdo Chile buscaba distintos objetivos; por un lado, obtener reconocimiento internacional y el sello de un país confiable; continuar en su camino al TLCAN; y anclar las reformas al modelo que tendrían continuidad en la democracia (Díaz & Wagner, 2004). Otro de los hitos en esta política tuvo lugar en 2003, cuando tras un largo proceso de negociación que concluiría doce años después de la primera iniciativa, Chile y Estados Unidos firmaron el tratado de libre comercio (Ramos & Ulloa, 2003). Más adelante suscribiría dos acuerdos con países europeos, uno con EFTA (la Asociación Europea de Libre Comercio), y otro con la Unión Europea. Ninguno de ellos encontraría resistencia dentro de los diferentes actores involucrados en Chile.

La década del 2000 estaría marcada por la irrupción de Asia en el concierto internacional, por la entrada de China a la OMC en 2001, por el crecimiento de la ‘fábrica Asia’<sup>13</sup>, y por un movimiento del centro comercial desde el Atlántico hacia el Pacífico. En estos años, la política

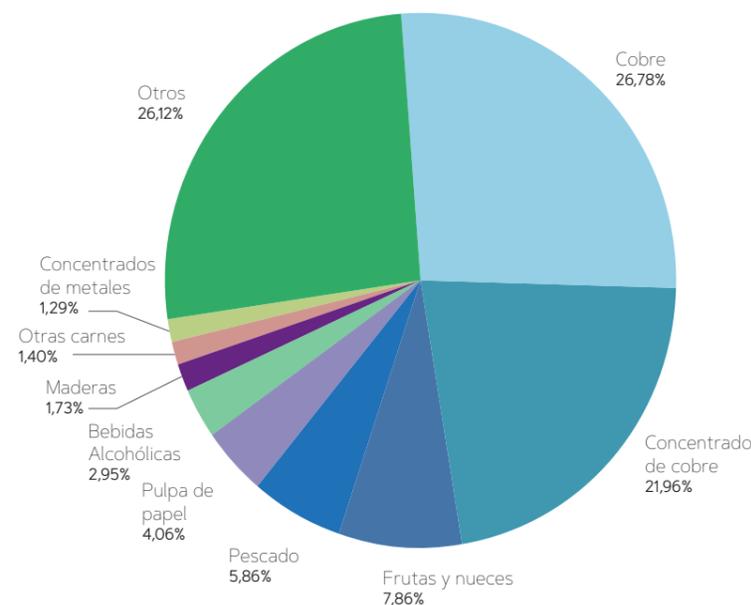
comercial chilena despertó un positivo interés entre los países asiáticos; es posible afirmar que los países de Asia nos consideraron un país que podría ofrecerles una buena escuela para iniciar su participación en estos procesos, lo que dio comienzo a una activa etapa de negociación y suscripción de acuerdos.<sup>14</sup>

Actualmente, la gran apuesta de Chile en materia de integración con América Latina es la Alianza del Pacífico, proyecto que se ha caracterizado por reunir a países con similares esquemas de desarrollo y basado en la apertura bajo un esquema de integración pragmático. La Alianza del Pacífico nace a partir de una invitación del presidente de Perú, Alan García, a los mandatarios de Chile, Colombia y México, con el fin de crear un proceso de integración profunda entre los participantes, acelerando las medidas para la libre circulación de bienes y flujos financieros, la provisión de servicios y el movimiento de personas a través de las fronteras. A pesar de que la Alianza no se ha definido de manera precisa, contiene elementos de una zona de libre comercio (basada en acuerdos bilaterales entre los socios), y un acuerdo para una mayor facilitación, cooperación y asociación entre las partes (López & Muñoz, 2012; Wilhelmy, 2013). Se caracteriza por seguir un modelo basado en el regionalismo abierto, incrementando la competitividad entre los Estados a través de acuerdos preferenciales que crean interdependencia económica, y donde concurren los valores compartidos por los cuatro socios, a saber, el respecto por el derecho, la democracia, la protección de los derechos humanos y un foco en la liberalización y fomento del comercio y las inversiones (Villarreal, 2014).

El segundo gobierno de Bachelet (2014-2018) dio un nuevo impulso a las relaciones de Chile con la región esto más allá del comercio como resultado de los vínculos con los países de América del Sur. “Cabe tener presente que para varios países de la Alianza del Pacífico sus relaciones en todos los planos con países del Mercosur, pero especialmente con la Argentina y el Brasil, son muy estrechas y trascienden al comercio (Peña, 2013)”.

<sup>13</sup> Este es un concepto de la CEPAL que explica que las tres principales cadenas que operan actualmente en la economía mundial son las llamadas ‘fábrica América del Norte’, ‘fábrica Europa’ y ‘fábrica Asia’ (CEPAL, 2013).

<sup>14</sup> En abril de 2004 se concreta el TLC entre Chile y Corea del Sur, y en 2006 con la República Popular China, acuerdo que ha seguido en proceso permanente de negociación, incluyendo disciplinas relativas al comercio de servicios e inversiones. Ese mismo año concluían las negociaciones del Acuerdo de Asociación Económica Estratégica con Brunei Darussalam, Nueva Zelanda y Singapur, conocido como P4, antecesor a la iniciativa de Acuerdo Transpacífico. En 2007 se concretaron un acuerdo de alcance parcial con India, tal vez uno de los más básicos y menos profundos que cuenta el país, y la firma del Acuerdo de Asociación Económica con Japón. Más tarde se cerrarían los acuerdos con Australia (2009), Malasia (2012), Hong Kong, Vietnam (2014) y Tailandia (2015).



**Figura 1. Concentración canasta exportadora chilena. Año 2015.**

Fuente: Elaboración de los autores con información de WITS (2016)

En este espíritu, se ha buscado un acercamiento entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur, en el marco de un nuevo objetivo de la política exterior chilena denominado 'convergencia en la diversidad'. En este caso, se enfrenta un modelo tradicional con otro basado en la integración pragmática, razón por la cual "los desafíos consisten en adecuar la institucionalidad integracionista a los avances de la integración «de hecho»" (CEPAL, 2014, p. 75). Para esto, en marzo de 2015 se convocó a un seminario en Santiago, con representantes de ambos bloques, donde se iniciaría el diálogo entre los dos procesos. Así, apoyados por CEPAL, la Alianza del Pacífico presentó un Plan de Acción en cinco áreas de trabajo no arancelario: Ventanillas Únicas; Acuerdo de Facilitación de Comercio y Cooperación Aduanera; Certificación electrónica (de origen y otros certificados); Movilidad de Personas; y Becas para estudiantes.

A pesar del interés de acercamiento entre ambos esquemas de integración, los logros en esta materia han sido acotados. Por una parte, la Alianza del Pacífico es un esquema aún en gestación, donde sus principales resultados siguen siendo modestos, en particular para un país con el nivel de apertura como el chileno. Si bien la retórica es diferente, existe la preocupación de que al igual que en otros procesos previos, no se pueda ir más allá de ella, ya que esta idea de construir una integración pragmática, basada en acciones concretas, está mostrando limitaciones importantes. Si bien el Mercosur había perdido fuerza en los últimos años, hoy está viviendo un momento particular. Como señala Bouzas (2016), la unión aduanera está muerta, o al menos en terapia intensiva, sin reales capacidades de lograr los objetivos establecidos. Por lo anterior, las negociaciones del bloque hacia afuera son hasta hoy un fracaso, un caso evidente es el esperado acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. A esto se suman

las condiciones particulares de cada uno de los miembros, donde los procesos de cambio político que se viven en Argentina y Brasil, y las tensiones en Venezuela, dejan al Mercosur en una posición secundaria en materia de política. De esta manera, es improbable ver avances hacia una real convergencia entre ambos esquemas en el corto y mediano plazo.

## DESAFÍOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL CHILENA

En esta política ininterrumpida de apertura comercial e inserción del país en los mercados internacionales, Chile mantiene veintiséis acuerdos preferenciales vigentes con sesenta y cuatro economías en el mundo, las que en 2015 representaban un 87% del PIB y un 63% de la población mundial. De esta manera, más de un 90% del intercambio comercial chileno ha sido en un mercado con acuerdo comercial vigente. Esta política ha tenido un efecto positivo en el crecimiento económico del país, pero enfrenta importantes desafíos.

Pese a ser una preocupación constante en el discurso y diseño de la política, la matriz exportadora del país sigue anclada en los recursos naturales, particularmente en la minería extractiva (Agosin, 1999; Álvarez, 2004; Arellano, 2012; French-Davis, 2003; Foxley & Clark, 1976). Como podemos ver en la Figura 1, el cobre continúa siendo el principal producto de exportación nacional, seguido por otros productos primarios como frutas, pescado y derivados del papel. Si bien la posesión de recursos naturales no debe verse como una maldición, es interesante notar que el país ha sido incapaz de agregar valor a estos recursos.

Esta imposibilidad se explica en gran medida por la ausencia de una política de desarrollo a largo plazo que

intervenga en la economía, la adopción de un modelo basado en la neutralidad económica, y un estado subsidiario, que prueba tener un límite al complejizar la matriz productiva. La existencia de un empresariado rentista, con una visión de corto plazo exacerba este problema (López, 2015). La firma de los acuerdos no solo debe entenderse como la realización de reformas y ajustes legales e institucionales frecuentemente implícitos en las aspiraciones de los negociadores (Furche, 2011), sino también como una oportunidad de ser capaces de administrar y aprovechar las preferencias emanadas de los acuerdos (Tomic & Novoa, 2011). Tanto la implementación como el aprovechamiento exitoso de estos compromisos comerciales van a requerir también de la colaboración continua y sostenida entre el sector público y el privado, y de la utilización de mecanismos efectivos para la misma (Novoa, 2010).

Un caso particular ha sido la política chilena hacia los servicios, que "constituyen los eslabones críticos de una nueva especialización y división del trabajo. Así las economías más dinámicas son aquellas que mejor han logrado incorporarse a estos circuitos globalizados que hoy concentran la producción y el comercio mundial" (Prieto, 2003, p. 15) En este marco, Chile ha visto en los servicios una oportunidad para diversificar y agregar valor a su matriz exportadora. Pero las experiencias en esta materia han sido débiles. Si bien han existido distintos programas enfocados en la promoción de los servicios de exportación, la falta de voluntad política, de visión a largo plazo, y de consenso político detrás de una estrategia de desarrollo de mediano plazo, han hecho fracasar a la mayor parte de los intentos (García, 2015; López, 2015; López & Muñoz, 2016).

Asimismo, un desafío para la política comercial chilena se encuentra en las nuevas negociaciones, en particular aquellas que se han desarrollado en tono a los llamados mega-acuerdos comerciales<sup>15</sup>. Entre estos, el Acuerdo Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) es para Chile una de las grandes apuestas dentro de sus estrategias de inserción. Firmado en febrero de 2016 en Auckland, Nueva Zelanda, se encuentra a la espera de la ratificación por parte de los estados signatarios<sup>16</sup>. Los países participantes, aunque representan el 38% del PIB y el 28% del comercio, dan cuenta de una alta heterogeneidad (Furche, 2013).

El TPP para Chile significa una continuidad en el itinerario de la política comercial de los últimos 30 años. En ese contexto, los asuntos incorporados en esta negociación no difieren significativamente de los que se han abordado, por ejemplo, en el TLC bilateral con Estados Unidos, a pesar de que incluye nuevos temas y que ha sido denominado como el 'Acuerdo del siglo XXI' (López & Mu-

<sup>15</sup> Entre los principales mega acuerdos comerciales se cuentan las del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), las del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre Estados Unidos y la Unión Europea (TTIP), las del acuerdo de libre comercio entre ésta y Japón y las de la Asociación Económica Regional Integral (RCEP) entre los 10 miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), Australia, China, India, Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea (Rosales & Herreros, 2014).

<sup>16</sup> Se espera que Chile lo presente ante el Congreso durante el segundo semestre de 2016.

"Chuquicamata", NORBERTO SEEBACH



ño, 2011). Chile es el único país que mantiene vigentes acuerdos de libre comercio con los otros once socios, lo cual implica el perfeccionamiento de concesiones y de compromisos comerciales en áreas (Ffrench-Davis, Gallagher, Lim, & Soverel, 2015) como el acceso agrícola en el mercado japonés o la inclusión de compras públicas en Perú, Vietnam o Malasia.

En este escenario, otra oportunidad para los sectores público y privado se encuentra en la posibilidad de incorporarse a cadenas globales de valor en el marco de una regla de origen única para el TPP (Herrerros, 2011) y considerar que las cadenas no se formarán de manera espontánea, puesto que el TPP es condición necesaria para ellas; por esta razón, su aprovechamiento dependerá de la capacidad de los agentes nacionales de hacer uso de las ventajas del acuerdo (López & Muñoz, 2011).

El TPP se considera como la posibilidad de contar con un modelo para la construcción gradual de un espacio transpacífico de libre comercio. Esta es la visión estratégica en que reside su importancia, y no en su limitado valor comercial actual (Herrerros, 2011).

Por otro lado, el rol de China y su aparente renuencia al TPP<sup>17</sup> –con el posible impacto sobre la relación con Chile, su principal socio comercial–, ha sido otra de las incógnitas. Desde la perspectiva de nuestro posicionamiento político en el escenario internacional, la incorporación al TPP supone sumarse aparentemente a una estrategia más global de contención y balance de la influencia de China en la región asiática impulsada por Estados Unidos.

Con lo anterior, el cuestionamiento a la transparencia de las negociaciones ha sido superior al provocado por cualquier otro acuerdo. A pesar de que en general los textos de las negociaciones nunca son públicos –por razones estratégicas–, ese cuestionamiento responde a una nueva realidad social. Como señala Peña (2016) existe un nuevo “humor de los ciudadanos frente a la forma en que se negocian las reglas del comercio mundial”. Si bien gran parte de los cuestionamientos revelan algún grado de ignorancia sobre los aspectos comerciales de los acuerdos, también indican que la penetración y operación de las tecnologías de la información, en particular las redes sociales, han dado lugar a una sociedad civil más informada; en el caso de Chile, algunas ONG como Chile mejor sin TPP y Derechos Digitales, se han visto altamente involucradas.

En algunos temas cabe mencionar que los miedos son importados de otras realidades, donde la apertura es menor y los costos pueden ser mayores, y en otro sentido, el resultado de una realidad social compleja que esperaba encontrar en los acuerdos comerciales una solución a problemas como la desigualdad, que en Chile sigue siendo profunda.

Para Chile, participar en el TPP desde un inicio era mejor que sumarse al final; no suscribirlo podría tener un alto costo político, perjudicando la continuidad del modelo y entregando una mala señal a los inversionistas. Finalmente, este proceso tiene aún muchos obstáculos por delante, entre ellos, lo que pase en un futuro en los Estados Unidos, especialmente en su proceso ante el Congreso chileno en un momento de actual incertidumbre.

De no ser ratificado<sup>18</sup>, los efectos económicos seguramente no serán muy relevantes para Chile; sin embargo, los efectos políticos sobre el modelo y los cuestionamientos que surjan pueden ser de mayor envergadura, en un momento en que el país pasa por una crisis de confianza importante. Por otra parte, la reciente elección de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos pone en suspenso la ratificación del mismo.



"Secretario Kerry participa en la reunión TPP con líderes de naciones" US STATE DEPARTMENT

## REFLEXIONES FINALES

Después de cuarenta años de apertura comercial y de imposición de un modelo neoliberal, Chile ha cosechado muchos éxitos en su economía y en su inserción internacional. Actualmente muchas de sus cifras corresponden a un país de nivel de desarrollo alto que destaca por sus instituciones y su lugar en la región, pero otra historia se presenta cuando profundizamos en la esfera social.

En su política exterior y económica Chile ha estado fuertemente comprometido con los diferentes procesos de apertura y negociaciones: es parte del sistema multilateral y el país con más acuerdos comerciales preferenciales en el mundo. Esta ha sido una política de estado que ha trascendido –no solo de dictadura a democracia–, sino también entre partidos de diferentes ideologías. Asimismo, ha suscitado un amplio consenso entre los diferentes sectores, excepto durante las negociaciones del ACE con Mercosur y actualmente con el TPP, razón por la cual nunca ha existido un cuestionamiento relevante a la política comercial.

En la actualidad, los procesos comerciales han causado revuelo en las sociedades del mundo. En Chile esta inquietud ha sido más evidente que en otros momentos de su historia, posiblemente como consecuencia de los resultados sociales y productivos del modelo, y de la alta expectativa que se deposita en la política comercial para realizar los cambios económicos estructurales. Es decir, sustentar la estrategia de desarrollo en la apertura ha sido evidentemente muy ambicioso y necesita de otras políticas que apoyen sus ventajas.

El gran desafío de esta política económica, que fue muy útil como estrategia de anclaje del modelo y que rindió éxitos económicos, continúa intacto. Frente a ello, es necesario diversificar la canasta, ya que no es posible avanzar dependiendo de un solo producto en una economía de tan alto nivel de apertura, nos lo dice la experiencia y la teoría. “El conocimiento productivo de un país tiene mucho que ver con su nivel de desarrollo, con su potencial de crecimiento y Chile está afectado pues sabe realizar escasos elementos” (Hausman, 2016). Además, debemos aprovechar la inserción y fomentar la agregación de valor mejorando la complejidad de nuestra matriz productiva, de tal manera que Chile pueda avanzar a un estadio superior de desarrollo. A Chile no solo le ha faltado un énfasis en el aprendizaje productivo, sino que también ha tenido una actitud poco proactiva en términos de políticas tecnológicas e industriales:

<sup>17</sup> Se ha señalado que la participación más intensa de China en el RCEP ha sido resultado de una reacción frente al surgimiento del TPP.

<sup>18</sup> No es necesario que las doce naciones ratifiquen el acuerdo para que éste entre en vigor, sino al menos seis países que representen el 85% del producto interno bruto del total del grupo. Si esto no ocurre así, el acuerdo tendrá que esperar hasta que suficientes países logren el umbral.

## BIBLIOGRAFÍA

AGOSIN, M.

1999. "Comercio y crecimiento en Chile", *Revista de la CEPAL* 68: 79-100.

ÁLVAREZ, R.

2004. "Desempeño exportador de las empresas chilenas", *Revista de la CEPAL* 83: 121-134.

ARELLANO, J. P.

2012. "El Cobre como palanca de desarrollo para Chile", *Estudios Públicos* 127 (1): 123-159.

BALDWIN, R.

2016. «The World Trade Organization and the Future of Multilateralism», *The Journal of Economic Perspectives* 30 (1): 95-115.

BOUZAS, R.

2016. "El Mercosur se acabó hace más de una década", *La Nación*, 19/06.

CEPAL.

2013. *América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor*. Santiago: CEPAL. 66 p.

2014. *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: hacia la convergencia en la diversidad*. Santiago: CEPAL. 80 p.

CHANG, H.J.

2004. *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*. Madrid: Los Libros de la Catarata. 256 p.

DÍAZ, J., & WAGNER, G.

2004. *Política comercial: instrumentos y antecedentes: Chile en los siglos XIX y XX [Documento de trabajo]*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía. 158 p.

DIRECON.

2009. *Chile: 20 años de negociaciones comerciales*. Santiago: DIRECON. 303 p.

ECONOMÍA Y NEGOCIOS (EYN).

2007. "Andrés Velasco: Invitación a OCDE es un reconocimiento a los logros de Chile". Disponible en <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=26629>

FFRENCH-DAVIS, R.

2003. "Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad". *Nueva Sociedad* 183: 70-90.

FFRENCH-DAVIS, R., GALLAGHER, K. P., LIM, M.-H., & SOVEREL, K.

2015. «Financial Stability and the Trans Pacific Partnership: Lessons from Chile and Malaysia», *Global Policy* 6 (4): 330-342.

FONTAINE, J. A.

1993. "Transición económica y política en Chile: 1970-1990", *Estudios Públicos* 50: 229-279.

FOXLEY, A., & CLARK, P.

1976. "Concentrar o diversificar exportaciones: el caso del cobre en Chile", *Económica* 22 (1): 23-43.

FURCHE, C.

2011. *Experiencia de Chile en la implementación y administración de acuerdos comerciales*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. 71 p.

2013. *Chile y las negociaciones del TPP: análisis del impacto económico y político*. Santiago: ONG Derechos Digitales. 41 p.

GARCÍA, C.

2015. *Alianzas público-privadas para la internacionalización de servicios: El caso de la arquitectura chilena*. Santiago: Tesis de Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. 138 p.

GARRETÓN, M. A.

2012. *Neoliberalismo Corregido y Progresismo Limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010*. Santiago: Editorial Arcis y CLACSO. 199 p.

GURRÍA, Á.

2010. "Chile y la OCDE", *El País*, 11/01.

HACHETTE, D.

2001. "La reforma comercial", en: F. Larraín y R. Vergara (eds.), *La transformación económica de Chile*, pp. 294-338. Santiago: CEP.

HERREROS, S.

2011. *The Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement: a Latin American perspective*. Santiago: CEPAL. 41 p.

JARA, A.

2005. "Las virtudes de la promiscuidad: la apertura comercial de Chile", en: A. Estevadeordal y R. Torrent (eds.), *Regionalismo Global: Los Dilemas para América Latina*, pp. 89-122. Barcelona: Fundación CIBOD.

LAGOS, R.

2001. "Chile en un mundo en cambio", *Foreign Affairs en español* 1 (1): 67-81.

LÓPEZ, D.

2006. "La apertura comercial de Chile y México: un análisis comparado", *Comercio Exterior* 56 (8): 703-718.

2015. *Las estrategias de desarrollo económico del sector público en Chile: El caso de la exportación de servicios a partir de 1990*. Santiago: Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Chile. 382 p.

LÓPEZ, D., & MUÑOZ, F.

2011. "El TPP: escenario de cooperación para Chile y Perú", en: D. López, F. Muñoz, R. Bueno, & J. García (eds.), *Generación de diálogo Chile-Perú Perú-Chile. Documento 3 Aspectos económicos y comerciales*, pp. 57-80. Lima: IEI - KAS - IDEI.

2012. "El inicio formal de la Alianza del Pacífico", *Revista Puentes* 13 (4): 18-22.

2015. "Cuarenta años de apertura comercial chilena", *Cuadernos Americanos: Nueva Epoca* 4 (154): 124-151.

2016. «Evaluation of public policies on production: the Chilean Global Services Cluster», en: R. Hernández, A. Hualde, N. Mulder, & P. Sauvé (eds.), *Innovation and internationalization of Latin American services*, pp. 121-143. Santiago: CEPAL.

MINREL.

2016. *Intereses de la Política Exterior de Chile*. Disponible en: [http://www.minrel.gov.cl/minrel/site/artic/20080802/pags/20080802193244.html#vtxt\\_cuerpo\\_T3](http://www.minrel.gov.cl/minrel/site/artic/20080802/pags/20080802193244.html#vtxt_cuerpo_T3)

MUÑOZ, H.

1982. "Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno", *Revista Mexicana de Sociología* 44 (2): 577-597.

MUÑOZ, O.

1993. *Hacia el Estado regulador*. Santiago: CIEPLAN. 359 p.

NOVOA, R.

2010. "La cooperación público-privada en la implementación y aprovechamiento de los Tratados de Libre Comercio: el caso chileno", en: R. Artecona, I. Bustillo, & R. García (eds.), *Experiencias de articulación entre los sectores público y privado para la implementación de tratados de libre comercio*, pp. 123-140. Santiago: CEPAL.

OCDE.

2015. *OCDE360 Chile 2015*. Disponible en: [http://www.oecd360.org/chile?utm\\_source=oecdorg&utm\\_medium=focusbox&utm\\_campaign=oecd360launch](http://www.oecd360.org/chile?utm_source=oecdorg&utm_medium=focusbox&utm_campaign=oecd360launch)

2016. OCDE. Disponible en: [www.oecd.com](http://www.oecd.com)

ODELL, J. S.

2015. «How should the WTO launch and negotiate a future round?», *World Trade Review* 14 (01): 117-133.

OMC.

2015. *Examen de las Políticas Comerciales de Chile*. Ginebra, Suiza. Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tpr\\_s/tp415\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp415_s.htm)

PEÑA, F.

2013. "Mercosur y Alianza del Pacífico en la Integración Regional. Primera aproximación a la pregunta ¿se contraponen o se pueden complementar?". Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-06-mercursosur-alianza-del-pacifico-integracion-regional>

2016. "Cambios de época en la gobernanza comercial internacional. Consideraciones sobre algunos efectos potenciales del artículo 30-4 del TPP". Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2016-04-cambios-gobernanza-local-art30-ttp>

PORRAS, J. I.

2003. *La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político*. Santiago: CEPAL. 74 p.

PRIETO, F.

2003. *Fomento y diversificación de las exportaciones de servicios*. Santiago: CEPAL. 70 p.

RAMOS, J., & ULLOA, A.

2003. "El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos", *Estudios Internacionales* 36 (141): 45-68.

REBOLLEDO, A.

2015. *Intervención ante la X Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio*. Disponible en: <https://www.direcon.gob.cl/2015/12/x-conferencia-ministerial-de-la-omc-nairobi-15-18-diciembre-de-2015-intervencion-director-direcon-en-la-plenaria-de-la-mc10/>

RIVEROS, L., & BÁEZ, G.

2014. "Chile y la OCDE: La dicotomía entre lo macroeconómico y el desarrollo humano", *Estudios Internacionales* 46 (179): 9-34.

RODRÍK, D.

2004. *Industrial policy for the twenty-first century (Working Paper)*. Cambridge, MA.: John F. Kennedy School of Government, Harvard University. 57 p.

ROSALES, O., & HERREROS, S.

2014. «Mega-regional trade negotiations: What is at stake for Latin America?», *Inter-American Dialogue, Working Paper*. Disponible en: <http://archive.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=3488>

SÁEZ, S., & VALDÉS, J. G.

1999. "Chile y su política comercial lateral", *Revista de la CEPAL* 67: 81-94.

TOMIC, E., & NOVOA, R.

2011. *Reformas legales e institucionales en la implementación de acuerdos comerciales*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. 36 p.

UNCTAD.

2015. *Key Statistics and Trends in Trade Policy 2015. Preferential Trade Agreements*. New York and Geneva: United Nations Publication. 35 p.

VAN KLAVEREN, A.

2006. "Chile: hacia un multilateralismo efectivo", *Estudios Internacionales* 39 (153): 133-145.

VELASCO, A.

2009. *Intervención ante la VII Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio*. Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/min09\\_s/min09\\_inaug\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min09_s/min09_inaug_s.htm)

VILLARREAL, M. A.

2014. *The Pacific Alliance: A Trade Integration Initiative in Latin America*. Washington D.C.: Congressional Research Service. 14 p.

WILHELMY, M.

1979. "Hacia un análisis de la política exterior chilena contemporánea", *Estudios Internacionales* 12 (48): 440-471.

2013. «The Pacific Alliance: A Latin American Initiative for Asia-Pacific Regional Integration». *Pacific Economic Cooperation Council*. Singapore: The PECC Discussion Forum. Disponible en: <https://www.pecc.org/blog/entry/the-pacific-alliance-a-latin-american-initiative-for-asia-pacific-regional-integration>

# EL DÉFICIT ESTRATÉGICO DE LA DIPLOMACIA CHILENA

**JOSÉ RODRÍGUEZ ELIZONDO**

Escritor, abogado y periodista.

Director del Programa de Relaciones

Internacionales, Facultad de Derecho Universidad de Chile.

elizondo@vtr.net



## RESUMEN

Este artículo analiza el servicio diplomático chileno a la luz de su historia reciente. Después de 1973 la dictadura de Pinochet diezmó y militarizó el servicio exterior chileno. Los presidentes Aylwin, Frei Ruiz-Tagle y Lagos intentaron re-profesionalizarlo, con un limitado éxito, después de que el régimen militar terminara en 1990. Algunos profesionales despedidos, como también destacados internacionalistas y embajadores, fueron reintegrados en el servicio exterior. Se dio un nuevo énfasis a la cultura como factor de las relaciones internacionales. Varios ministros especialistas en asuntos exteriores fueron nombrados. Chile salió del aislamiento internacional de Pinochet y las tensiones con Argentina, Perú y Bolivia fueron apaciguadas (los problemas latentes con Perú y Bolivia volvieron a surgir más tarde). El perfeccionamiento del servicio diplomático de Chile requiere el reconocimiento de que la profesión merece una forma distinta de capacitación. Los diplomáticos contemporáneos deben incorporar un paradigma que utilice métodos multidisciplinarios de "poder blando" y en los que la negociación política sea la esencia del arte diplomático, para redescubrir el continuum entre la política exterior y la estrategia. Este artículo considera los diversos factores que han impedido una modernización del servicio exterior chileno, con énfasis en la dependencia histórica del enfoque legalista y el legado de la militarización del servicio diplomático.

## RÉSUMÉ

Cet article analyse le Service diplomatique chilien à la lumière de son histoire récente. Après 1973 la dictature de Pinochet décima et militarisa le service extérieur chilien. Les présidents Aylwin, Frei Ruiz-Tagle et Lagos tentèrent de la re-professionnaliser, avec un succès limité, après la fin du régime militaire en 1990. Quelques professionnels licenciés ainsi que des experts internationaux et des ambassadeurs furent réintégré dans le service extérieur. Un nouvel accent fut donné à la culture comme facteur des relations internationales. Plusieurs ministres spécialistes en relations internationales furent nommés. Le Chili sortit de l'isolement international de Pinochet et les tensions avec l'Argentine, le Pérou et la Bolivie s'apaisèrent (les problèmes latents avec le Pérou et la Bolivie resurgiront plus tard). Le perfectionnement du service diplomatique du Chili requière que la reconnaissance de la profession mérite une forme distincte de formation. Les diplomates contemporains doivent intégrer un paradigme utilisant des méthodes multidisciplinaires de « pouvoir doux » dans lesquelles la négociation politique sera l'essence de l'art diplomatique, pour redécouvrir le continuum entre la politique extérieure et la stratégie. Le présent article considère les divers facteurs qui ont entravé une modernisation du service extérieur chilien, avec un accent mis sur la dépendance historique de la tradition légaliste et de l'héritage de la militarisation du service diplomatique.

## ABSTRACT

This article analyzes Chile's diplomatic service in light of its recent history. After 1973, the Pinochet dictatorship decimated and militarized Chile's previously maturing foreign service. Presidents Aylwin, Frei Ruiz-Tagle and Lagos attempted, with only partial success, to re-professionalize Chile's diplomatic service after the military regime ended in 1990. Some dismissed professionals, outstanding internationalists and ambassadors were re-integrated into the foreign service. Renewed emphasis was placed on culture as a factor in international relations. A number of capable foreign ministers were appointed. Chile emerged from Pinochet era international isolation and tensions with Argentina, Peru and Bolivia were tamped down (latent issues with Peru and Bolivia re-surfaced later). Further upgrading of Chile's diplomatic service requires recognition that the profession merits a distinct form of training. Contemporary diplomats must incorporate a paradigm that uses multidisciplinary, "soft power" methods and in which political negotiation is the essence of diplomatic art to rediscover the continuum between foreign policy and strategy. The article considers historical factors that have impeded further modernization of Chile's diplomatic service. These factors include historic over-reliance on a legalistic approach to diplomacy and the dictatorship's legacy of militarization of the diplomatic service.

**“Una negociación diplomática no solo es acertada cuando obtiene pleno éxito en la consecución del objetivo perseguido, sino también cuando, considerando las circunstancias adversas que la rodean, logra evitar lo peor para el interés nacional”**

**Carlos Martínez Sotomayor**

## 1. PARADIGMAS

Dicho de la manera más sencilla, la diplomacia que ejecutan las cancillerías del mundo es un sistema permanente, mediante el cual sus Estados se representan, informan y negocian, bilateral o multilateralmente, en un habitat que oscila entre la cooperación y el conflicto.

Durante mucho tiempo se estimó que los usos, costumbres y protocolos de esa diplomacia tenían como soporte único el Derecho Internacional, lo que hacía de los abogados una especie de diplomáticos natos. Además, se asumía que la función de negociar limitaba con las funciones, también permanentes, de la defensa nacional, pero no siempre en condiciones de equilibrio. Como advertiera Maquiavelo a los príncipes de su época, el régimen y la disciplina de los ejércitos es “la ciencia verdadera del gobernante”.

Pese a lo anterior –o quizás por ello–, muchos diplomáticos fundaban su autoestima en la homologación con los militares. Partían de la base de que también eran agentes públicos jerarquizados, disciplinados y políticamente independientes, al servicio del país por sobre los gobiernos de turno. Además, gracias a la comprensión e influencia de las grandes potencias imperiales, usaban uniformes con espada, entorchados, condecoraciones y bicornio. Paradójicamente, con ello rebajaban su perfil diferencial: su calidad de especialistas en la negociación política internacional.

Lo anterior está en pretérito porque debiera ser historia. Hoy, tras un largo trayecto, ni el cordón umbilical jurídico ni la asimetría maquiaveliana son lo que eran. El multilateralismo de la Sociedad de las Naciones, el poder nuclear con su “equilibrio del terror”, las sanciones que puede aplicar la ONU a los Estados –miembros o no– que amenacen o agredan, el fin de la Guerra Fría, la crisis de las ideologías cosmogónicas, la globalización con sus redes transversales y las nuevas tecnologías del conocimiento, desconfiguraron esas instalaciones que lucían como partes esenciales de la diplomacia modélica.

En su reemplazo comenzó a perfilarse un nuevo paradigma. Desde las grandes potencias, una diplomacia proactiva y proteica instaló sistemas de trabajo conjunto con las instituciones de defensa, proyectó su acción hacia los nuevos y múltiples actores civiles de la política exterior y buscó agentes formados en la multidisciplinariedad. Henry Kissinger, uno de los innovadores más audaces (al margen del juicio ético que merezca su trayectoria política), cuenta que los cambios que impulsó como Secretario de Estado en el gobierno de Richard Nixon solían chocar con “las tradiciones legalistas” del *establishment* norteamericano (Kissinger, 1995: 735).

## 2. ZONA GRIS

En su esencia, el nuevo paradigma reduce las hipótesis de conflicto bélico y privilegia la negociación diplomática, con o sin disuasión adjunta. Tiene como soporte una “zona gris” o de frontera difusa, que induce lo que el historiador militar británico Basil H. Liddell Hart bautizará, en 1941, como “estrategia de aproximación indirecta” y facilita la aplicación de lo que el politólogo de Harvard Joseph S. Nye denomina “poder suave”.

Esa zona gris refleja un “poder suavizado”, especie de ecuación entre el poder que emana de la letalidad de las armas y el que se proyecta desde el prestigio de las naciones (Nye, 1991). Como tal, es producto del crecimiento exponencial de los actores marginales a las Cancillerías y del temor al potencial apocalíptico del arma nuclear. Como escribiera el propio Liddell Hart: “al llevar la destructividad al extremo del suicidio, el poder atómico está estimulando

y acelerando la vuelta a los métodos indirectos, que son la esencia de la estrategia, ya que dotan a la guerra de un matiz intelectual que la eleva por encima del uso brutal de la fuerza” (Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa de España, 1989: 19).

Una buena comprensión histórica sobre la interpenetración de esas percepciones fue expuesta, en Chile, por Luciano Tomassini, cuando señaló que “la diplomacia ha oscilado siempre entre el derecho y el uso de la fuerza, con

una instancia intermedia que es la negociación”. En esa línea, concluyó que la negociación es “el método normal, más satisfactorio y menos peligroso para conducir las relaciones entre los Estados” (Tomassini, 1989: 247-253). Esto implica que cerrar los espacios para la solución negociada y oportuna de las controversias graves, invocando el derecho, debilita el temor a las armas y alienta un retorno a la supuestamente más expedita *manu militari*.

Valga un testimonio personal como fin de párrafo. En 1993, invitado a Washington por la Agencia de Información de los Estados Unidos (USIA), pude percibir, en vivo y en directo, indicios del nuevo paradigma. Era visible, entonces, la presencia de oficiales militares en distintas dependencias del Departamento de Estado, no en plan de simple “coordinación”, sino de trabajo conjunto. Por otra parte, responsables académicos del *Foreign Service Institute* me ilustraron sobre su trabajo con diplomáticos y militares, con métodos de educación inte-

ractiva y énfasis en los problemas globales e idiomas. A su juicio, coexistiendo como estudiantes, homogeneizaban los criterios de política exterior en sus respectivas instituciones. Luego, uno de los directivos de USIA me expresó su complacencia por la *performance* de los técnicos castrenses: “El Ejército es uno de los sistemas educacionales más adelantados de los Estados Unidos”, me dijo. Y agregó, sugerente, que los militares estaban bien preparados para ser muy francos con sus superiores civiles, cuando su opinión les era solicitada.

## 3. RENOVACIÓN

Maquiavelo fue categórico para quitarles piso a los consejeros de la inactividad (dejar hacer al adversario) o de la reactividad (ceder la iniciativa): “los peligros deben conjurarse antes de que aumenten (pues) las guerras no se evitan aplazándolas”.

En tiempos de Luis XIV, el hoy clásico Francois de Callières (1645-1717) advirtió que los malos consejeros eran hechura del *ethos* jurídico del personal: “la formación de un abogado inculca hábitos y disposiciones intelectuales que no son favorables en la práctica de la diplomacia”. Añadió que “la diplomacia es una profesión que merece la misma preparación y atención que los hombres dan a otras profesiones conocidas” (Callières, 1963: 55).

En una época más cercana, el embajador, académico y jurista francés Jules Cambon (1845-1935) puso en guardia contra “la ilusión de creer que

**El embajador, académico y jurista francés Jules Cambon (1845-1935) puso en guardia contra “la ilusión de creer que no existen más derechos para las naciones que aquellos que los tratados les confieren”. Lo explicó didácticamente en un libro de 1926, diciendo que “toda acción diplomática acaba en una negociación” (...)**

no existen más derechos para las naciones que aquellos que los tratados les confieren”. Lo explicó didácticamente en un libro de 1926, diciendo que “toda acción diplomática acaba en una negociación” y que “el carácter diplomático difiere del jurídico”, pues “la aplicación de las leyes y su interpretación llevan consigo en teoría un cierto rigor, que se acomoda mal con el empirismo de la política” (Cambon, 1928: 23-25).

Algo similar dicen dos expertos chilenos contemporáneos. El embajador Jorge Heine escribió que “reducir la acción internacional de un país al respeto de las normas jurídicas internacionales es equivalente a decir que el objetivo político clave de un gobierno debe ser respetar la Constitución y las leyes” (Heine, 1961: 44). Eduardo Ortiz, ex embajador y Director de la Academia Diplomática de Chile, aludiendo a las limitaciones del Derecho Internacional, escribió que la relación entre naciones e individuos “sigue y se desarrolla ‘a pesar’ de las normas o en ausencia de ellas” (Ortiz, 2000: 26).

Es posible que la ilusión legalista a que alude Cambon haya generado un honesto fetichismo jurídico en sus aplicantes. También es probable que haya sido, en su origen, una opción táctica de los líderes políticos. Es lo que sugiere Hans J. Morgenthau cuando define “las ideologías legalistas” por su funcionalidad para las políticas de mantención de un *statu quo* (Morgenthau, 1963: 127). Eso explicaría por qué para algunos los tratados son “intangibles” y para otros, un oprobio denunciado a la primera oportunidad. En cualquier caso, lo importante es que, sin desconocer el rol de la ciencia del derecho como conquista cultural de la humanidad, las cancillerías modélicas ya no se sienten amarradas a sus normas cuando quieren o necesitan negociar. Sus diplomáticos suelen pasar desde la simplicidad de la solución jurídica preestablecida a la complejidad de la imaginación prospectiva, dejando los ejercicios de hermenéutica para los asesores legales. En virtud de esa renovación, la diplomacia actual exige a sus profesionales una verdadera “canasta de destrezas”: capacidad de análisis político, flexibilidad negociadora, interdisciplinaria académica y creatividad. Por ello, los nuevos *head hunters* o reclutadores se orientan hacia profesionales de talante versátil, capaces de asumir o convocar las experiencias del politólogo, el estratega, el geopolítico, el jurista, el economista, el periodista, el comunicador, el gestor cultural y el promotor de exportaciones, con vista a las relaciones internacionales en el corto, mediano y largo plazo.

Es una renovación que conjuga tres factores decisivos: la homologación de la profesionalidad diplomática y castrense en la defensa de los intereses nacionales, la ratificación de que la negociación política está en el meollo del arte diplomático y el redescubrimiento del *continuum* entre la política exterior y la estrategia.

#### 4. REGIÓN

Dice el teórico español Celestino del Arenal que “el hegemonismo del derecho internacional, como ciencia de la sociedad internacional durante un largo período de tiempo, ha influido poderosamente en la génesis de las relaciones internacionales como disciplina científica, explicando muchas de las dificultades y retrasos” (del Arenal, 1984: 58).

Vista desde esa perspectiva, la evolución de la política exterior de las ex colonias de España estuvo condicionada por la tradición legalista desde su traumática secuencia fundacional: fractura de gobernabilidad catalizada por Napoleón, guerra independentista contra la corona y guerras intrarregionales para demarcar o redemarcarse los territorios independizados.

Dicha secuencia condicionó *ab initio* el desarrollo de los diplomáticos republicanos. Reemplazantes de quienes estaban a cargo de simples unidades de ejecución –la política para las colonias se gestaba en la metrópolis– tuvieron que asumir historias doctrinarias, iniciar sus archivos a partir de casi cero y subordinar sus eventuales

sentimientos integracionistas a intereses nacionales cortoplacistas. Debieron actuar, en suma, a la sombra de los conflictos intrarregionales, liderados por caudillos de Estados que aún no estaban “en forma”.

Ese déficit de origen se proyectó en cancillerías encadenadas a demarcaciones vecinales litigiosas, afirmando en sus agentes el *ethos* del integrismo jurídico español. Paralelamente, los distrajo en *clivajes* ideológicos nacionalistas, los convirtió en protocolizadores de lo obrado por los militares y los petrificó como parientes pobres del reparto presupuestario. Todo muy funcional para bloquear un profesionalismo multidisciplinario que contribuyera al proyecto de un desarrollo con integración.

Brasil, en cuanto país lusoamericano, fue la excepción confirmatoria de la regla. La instalación en su territorio de la corona portuguesa, en 1808, lo convirtió en cabeza de imperio y permitió una transición republicana de terciopelo. Gracias a ello no hubo “efecto fractura” y la diplomacia de Portugal, una ex potencia mundial, se proyectó en Itamaraty, una cancillería experta en la geopolítica del desarrollo, que hoy participa en el juego de “las grandes ligas”. Insertando esa excepción, el fenómeno regional actual está muy bien sintetizado en la siguiente verificación de Tomassini: “Los servicios exteriores de los países latinoamericanos suelen constituir uno de los sectores más clásicos y hasta anticuados del Estado” (Tomassini, 1989: 50).

#### 5. CHILE

Si la apariencia da pistas sobre la existencia, baste decir que la Cancillería chilena recién tuvo sede propia en diciembre de 2005, cuando se trasladó al edificio José Miguel Carrera. Hasta el 11 de septiembre de 1973 fue una “allegada” en el Palacio de La Moneda y, luego, el general Augusto Pinochet le prestó parte del edificio del clausurado Congreso Nacional.

Esa racanería revela, *per se*, que el precoz “Estado en forma” portaliano no tuvo como correlato una precoz “diplomacia en forma”. No se la pensaba como uno de los dos grandes vectores de la seguridad internacional y los elementos de profesionalización que se le incorporaron fueron insuficientes y tardíos. La Academia Diplomática de Chile, por ejemplo, solo fue creada en 1954. A mayor abundamiento, los políticos profesionalizados nunca han estimado electoralmente rentable contribuir a la profesionalización de los diplomáticos.

Notable fue que, en ese contexto deprimido, la diplomacia chilena evolucionara hacia el paradigma civil-pragmático y, hasta 1973, produjera cancilleres y reclutara funcionarios de excelencia. Entre los primeros, son recordables Conrado Ríos Gallardo, Miguel Cruchaga Tormal, Carlos Martínez Sotomayor, Germán Vergara Donoso y Gabriel Valdés Subercaseaux. Entre los segundos destacan Alberto Blest Gana, Gonzalo Bulnes, Hernán Santa Cruz, José Miguel Barros, Enrique Bernstein, Alejandro Magnet y Ramón Huidobro. Todos agentes y embajadores (de carrera o “políticos”) con importantes



Frontis de la Academia Diplomática. (Gentileza de Academia Diplomática de Chile).

obras publicadas y algunos muy conscientes de los déficit del servicio exterior.<sup>1</sup>

Por otra parte, una minoría de estudiosos conocía e invocaba el ejemplo de las estructuras diplomáticas desarrolladas, pero otras minorías adherían a la jusdiplomacia y a la hegemonía de “lo urgente” sobre “lo importante”. Prudentes por definición, nadie se cortaba las venas por una profesionalización a fondo. En su mayoría optaban por el borroso clientelismo de los partidos, el protectorado de políticos influyentes y una defensa más bien corporativa, circunscrita al tema del nombramiento de embajadores. En cuanto a la balanza con los militares, se conformaban con participar en aparatos de coordinación, a sabiendas de que las Fuerzas Armadas seguían pesando más en el espacio geoestratégico, con soporte en su perfil histórico. Es decir, por la importancia de su rol entre la Guerra de la Independencia y la Guerra del Pacífico, pasando por la Expedición Libertadora, la Guerra contra la Confederación Perú-Boliviana y la Guerra contra España. Todo esto se entenderá mejor, si desglosamos el legado diplomático del gobierno de Pinochet.

#### 6. TRAUMA

A partir del 11-S chileno, la lenta profesionalización de la diplomacia se detuvo de manera abrupta. Y no solo eso: de un día para otro, sus agentes debieron retroceder del paradigma civil-pragmático al antiparadigma pretoriano-ideológico (Muñoz, 1986: 36 y ss).

Impulsando ese cambio, Pinochet impuso cinco medidas. La primera, exonerar por motivos de desconfianza política al 50% de los funcionarios civiles de la Cancillería, entre ellos, a más del 26% del servicio exterior.<sup>2</sup> Segunda, designar un alto mando conjunto en el servicio y reemplazar a los exonerados por oficiales y ex oficiales de las tres fuerzas armadas y de carabineros, sumándoles civiles de la “familia militar”. Tercera, mantener la dotación civil superávit bajo el temor fundado a nuevas exoneraciones. Cuarta, abolir la aprobación del Senado –es decir, su equivalente en dictadura– para la designación de embajadores.<sup>3</sup> Quinta, asignar a los diplomáticos la misión de combatir el comunismo, dentro y fuera del país. Anótese que entre los exonerados estuvieron personalidades de la cultura, como Jorge Edwards y Armando Uribe, profesionales del nivel de Ramón Huidobro y Oscar Pinochet de la Barra y diplomáticos de excelente futuro (verificado), como Mariano Fernández, Mario Artaza, Juan Pablo Lira y Esteban Tomic. Dado ese efecto-demostración, quienes salvaron del naufragio entendieron, rápido, que estaban bajo intervención

<sup>1</sup> Obviamente, mencionar nominativamente es excluir involuntariamente. Prometo alargar este listado en una eventual nueva oportunidad.

<sup>2</sup> Entre el 12 de septiembre de 1973 y los primeros días de 1974. Ver “Chile: la verdad sobre el Ministerio de Relaciones Exteriores durante el gobierno militar”, Informe sin sello editor, publicado en 1990 y redactado por un “grupo técnico” de ex funcionarios.

<sup>3</sup> Trámite “cedazo” que, dicho sea de paso, los gobiernos democráticos olvidaron reponer.

militar, a partir de una rústica decodificación ideológica: para Pinochet, la buena imagen internacional del Chile de Salvador Allende había sido obra del extremismo marxista-leninista infiltrado en “los empolvados” (“afectados” o “atildados”, sarcasmo que usaba para aludir a los funcionarios del servicio exterior). El general no estaba en condiciones de asumir que ese fenómeno correspondía, en parte importante, al pragmatismo profesional.

Los diplomáticos también asumieron, rápido, que en la Cancillería se había instalado un amedrentador aparato de seguridad, a cargo de informantes de la DINA. Su tarea era espiar el comportamiento de los chilenos del exilio y del personal de las misiones, jefes comprendidos. En 1976, el embajador José Miguel Barros, entonces a cargo de la exitosa defensa chilena en el caso del Beagle, tuvo el coraje de denunciar esta situación al canciller y almirante Patricio Carvajal, mediante carta secreta (Rodríguez Elizondo, 2010, 77-79). En noviembre de 1978, el embajador chileno en Perú, Francisco Bulnes Sanfuentes –que enfrentaba la compleja coyuntura del centenario de la Guerra del Pacífico–, me contó lo mismo, en clave para buenos entendedores (Rodríguez Elizondo, 2004: 92-98).<sup>4</sup>

Fue así como el personal formado para defender los intereses del país con el arte de la diplomacia, debió compartir labores con el personal formado para hacer lo mismo mediante la fuerza disuasiva, bélica y policial, todo ello bajo control de espías internos sin nivel intelectual. Como efecto global, evitar sospechas de debilidad ante “el extremismo” se convirtió en un requisito de estabilidad funcionaria, lo que favoreció tres talentos emparentados: fingir “firmeza patriótica”, privilegiar la obediencia absoluta sobre la reflexiva y optar por la inactividad o la reactividad ante cualquier tema con sesgo ideológico. Desde ese condicionamiento mental surgió un significativo lema de humor negro: “quien nada hace, nada teme”.

## 7. AISLAMIENTO

En esas circunstancias, la negociación política pasó a la congeladora. Pero, como ciertas realidades obligan a opinar o a actuar, los diplomáticos intervenidos encontraron dos vías sustitutas: una, la inmersión en la jusdiplomacia, fundiendo su rol con el de los asesores jurídicos; otra, la negociación y gestión de acuerdos y tratados comerciales, como si la Cancillería se hubiera convertido en un Ministerio de Comercio Exterior.

El segundo refugio produjo excelentes expertos, en línea con el modelo de economía abierta implantado por el gobierno. Pero, ese éxito “técnico” no impidió que el balance político fuera chirriante, en especial durante el primer quinquenio de la dictadura. Es que, mientras la Guerra Fría mutaba hacia la distensión, la Cancillería de Pinochet administraba el choque frontal con los países del campo socialista y alejaba a los países democráticos, cuyos líderes no entendían el afán de aleccionar a los Estados Unidos en la lucha contra el comunismo.

A fines de 1978, cuando el conflicto por el Beagle con Argentina llegaba a su climax, Chile era como uno de los “países parias” del planeta. Ante esa evidencia, la crítica surgió incluso en el seno de la Junta Militar de Gobierno. El general Gustavo Leigh, líder de la Fuerza Aérea, pudo confesarlo en 1979, tras su dramática destitución. Reconoció la falta que hizo, “desde un primer momento (...) una Cancillería hábil, dinámica, eficiente y con claros objetivos”. Agregó que “Chile no tiene amigos en el mundo de hoy” (Varas, 1979: 95-97).

Hernán Cubillos Sallato, ex oficial de la Armada y directivo del diario *El Mercurio*, tuvo una visión crítica similar, también desde un primer momento. En 1974, su posición fue asumida y multiplicada por ese gravitante medio periodístico. En uno de dos editoriales consecutivos, advirtió que no había razón alguna para asumir el liderazgo diplomático del anticomunismo mundial. En otro, sostuvo que los riesgos y dificultades de la política exterior de Chile “requieren una diplomacia profesional (pues) el militar está preparado profesionalmente para la etapa en que ya no se necesita al diplomático”.<sup>5</sup>

Cuatro años después Cubillos se convirtió en el primer canciller civil del régimen, más por presión de los hechos que por convicción del gobernante. Una de sus primeras gestiones fue reunirse con el personal del servicio exterior, para darles seguridades en su desempeño profesional. Según un testigo de la época, eso “trajo cordura a la política exterior de Pinochet”.<sup>6</sup> Pero, casi de inmediato –y quizás por eso mismo– Cubillos fue sometido al test de una segunda purga funcionaria: “me pidieron que despidiera a 220 personas, el 25 por ciento de los empleados, porque no eran verdaderamente leales al gobierno”, contaría en 2008.<sup>7</sup>

Dado que el canciller se negó a esa segunda limpieza ideológica, ahí comenzó a ganarse la animadversión del general Manuel Contreras, jefe de la DINA y a perder la muy relativa confianza del Pinochet. Fue sustituido por René Rojas Galdames –uno de los diplomáticos de frustrado profesionalismo–, mientras seguía vigente la crisis con Argentina.

## 8. PELIGRO

El balance de los años 1973-1990 muestra a Chile en el período más peligroso de su historia política republicana: globalmente aislado, en conflicto con sus tres vecinos,

<sup>4</sup> En este caso, la labor de los espías domésticos empalmó con una acusación peruana de espionaje militar y culminó con la declaración de “persona non grata” en contra de Bulnes.

<sup>5</sup> *El Mercurio*, sección *Semana política* del 1/12/1974 y del 11/12/1974

<sup>6</sup> Conversación online con Rolando Stein el 2/12/2013, a la sazón jefe de gabinete de Cubillos. Diplomático de carrera, Stein realizó luego una lucida carrera profesional y fue Director de la Academia Diplomática en el gobierno de Ricardo Lagos.

<sup>7</sup> Texto de sus memorias inéditas, adelantado al diario *La Tercera* el 6/7/2008.

dificultado para acceder a los mercados de armas, sin capacidad de negociación política, socialmente dividido, con represión interna y exilio masivo.

En ese marco, la hipótesis de guerra vecinal en tres frentes (HV3) estuvo en la mira de los expertos desde la segunda semana tras el golpe de estado cuando Fidel Castro dictaminó que “el imperialismo, al tomar el poder en Chile (...) amenaza por el oeste a la Argentina y amenaza por el sur a Perú”.<sup>8</sup> De inmediato el Ejército implementó una estrategia defensiva en el extremo norte, en previsión de la invasión presuntamente dispuesta por el general y dictador peruano Juan Velasco Alvarado, de orientación revolucionaria. Casi en paralelo, Pinochet negoció los Acuerdos de Charaña con el dictador boliviano general Hugo Bánzer, ideológicamente antagónico a Velasco. Esos acuerdos contenían una transferencia soberana de territorio ariqueño con mar incorporado, al costo calculado de mantener la tensión con Perú. En cuanto al conflicto del Beagle con la dictadura de Argentina, hubo un alistamiento militar integral y hasta llegó a configurarse un teatro naval de operaciones para una batalla que, inevitablemente, habría derivado en guerra total y expandida. Pero eso no fue todo. En 1986, cuando parecía que esos peligros se habían superado, el circuito volvió a insinuarse con el desconocimiento peruano de la frontera marítima con Chile y el insólito silencio de Pinochet. Era una táctica secuela de los Acuerdos de Charaña, impulsada por el gobierno democrático de Alan García. La pregunta lógica, ante ese cuadro, es ¿cómo pudo Chile evitar la guerra?

Partiendo de la base de que no hay respuestas simples para problemas complejos, cabe partir por el descarte de las dos explicaciones que, en otras circunstancias, habrían parecido obvias. En efecto, la precaria paz no se afirmó en la diplomacia institucional ni en el realismo del gobernante. La Cancillería estaba intervenida y fue la política ideologizada de Pinochet la catalizadora de las crisis.

Más certero sería reconocer que la paz se salvó gracias a un *complex* irreplicable, compuesto –en distintos momentos– por la enfermedad y remoción de Velasco Alvarado; la remoción de Bánzer y la vuelta al multilateralismo diplomático por parte de sus sucesores; la presión para mantener la paz de Jimmy Carter y Carlos Andrés Pérez (entre otros gobernantes influyentes); la poderosa intervención mediadora del Papa Juan Pablo II, el estallido de una guerra alternativa (Argentina-Reino Unido), el realismo de los economistas pragmáticos de los países concernidos y, muy en especial, la mantenida capacidad disuasiva de las Fuerzas Armadas chilenas.

En niveles paralelos, estuvo el aporte de civiles con talento diplomático natural, como el mencionado Cubillos y personalidades que contribuyeron con su experiencia histórica y académica en materias vecinales. También cabe reconocer la notable gestión del entonces coronel Ernesto Videla Cifuentes, oficial que aprendió de manera empírica el arte de la diplomacia, como vicedanciller y jefe de la delegación que negoció con Argentina en el marco de la mediación papal. Anecdóticamente, en su

relación directa con el canciller civil René Rojas, diplomático de carrera, aparecería el clásico síndrome de la “quijotización de Sancho y la sanchificación del Quijote”. Así, mientras el “diplomático” Videla llamaba a la flexibilidad y a las concesiones inteligentes, con motivo de un incidente en el proceso negociador aludido, el “militarizado” Rojas se encastillaba en la intransigencia, postulando una actitud “firme y sin claudicaciones” (Videla Cifuentes, 2007: 420).

## 9. DISUASIÓN

El decisivo profesionalismo de las Fuerzas Armadas chilenas merece explicación separada, pues fue un raro caso de disuasión en estado casi puro. Sin sustento en la opinión pública nacional –mantenida al margen– ni en negociaciones diplomáticas paralelas.

Visto el fenómeno desde sus efectos, significa que los eventuales enemigos percibieron *ab initio* y gracias a su inteligencia estratégica, que Chile enfrentaría la guerra incluso en las negativas circunstancias que lo afligían. Esa percepción, que hizo creíble la disuasión, marcó el punto de confluencia entre el mérito real de Pinochet como administrador de las crisis y el profesionalismo de los militares que privilegiaron sus funciones primarias propias.

¿Y cómo pudo darse ese profesionalismo, siendo las Fuerzas Armadas los soportes fundamentales de la excluyente dictadura de Pinochet?

Sin perjuicio de que sea un tema que excede las posibilidades de este texto, sugiero tres variables complementarias: Primera, el poder histórico-estructural de las Fuerzas Armadas chilenas, que permitió acotar el fuerte poder individual de Pinochet. Segunda, el seguimiento de las amenazas exteriores por parte de jefes calificados, que no participaron en la gestión político-administrativa del Estado. Tercera, la preservación de un espacio intelectual y físico para la “función defensa disuasiva”, a cargo de militares ajenos a las tareas de represión política.

Gracias a lo señalado, la masa crítica de los oficiales chilenos se mantuvo “en pie de guerra”, subiendo el umbral de costos calculados por sus eventuales atacantes. El mérito de la situación se hizo evidente en su contraste con los mandos militares argentinos, más preparados para la administración represiva del Estado y la “guerra interna”, que para una guerra de verdad. Apreciando la diferencia, el entonces comandante en jefe de la Fuerza Aérea de Argentina, Basilio Lami Dozo, incluso confesó su temor a un primer golpe victorioso de las fuerzas chilenas: “Les dije a los del Ejército que nos iban a dar una cachetada de entrada y llegarían a Río Gallegos”.<sup>9</sup>

La guerra de las Malvinas, en 1982, solo ratificó ese desbalance profesional.

<sup>8</sup> Ver el Discurso de homenaje a Salvador Allende, pronunciado por Fidel Castro (1981: 67), en La Habana, el 28 de septiembre de 1973.

<sup>9</sup> Declaraciones a revista argentina *Perfil*, reproducidas por *El Mercurio* el 23/11/2009.



Canciller Heraldo Muñoz junto con ex Cancilleres Alejandro Foxley, Hernán Felipe Errázuriz, Alfredo Moreno y Soledad Alvear. VIVIAN URRA -MINREL

## 10. AYLWIN

En 1989, un grupo variopinto de académicos, diplomáticos y políticos internacionalistas, liderado por Juan Somavía, programó el futuro deseable de la política exterior chilena. En su texto plantearon que, por la especialidad de su temática, la Cancillería debía ser "estrictamente profesional y no estar sujeta a cambios periódicos por razones políticas". Esto suponía "una carrera profesional cerrada", en la cual "todo el personal diplomático, así como los cargos directivos del Ministerio, debería estar compuesto por funcionarios de carrera". Solo se excluirían los funcionarios de confianza del Presidente y los embajadores "cuya designación tendría que ser aprobada por el Senado, restableciéndose la norma constitucional al respecto" (Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, 1989).

Para el primer gobierno de la transición democrática esas directrices solo tuvieron carácter indicativo. El Presidente Patricio Aylwin no había dimensionado la enormidad del estropicio producido en el sector, pues Pinochet guardó bien sus secretos, no dejó archivos sobre temas estratégicos y, a mayor abundamiento, se mantuvo al mando del Ejército. Esas circunstancias, que lindaban con el ocultamiento y la desinformación al interior del Estado, bloquearon la voluntad política necesaria para inducir una cabal profesionalización de la diplomacia.

Haciendo de la necesidad virtud, Aylwin y su canciller Enrique Silva Cimma debieron trabajar con una Cancillería de funciones bifurcadas. En esa tarea, potenciaron su andadura comercialista, negociando una compacta red de acuerdos y tratados de libre comercio (TLC), con participación de los ministerios del sector económico. En lo diplomático tradicional, rechazaron la tentación de competir por liderazgos externos y optaron por una reprofesionalización gradual que mejorara su *performance* política. Para este efecto, el canciller integró el factor

cultura al quehacer normal de los diplomáticos, convocó a reuniones de análisis sobre una futura reforma del servicio, reintegró exonerados meritorios e inyectó un grupo de destacados internacionalistas y embajadores "políticos" de excelencia. Eran medidas paliativas, pero urgentes, para "mejorar la mezcla", recuperar el *ethos* diplomático y proyectarse al futuro.

El balance dice que, bajo la fórmula del "regionalismo abierto", la función comercial dio buenos dividendos políticos y la crispación vecinal comenzó a esfumarse. Ambos resultados contribuyeron a que cuajara la "reinserción internacional de Chile", preconfigurada como objetivo máximo del período. Un éxito notable, en lo fundamental.

Pero, confirmando lo peligroso del profesionalismo *light*, en 1992 estalló un duro problema internacional cuando Clodomiro Almeyda -líder socialista, ex canciller y entonces embajador en Rusia-, dio asilo político a título personal a Erich Honecker, fugado jerarca de la ex República Democrática Alemana. Ese gesto, diplomáticamente inédito (el embajador quizás asumía que no era viable una autorización previa de Aylwin ni de la Cancillería), atrajo contra Chile la irresistible presión conjunta de los gobiernos de Alemania unificada y de la propia Rusia. Sus líderes exigían se les entregara el asilado, para ser juzgado en Berlín. Tras duros debates al interior de la coalición chilena gobernante -que culminaron con la rechazada renuncia de Silva Cimma y el reemplazo de Almeyda por James Holger, diplomático de carrera-, Honecker abandonó la embajada. Según la versión oficial, lo hizo de manera voluntaria. Según la versión del líder socialista Ricardo Núñez, fue sacado por "fuerzas especiales rusas", que asaltaron la sede diplomática (Silva Cimma, 2012: 58-67; Núñez, 2013: 283).

Es pertinente agregar un dato ignorado: ese incendio diplomático era tan previsible que fue previsto. En efecto, cuando se supo que Honecker estaba en Moscú, un director de Cancillería pronosticó, en reunión de trabajo, que el ex jerarca terminaría pidiendo asilo en la embajada de

Chile. Fue escuchado con atención por sus colegas, pero nada más. Ni siquiera se le pidió un "memito"<sup>10</sup> explicando las bases de su predicción.

## 11. FREI

El Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle profundizó en la estrategia del regionalismo abierto y consiguió la mejor relación posible con Argentina y Perú, resolviendo temas pendientes, minimizando las hipótesis de conflicto e induciendo el acercamiento con Bolivia, cuyo gobierno temió verse aislado. Lo hizo apoyado en tres cancilleres sucesivos, Carlos Figueroa, José Miguel Insulza y Juan Gabriel Valdés, todos expertos en política internacional.

Fue un éxito del gradualismo inaugurado por Aylwin y también de su propia visión, según la cual "el *statu quo* es mirar al pasado". Así lo reconoció Insulza, de manera expresiva, al decir que la gestión vecinal del período marcaba "el nivel más alto de la historia en las respectivas relaciones" (Insulza, 1998: 100). Mariano Fernández, subsecretario de Relaciones Exteriores, agregó que, "imperceptiblemente", la Cancillería estaba adecuando su estructura para convertirse en "un eje fundamental del gobierno" y destacó su nuevo enfoque de la cultura como factor de las relaciones internacionales, tan importante después de la guerra fría (Fernández, 1999: 12-20).

La Asociación de Funcionarios Diplomáticos de Cancillería (ADICA) adhirió gremialmente al optimismo. Según su presidente Manuel Cárdenas Aguirre, la Cancillería se había transformado en "la gran articuladora y coordinadora de la política exterior". Sin embargo, hizo una advertencia importantísima, por el déficit que implicaba: "La seguridad internacional es hoy una de las materias cada vez más destacadas de la política exterior, la que debe ser formulada e implementada en estrecha coordinación y articulación con el Ministerio de Defensa y demás organismos de seguridad" (Cárdenas Aguirre, 1999: 57-61).

Lo "imperceptible" de la evolución estructural impidió procesar lo premonitorio de esa advertencia, pues se siguió ignorando la latencia de un conflicto con Perú. Aunque el tema ya estaba en el escritorio de los estrategos militares chilenos, no había información ni análisis relevante en la Cancillería. Nadie allí conocía el libro clave, *El mar peruano y sus límites*, del almirante Guillermo Faura, publicado en 1977, cuya tesis matriz era la inexistencia de una frontera marítima con Chile (Rodríguez Elizondo, 2009).<sup>11</sup> Tampoco se sabía de la misión especial que Alan García encargara al embajador Juan Miguel Bákula, en 1986, que marcaría para el Perú el inicio formal de la controversia.

A la sazón solo había un agujero negro, fruto del apagón pinochetista, la aversión al debate interno y -punto focal- la falta de un profesionalismo decantadamente diplomático. Descontando los expertos "inyectados", el servicio exterior seguía compuesto por un fuerte porcentaje de funcionarios sin título universitario; una abrumadora hegemonía de abogados, entre los graduados, y un porcentaje irrelevante de posgraduados.<sup>12</sup>

## 12. LAGOS

Antes de convertirse en el tercer mandatario de la transición, Ricardo Lagos quiso ser canciller, como opción sustituta. Desde ese *second best*, veía su inexorable gobierno futuro como el que pondría fin a las debilidades de la Cancillería de la transición, comenzando por esa especie de binominalismo entre el comercio y la política exterior.

Así lo expuso en un libro escrito durante el gobierno de Aylwin y distribuido durante el de Frei, donde planteaba que "no podríamos contentarnos con seguir administrando esa transición (...) sin abordar a fondo las tareas pendientes" (Lagos, 1993: 204). Aplicando ese criterio a la política exterior y apelando al ejemplo de "las grandes naciones industriales", postulaba una "diplomacia nueva". La definía como "un Sistema Nacional de Política Exterior", con la Cancillería como "gran ente articulador", destinada a proveer al jefe de Estado "las herramientas que necesita para mantenerse informado del rápidamente cambiante escenario internacional y poder así desempeñar sus funciones en la mejor forma posible".

Con ese objetivo a la vista, Lagos no se privó de hacer una dura crítica pública a la Cancillería de Aylwin. Tomándola por los cuernos y sin temor a herir susceptibilidades, manifestó que "salvo cambios muy menores (...) sigue siendo la misma que bajo la dictadura". Ejemplificando, aludió a su "cultura dècimonónica", su alto porcentaje de personal "no calificado para las funciones diplomáticas", la "brecha enorme" entre autoridades y funcionarios, la incapacidad de éstos "para tomar ningún tipo de decisión" y su "orientación absolutamente coyuntural (...) sin ninguna capacidad de anticipación y de análisis prospectivo". Tampoco se privó de criticar la disfuncionalidad de los roles bifurcados -comercial y político-, dada la ingerencia invasiva de los ministerios del sector económico. Estos habrían marginalizado a la Cancillería "de algunos de los temas centrales de nuestras relaciones exteriores" (Ibidem).

Seis años después, Lagos, ahora candidato a la Presidencia, sospechó que se había colocado, gratuitamente, entre la espada de sus dichos y la pared de lo posible. Quizás por eso, Heraldo Muñoz, su vocero para asuntos internacionales y canciller *in pectore*, advirtió que él, personalmente, no tenía una visión "autoflagelante" de la diplomacia chilena. En consecuencia, sus propuestas de campaña se apartaron de la rudeza laguista y llamaron a "introducir cambios con transparencia y sin arbitrariedad".

<sup>10</sup> Chilenismo que en la burocracia alude a un memorándum informal.

<sup>11</sup> En 1977, la obra fue expedida a la Cancillería por un funcionario de la misión diplomática en Lima, pero no existe huella de su recepción y tampoco está en las bibliotecas especializadas. Sospecho que la primera mención pública y análisis de su contenido se produjo en mis textos periodísticos y en mi libro *De Charaña a La Haya* (2009).

<sup>12</sup> Sobre la composición profesional del personal ver Aguayo (2012).

En ese sentido, Muñoz valoró el “importante contingente de profesionales de las relaciones exteriores, altamente calificados (...) que debe continuar haciendo su aporte a una Cancillería moderna y profesional”; postuló “una política de personal guiada por los principios de la excelencia, calidad de servicios, incentivo a la productividad y trabajo cooperativo”; diseñó una Academia Diplomática, equivalente a “un gran centro de educación superior”; asumió la necesidad de una “especialización relativa de los funcionarios” para evitar que se pierda la experiencia adquirida, y prometió políticas de calificaciones y destinaciones funcionales a esos propósitos. En definitiva, el canciller previsible anunciaba “un fortalecimiento del profesionalismo fundado en mejorar el reclutamiento y formación de quienes ingresan ‘a la carrera’ y en

la optimización de la capacidad de los profesionales en todos los grados, incluso para embajadores” (Muñoz, 1986: 47-51).

La hora de la verdad lo obligaba a reconocer un sutil mensaje de Mariano Fernández: “no se puede hacer política exterior de manera improvisada (...) sin correr el riesgo de que el jefe de gobierno, el jefe del Estado, la haga por su cuenta en otros lugares que no corresponden” (Fernández, 1999: 18).

Pero esa era su hora propia de la verdad. No la del país. En definitiva, por motivos electorales, Lagos decidió designar otro canciller en vez de Muñoz. Pronto se materializarían los conflictos con Perú y Bolivia y seguiría faltando mucho para superar el déficit estratégico de nuestra política exterior.

## BIBLIOGRAFÍA

### AGUAYO, MARCO.

2012. “El servicio diplomático de Chile: principal herramienta de la ejecución de la política exterior Chile”, en: Artaza, Mario y César Ross (eds.), *La política exterior de Chile, 1990-2009*, pp. 205-238. Santiago: Universidad de Santiago de Chile, Ril editores.

### CALLIÈRES, FRANÇOIS DE.

1963. *On the manner of negotiating with princes*. Indiana: University of Notre Dame Press.

### CAMBON, JULES.

1928. *Le diplomate*. Madrid: Ediciones españolas Hachette.

### CÁRDENAS AGUIRRE, MANUEL.

“Prólogo”, en: Sánchez, Walter (ed.), *Una cancillería para el próximo milenio. Proposiciones sobre política exterior chilena de los candidatos a la Presidencia de Chile*, pp. 6-8. Santiago: 1999.

### CASTRO, FIDEL

1981. *Discurso de homenaje a Salvador Allende. Imágenes de Salvador Allende*. Morelia, México: Edición de la Universidad Michoacana.

### DEL ARENAL, CELESTINO.

1984. *Introducción a las relaciones internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.

### FERNÁNDEZ, MARIANO.

1999. “Una Cancillería para el próximo milenio”, en: Sánchez, Walter (ed.), *Una cancillería para el próximo milenio. Proposiciones sobre política exterior chilena de los candidatos a la Presidencia de Chile*, pp. 12-20. Santiago: 1999.

### HEINE, JORGE.

1961. ¿Timidez o pragmatismo? La política exterior de Chile en 1990. Santiago: Documento de trabajo de Prospel.

### INSTITUTO LATINOAMERICANO DE ESTUDIOS TRANSNACIONALES.

1989. La política internacional de Chile en la década de los '90. Santiago: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET).

### INSULZA, JOSÉ MIGUEL.

1998. *Ensayos sobre política exterior de Chile*. Santiago: Editorial Los Andes.

### KISSINGER, HENRY.

1995. *La Diplomacia*. México: Fondo de Cultura Económica.

### LAGOS, RICARDO.

1993. *Después de la transición*. Buenos Aires: Ediciones B.

### MORGENTHAU, HANS J.

1963. *La lucha por el poder y por la paz*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

### MUÑOZ, HERALDO.

1986. *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*. Santiago: Las ediciones del ornitorrinco.

### NÚÑEZ, RICARDO.

2013. *Trayectoria de un socialista de nuestros tiempos*. Ediciones Universidad Finis Terrae.

### NYE, JOSEPH.

1991. *Bound to lead: The changing nature of American power*. New York: Basic Books.

### ORTIZ, EDUARDO.

2000. *El estudio de las relaciones internacionales*. Santiago: Fondo de Cultura Económica Chile.

### RODRIGUEZ ELIZONDO, JOSÉ.

2004. *Chile-Perú: el siglo que vivimos en peligro*. Santiago: Editorial La Tercera-Mondadori.

2009. *De Charaña a La Haya: Chile, entre la aspiración marítima de Bolivia y la demanda marítima de Perú*. Santiago: La Tercera Ediciones.

2010. *Chile-Perú: temas para después de La Haya*. Santiago: Editorial Planeta.

### SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA

1989. *Estrategia: la aproximación indirecta*. Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa de España.

### SILVA CIMMA, ENRIQUE.

2012. *La última paciencia*. Santiago: Pequeño dios editores.

### TOMASSINI, LUCIANO.

1989. *Teoría y práctica de la Política Internacional*. Santiago: Ediciones de la Universidad Católica de Chile.

### VARAS, FLORENCIA.

1979. *El general disidente*. Santiago: Editorial Aconcagua.

### VIDELA CIFUENTES, ERNESTO.

2007. *La desconocida historia de la mediación papal*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

# ENTRADA A LA MADERA

## PABLO NERUDA



"Mirando el horizonte" (Nápoles 1952), MATILDE URRUTIA  
(Gentileza Fundación Pablo Neruda)

Con mi razón apenas, con mis dedos,  
con lentas aguas lentas inundadas,  
caigo al imperio de los nomeolvides,  
a una tenaz atmósfera de luto,  
a una olvidada sala decaída,  
a un racimo de tréboles amargos.

Caigo en la sombra, en medio  
de destruidas cosas,  
y miro arañas, y apaciento bosques  
de secretas maderas inconclusas,  
y ando entre húmedas fibras arrancadas  
al vivo ser de substancia y silencio.

Dulce materia, oh rosa de alas secas,  
en mi hundimiento tus pétalos subo  
con pies pesados de roja fatiga,  
y en tu catedral dura me arrodillo  
golpeándome los labios con un ángel.

Es que soy yo ante tu color de mundo,  
ante tus pálidas espadas muertas,  
ante tus corazones reunidos,  
ante tu silenciosa multitud.

Soy yo ante tu ola de olores muriendo,  
envueltos en otoño y resistencia:  
soy yo emprendiendo un viaje funerario  
entre tus cicatrices amarillas:  
soy yo con mis lamentos sin origen,  
sin alimentos, desvelado, solo,  
entrando oscurecidos corredores,  
llegando a tu materia misteriosa.

Veo moverse tus corrientes secas,  
veo crecer manos interrumpidas,  
oigo tus vegetales oceánicos  
crujir de noche y furia sacudidos,  
y siento morir hojas hacia adentro,  
incorporando materiales verdes  
a tu inmovilidad desamparada.

Poros, vetas, círculos de dulzura,  
peso, temperatura silenciosa,  
flechas pegadas a tu alma caída,  
seres dormidos en tu boca espesa,  
polvo de dulce pulpa consumida,  
ceniza llena de apagadas almas,  
venid a mi, a mi sueño sin medida,  
caed en mi alcoba en que la noche cae  
y cae sin cesar como agua rota,  
y a vuestra vida, a vuestra muerte asidme,  
a vuestros materiales sometidos,  
a vuestras muertas palomas neutrales,  
y hagamos fuego, y silencio, y sonido,  
y ardamos, y callemos, y campanas.

## **COMITÉ SSA 2015-2018**

### **Président**

Claude Auroi

### **Vice-présidents**

Sabine Kradolfer

Aline Helg

Yvette Sánchez

### **Secrétaire générale**

Maria Liliana Soler-Gómez Lutzelschwab

### **Trésorier**

Marc Florentin

### **Membres**

Alexander Brust

Stefania di Iulio

Stephan Rist

Yasmina Tippenhauer

Leonid Velarde

Yanina Welp

### **Webmaster**

Ronald Maldonado Rodriguez



SAG - SCHWEIZERISCHE AMERIKANISTEN-GESELLSCHAFT  
SSA - SOCIÉTÉ SUISSE DES AMÉRICANISTES  
SSA - SWISS SOCIETY OF AMERICANISTS  
SSA - SOCIEDAD SUIZA DE AMERICANISTAS

CONCEPCION  
SAN ROSENDO ANTUCO  
LOTA LOS ANGELES  
LEBU ANGOL MULCHÉN  
PURÉN VICTORIA  
TRAIGUÉN CURACAUTÍN  
TIRÚA GALVARINO LAUTARO  
TEMUCO VILCÚN  
CARAHUE CURARREHUE  
NUEVA VILLARRICA PUCÓN  
TOLTÉN  
LONCOCHE RIÑIHUE  
LANCO PANGUIPULLI  
VALDIVIA  
CORRAL PAILLAGO FUTRONO  
LAGO  
LA UNION RIO BUENO RANCO  
OSORNO ENTRE  
LAGOS  
RIO NEGRO PUERTO OCTAY  
PURRANQUE FRUTILLAR  
FRESIA PUERTO VARAS  
PUERTO CHAMIZA COCHAMÓ  
MONTT LOS GUALOS  
PUELO  
HORNOPIRÉN  
CALETA CHOLGO  
EL MANZANO  
PICHANCO  
FIORDO LARGO  
CALETA GONZALO  
CHAITÉN  
EL AMARILLO  
FUTALEUFÚ  
PUERTO CARDENAS  
VILLA RIO PIEDRA  
VANGUARDIA PALENA  
LA JUNTA LAGO VERDE  
PUYUHUAPI  
PUERTO LA TAPERA  
CISNES LA TAPERA  
MAÑIHUALES  
PUERTO AYSÉN  
COIHAIQUE  
PUERTO BALMACEDA  
GUADAL  
PUERTO CHILE  
BERTRAN CHICO  
COCHARANE  
TORTEL PUERTO  
CAMPOS DE YUNGAY  
HIELO SUR  
VILLA O'HIGGINS  
CANDELARIO MANGILLA  
PUERTO EDEN  
PUNTA BANDERA  
EL CALAFATE  
ESTANCIA  
VICTORINA  
PEHOE  
CERRO CASTILLO  
RIO TURBIO  
PUERTO  
NATALES  
VILLA TEHUELCHES PUNTA DELGADA  
PUNTA CERRO  
ARENAS SOMBRERO  
FUERTE BULNES PORVENIR  
ONAIŞIN  
CAMERÓN  
PAMPA  
GUANACOS  
PUERTO  
WILLIAMS



SAG - SCHWEIZERISCHE AMERIKANISTEN-GESELLSCHAFT  
SSA - SOCIÉTÉ SUISSE DES AMÉRICANISTES  
SSA - SWISS SOCIETY OF AMERICANISTS  
SSA - SOCIEDAD SUIZA DE AMERICANISTAS

ISBN: 678-656-365-057-0

