UN MEJOR PAÍS AHORA

DESAFIOS URGENTES PARA EL CHILE DEL FUTURO

UNA INICIATIVA DE AMARILLOS POR CHILE

EDITOR: RICARDO BRODSKY B.

ÍNDICE

1. Presentación – Los editores
2. El Salto al Desarrollo – René Cortázar
3. Para un Estado Moderno y Efectivo – José Pablo Arellano
4. Una Política Fiscal en Serio – Ricardo Escobar
5. Sectores Estratégicos para el Desarrollo Social y Económico – Vivianne Blanlot y Clemente Pérez
6. Propuesta: Hacer Grande a Chile – Álvaro González B. y Matías de la Fuente C.
7. El Mundo que viene: Inteligencia Artificial, Competitividad y Políticas Laborales – Luis Lizama
8. Desafíos para lograr una Educación Escolar de Calidad – Mariana Aylwin y Ana Luz Durán
9. Desafíos y Soluciones en Salud, especialmente para el 84% que se atiende en FONASA y en Hospitales Públicos – Manuel Inostroza Palma
10. Estado de Derecho, Orden Público, Justicia y Descentralización – José Ignacio Martínez y Zarko Luksic
11. Seguridad y Certeza para Chile: Sin Seguridad no hay Democracia – Andrés Jouannet V.
12. Partidos, Gobernabilidad y Reforma al Sistema Político en Chile – Álvaro Briones
13. Derechos Humanos: Cicatrizar la Herida y abrir la Imaginación – Ricardo Brodsky
14. Una Seguridad Cooperativa para el Cambio de Época – Jaime Abedrapo
15. El Centro Político Hoy – Enrique Morales

Presentación

Que Chile está empantanado o suspendido u obstruido por un sistema político que dejó de funcionar razonablemente, por una polarización que lo inmoviliza, por una economía que no crece al ritmo necesario para enfrentar nuestras necesidades y mejorar la vida de los chilenos, por un Estado incapaz de garantizar la seguridad pública en vastos territorios y barrios del país, es algo que ya no se discute.

Una década de estancamiento y frustración amenaza con prolongarse por otros diez años sino encontramos un camino de convergencia que nos permite superar los desafíos que amenazan la convivencia social y el progreso económico.

La educación pública no progresa en un clima de violencia escolar y anomia; la salud pública que atiende a más del 80% de los chilenos no logra dar respuesta a una población necesitada de atención especializada que envejece a pasos agigantados; la población empieza a decrecer, entre otras razones, ante la falta de posibilidades de formar una familia con vivienda propia y un trabajo digno.

La infraestructura del país, salvo excepciones, se encuentra muy por debajo de nuestras necesidades de desarrollo. Así, en Chile perdemos oportunidades, se deterioran los servicios, se estanca o baja la productividad del trabajo y la burocracia estatal en vez de apoyar los nuevos proyectos se empeña en trabar su desarrollo.

Y el mundo político parece incapaz de responder a una nueva época que requiere de más imaginación, de creatividad, de mejor educación y de colaboración. Un mundo nuevo que está naciendo y que nos puede dejar atrás.

Los ensayos breves que presentamos en este libro, que representan exclusivamente el pensamiento de sus autores y no necesariamente al partido Amarillos por Chile, abordan un conjunto de temas urgentes de tratar por un futuro gobierno y por la sociedad en su conjunto, y aportan una perspectiva concreta, política, económica, social y cultural para abordarlos con decisión, audacia y sentido de urgencia.

Sabemos bien que para avanzar con decisión necesitamos de la convergencia de vastas fuerzas políticas y sociales que en las últimas décadas han estado enfrentadas. Se trata de un propósito urgente y difícil pero que debe cristalizar en el corto plazo.

No hay atajos para construir una gran mayoría social y política en el país. Converger es un imperativo patriótico cuando es Chile el que está amenazado, no por enemigos externos,

sino por nosotros mismos.

Los editores

Mayo 2025

EL SALTO AL DESARROLLO

René Cortázar

Mayo, 2025.

EL PANTANO DE LA MEDIOCRIDAD

Llevamos una década de estancamiento y frustración. Chile creció por debajo del resto del mundo; por lo cual disminuyó la expansión en los empleos, salarios y los recursos necesarios para combatir la delincuencia, mejorar las pensiones, los servicios de salud y de educación, y encarar el déficit de viviendas.

No resulta, entonces, para nada sorprendente que se haya ido generando un gran malestar en el país.

La situación cobra aún más gravedad cuando consideramos que el Banco Central proyectó un crecimiento para la próxima década de 1,8%, similar al que tuvimos durante la década pasada (Banco Central, 2024). Esa sería la perspectiva si seguimos por el mismo camino, más allá de quién nos gobierne.

Un crecimiento tan bajo impediría, por otros diez años, responder a las necesidades, aspiraciones y frustraciones de los chilenos.

Es el caso de la delincuencia. Desde hace años, la principal preocupación de la gente. Para dar una respuesta eficaz se necesita rediseñar las políticas. Pero también resulta indispensable contar con más y mejores policías, mejor inteligencia policial, más y mejores cárceles y mejores los programas de rehabilitación. Hay un común denominador a todas estas tareas: se requieren muchos más recursos.

¿Cómo contar con los recursos necesarios para enfrentar, de una vez, los problemas de la delincuencia que angustian a los chilenos? Hay que tener presente un dato clave: de los recursos que recibe el Estado más del 80% proviene del crecimiento y menos del 20% de las reformas tributarias. Ha sido nuestra experiencia de los últimos 40 años. Sin embargo, nos hemos pasado la última década, gobierno tras gobierno, hablando de reformas

tributarias y olvidando el crecimiento.

¿Y qué decir de las oportunidades de empleos y buenos salarios para los jóvenes que ingresan al mundo laboral? Dependen de las inversiones[1], ya sea en fábricas, construcciones, minería, energías renovables, agricultura, comercio o servicios. Cuando la inversión y el crecimiento se deprimen, como en la última década, las buenas oportunidades laborales escasean.

Respecto de la salud, periódicamente se nos recuerda la situación de las personas que están en una lista de espera. ¿Qué hacer para superar esta situación? Se necesitan más hospitales, médicos y medicamentos. O sea, más recursos. De los que no disponemos, por el estancamiento económico de la última década.

Lo mismo podríamos decir sobre educación, vivienda y pensiones.

La conclusión es clara. Por eso, no existe ningún país del mundo que haya logrado satisfacer estas necesidades básicas, sin haber traspasado el umbral del desarrollo.

¿Qué hacer? En primer lugar, no olvidar la proyección que hace el Banco Central para la próxima década si seguimos como vamos: creceríamos sólo un 1,8% al año, más allá de quién nos gobierne.

La verdad, es qué para salir del pantano de la mediocridad sólo tenemos un camino: quebrar la tendencia de la última década, y volver a crecer.

LA CALIDAD DE LAS REGLAS DEL JUEGO Y EL DESARROLLO

Afortunadamente, para definir una estrategia que nos permita superar el estancamiento y reiniciar el camino hacia el desarrollo, los chilenos no necesitamos buscar manuales en otras latitudes. Basta con sacar las lecciones de nuestra propia historia.

En los últimos 75 años hemos pasado por diversas etapas en nuestro desarrollo. Primero tuvimos, entre 1950 y 1990, un largo ciclo de desarrollo mediocre. En esos cuarenta años, el crecimiento promedio en los distintos gobiernos estuvo por debajo del resto del mundo[2]; y ocupamos (en ingreso per cápita) el sexto lugar en la tabla de posiciones de

[1] En capital físico, contratación de mano de obra o aumentos de la productividad.
[2] En los últimos años del régimen militar el crecimiento fue mayor. Sin embargo, cuando se considera el total de ese período, como lo hacemos con todos los demás gobiernos, el crecimiento se sitúa también por debajo del resto del mundo.

América Latina. Es decir, tuvimos gobiernos de derecha (Alessandri y Pinochet), de centro (Frei) y de izquierda (Allende); pero nosotros firmes en el sexto lugar! El 11 de marzo de 1990 seguíamos en esa misma posición. Si nuestra selección de fútbol se mantuviera sexta durante cuarenta años, lo menos que diríamos es que es mediocre.

Frente a esa realidad, muchos tomaron una actitud fatalista. Decían que crecíamos poco porque ahorrábamos poco, y ahorrábamos poco, alrededor del 15% del ingreso nacional, porque los chilenos éramos poco frugales. Éramos así y, por lo tanto, no había mucho que hacer.

Sin embargo, durante los noventa (Aylwin y Frei) crecimos al doble que el resto del mundo. Ahorrábamos cerca del 25% del ingreso nacional. Durante los quince años siguientes crecimos un 70% más que economía mundial. ¿Qué pasó? ¿Tuvimos una mutación genética? ¿Hubo un cambio en los jugadores?

Nada de eso. Douglas North (North, 1990), Premio Nobel de Economía, por sus estudios sobre los determinantes del desarrollo, resumió su teoría en una frase muy sencilla: es la calidad de las reglas del juego la que hace la diferencia entre los países se desarrollan, y los que se frustran en el intento.

Esa visión cuadra muy bien con lo que nos ocurrió en Chile. Cambiaron las reglas del juego y pasamos de estar por debajo a más que duplicar el crecimiento del resto del mundo. Los mismos jugadores, con mejores reglas del juego, produjeron mejores resultados.

Algunos ejemplos. Durante el ciclo de desarrollo mediocre tuvimos, en promedio, durante todos sus gobiernos, déficit fiscales[3]. Es decir, el Estado gastaba más que lo que recolectaba a través de los impuestos, y con ello limitaba los recursos disponibles para la inversión privada y el crecimiento. Durante el período de desarrollo acelerado en cambio tuvimos, en promedio, durante todos los gobiernos, superávits fiscales. Es decir, el Estado aportaba a los recursos disponibles para la inversión y el crecimiento.

Durante el ciclo de desarrollo mediocre tuvimos, durante la mayor parte del tiempo, un sistema tributario que no incentivaba el ahorro de las empresas[4], lo que cambió durante el período de desarrollo acelerado.

En materia laboral, durante el ciclo de desarrollo mediocre no alcanzamos el equilibrio clave que debe tener una buena institucionalidad laboral: compatibilizar que las

[3] Solo observamos superávit fiscales en un par de años que precedieron a la transición.
[4] Esto se comienza a revertir sólo a partir de 1985.

reglas del juego sean percibidas como justas, por trabajadores y empresarios, al tiempo de que resulten coherentes con las necesidades del desarrollo. Ello desincentivó la inversión. Nuevamente, esa situación cambia con las reformas de los noventa[5].

Respecto de la integración a la economía mundial tuvimos, durante buena parte del ciclo de desarrollo mediocre, una economía más bien cerrada, la que recién se fue integrando más plenamente a la economía mundial durante el régimen militar. En la fase de desarrollo acelerado, en cambio, se creó un amplio consenso a nivel político sobre la necesidad de una mayor integración a la economía mundial; y se firmaron numerosos tratados de libre comercio[6]. Hasta ahí, íbamos bien[7].

Sin embargo, luego de un cuarto de siglo de desarrollo acelerado el país dio inicio a una tercera etapa caracterizada, nuevamente, por el desarrollo mediocre. Durante los gobiernos de Bachelet II, Piñera II y Boric, volvimos a crecer por debajo del resto del mundo.

¿Qué hubo detrás de esta vuelta al crecimiento lento, con una menor creación de empleos, un menor crecimiento en los salarios reales y un estancamiento en la recaudación de recursos fiscales para la salud, educación, vivienda o pensiones? Tal como anticipa North: un deterioro en las reglas del juego, que inciden sobre el desarrollo.

Respecto de la política fiscal, volvimos a los déficits fiscales que atentan contra la inversión privada.

Desde el punto de vista de los impuestos volvimos a una estructura tributaria que desincentiva el ahorro de las empresas. El impuesto sobre las utilidades subió durante todos los gobiernos, situándose muy por sobre el promedio de los países desarrollados.

Desde el punto de vista de la política laboral, se introdujeron reformas disfuncionales

[5] El año 1993 se dicta el primer Código del Trabajo en Chile, aprobado en democracia (Cortázar, 1993).

[6] La implantación de mejores políticas fiscales y la mayor integración a la economía mundial durante el régimen militar no dieron todos sus frutos en materia de desarrollo porque, naturalmente, los inversionistas tenían incertidumbre respecto de si dichas reglas del juego se mantendrían con el paso a la democracia. Cuando alcanzaron legitimidad democrática, lo que auguraba mayor estabilidad en el tiempo, incentivaron fuertemente la inversión y el crecimiento.

[7] Las mejores reglas del juego van fortaleciendo, a lo largo del tiempo, las capacidades de los jugadores, o de las organizaciones. Por ejemplo, las empresas que se integran, a través de la apertura comercial, a la economía mundial se ven obligadas a incorporar procesos y formas de gobierno organizacional que mejoran su productividad de largo plazo. Esto pasa a engrosar la llamada productividad total de factores, un ingrediente fundamental en los procesos de crecimiento (Arellano, 2024).

para el desarrollo acelerado y la generación de empleos formales. Por ejemplo, durante el último par de años los salarios mínimos crecieron muy por sobre la productividad laboral, se disminuyeron las jornadas de trabajo manteniéndose inalterados los salarios, se incorporaron mayores restricciones para las empresas en la legislación laboral, y se propuso implementar un sistema de negociación por área. Todas estas reformas desincentivan la creación de empleos formales y la inversión, en especial en las Pymes, que tienen márgenes de utilidades más estrechos[8].

Respecto de la integración a la economía mundial, se retrasó la firma de tratados internacionales, como el TPP11, que daba acceso privilegiado a un mercado de más de 500 millones de personas.

Las conclusiones son claras: fue la calidad de las reglas del juego la que hizo la diferencia entre el desarrollo acelerado y el desarrollo mediocre; entre el progreso en la satisfacción de las necesidades de las personas, y las frustraciones y el pesimismo.

DESARROLLO CON EQUIDAD

Hemos puesto el énfasis en el desarrollo acelerado. Pero resulta importante detenerse en otro objetivo, el de la equidad.

Durante la última década, marcada por el populismo, se repitió incesantemente un argumento qué, a pesar de ser falaz, resultó muy influyente en el debate político.

Se afirmaba que durante la etapa de desarrollo acelerado el país creció mucho, pero no logró avanzar en forma significativa en materia de equidad. Es más, esa sería la razón principal del malestar ciudadano, y el así llamado "estallido social".

Contrariamente a lo que se ha dicho, durante esa etapa el país avanzó fuertemente en materia de equidad. La pobreza que el año 1990 alcanzaba al 50% de los hogares, hacia el fin del ciclo de desarrollo acelerado estaba por debajo del 10%. Mientras en 1990 el 20% más rico ganaba 15 veces más que el 20% más pobre, hacia el fin del ciclo de desarrollo acelerado lo superaba en 11 veces. Entre las familias más jóvenes, que son las más impactadas por las nuevas políticas, este cambio fue aún más significativo. Nunca en Chile

[8] Cuando el costo de la mano de obra crece más que la productividad laboral (como ocurre cuando los salarios mínimos aumentan a un ritmo mayor, disminuye significativamente la jornada de trabajo o, en el caso de las de menor productividad, se impone la negociación por área), se reducen los márgenes de utilidad. Ello no crea mayores problemas para las empresas que tienen utilidades anormalmente altas, pero para el resto, y en particular para las Pymes, induce quiebras y un aumento de la informalidad.

ni en América Latina, se habían producido avances tan importantes hacia una mayor igualdad en un plazo tan breve (Cortázar, 2021). ¿Podemos calificarlo como un fracaso?

En cuanto a la segunda parte de la afirmación, sin duda que el malestar ciudadano tuvo su raíz en el estancamiento en los empleos, salarios y recursos para la salud, educación, vivienda, pensiones y seguridad ciudadana. Los que, como hemos argumentado, dependen en más de un 80% del ritmo de desarrollo del país, el que se frenó abruptamente durante la última década.

Al evaluar las distintas políticas públicas, o reglas del juego, es importante considerar siempre su impacto sobre la equidad, pero sin olvidar, como ocurrió durante la última década, su impacto sobre el desarrollo, que es la variable clave para la creación de empleos, el aumento de salarios y la provisión de recursos públicos para las políticas sociales del Estado.

¿CÓMO MEJORAR LAS REGLAS DEL JUEGO?

Definido así el problema, surge la pregunta: ¿quién define esas reglas del juego que resultan tan determinantes para el progreso del país?

La respuesta es evidente. Todas las reglas del juego que, para bien o para mal, hemos mencionado se determinan en el sistema político.

Es en el sistema político donde se define el déficit fiscal, las carácterísticas del sistema tributario, la política laboral, la política de comercio exterior y todas las demás.

De ello surge una consecuencia lógica: no puede haber una economía de calidad sin una política de calidad.

Dicho de otro modo, si hemos tenido tres ciclos económicos y sociales (desarrollo mediocre, desarrollo acelerado y desarrollo mediocre) es porque han existido tres ciclos políticos que explican estos resultados.

LOS TRES CICLOS DE LA POLÍTICA

Detrás del primer ciclo de desarrollo mediocre, que se caracterizó por reglas del juego que imposibilitaban el desarrollo acelerado, existió un ciclo político que resultó determinante.

Durante esos cuarenta años, tuvimos un sistema político que se caracterizó por la fragmentación y la polarización. En esos tiempos se hablaba de los tres tercios. Los que se mantuvieron, con algunas variaciones, durante todos los gobiernos. Simplificando, podríamos decir: un tercio tratando de gobernar y dos tercios tratando de hacerle la vida imposible. El tercio de centro, ocupado durante la mayor parte del período por la Democracia Cristiana, constituía un centro muy particular. No buscaba construir una mayoría ni con la izquierda ni con la derecha, como había hecho el Partido Radical en el pasado, sino que defendía el camino propio. Quería gobernar sola. Ello la obligaba a construir y defender su espacio electoral compitiendo con fuerza, tanto hacia la izquierda como hacia la derecha, lo que contribuyó a polarizar el sistema político. Al verse a si misma como una alternativa excluyente frente a las demás fuerzas políticas, cuando estaba en la oposición no se sentía responsable de los resultados de la acción de gobiernos que eran, necesariamente, minoritarios. Lo mismo ocurrió con la izquierda y la derecha cuando gobernó la Democracia Cristiana. Un sistema político como ese no podía generar reglas del juego de calidad que tuvieran la estabilidad requerida para hacer posible el desarrollo acelerado.

Con el inicio de la transición, en 1990, emerge una nueva realidad política. Se caracteriza por la existencia de dos bloques políticos (gobierno y oposición, Concertación y Alianza por Chile), uno controlando el gobierno y el otro controlando el Congreso, que buscaban acuerdos para permitir la gobernabilidad del país. Ambos bloques sabían que eran indispensables para la aprobación de los proyectos de ley y, dada la demanda ciudadana por gobernabilidad durante la transición, se sentían responsables de su votación. Durante prácticamente todo este período los gobiernos carecieron de mayorías parlamentarias. La gobernabilidad del país no provenía de que la misma coalición controlara ambos poderes del Estado, sino de una estructura política (dos grandes bloques), y de conductas de los partidos, que favorecían los grandes acuerdos.

Fue este cambio en la realidad política el que permitió una política fiscal que creaba superávits, impuestos que incentivaban el ahorro de las empresas, una política laboral que era percibida como equitativa por trabajadores y empleadores y resultaba funcional para el desarrollo, y una mayor integración a la economía mundial.

Pero luego de un cuarto de siglo de desarrollo acelerado, vuelve a deteriorarse el sistema político: se fragmenta y polariza, nuevamente. Hoy existen 18 partidos en el Congreso (a los que hay que agregar un gran número de independientes). Ninguno de los

partidos políticos se siente indispensable para la aprobación de un proyecto de ley. Aunque estime que un proyecto resulta beneficioso para el país, si su aprobación implica algún costo político, puede rehuir entregarle su voto, bajo el pretexto que "los demás" podrían aprobarlo. ¿Alguien conoce algún país, con sistema presidencial y 18 partidos que funcione?

Como afirma North: para tener una economía de calidad se requiere de una política de calidad.

LOS CAMBIOS POLÍTICOS QUE NECESITAMOS

Para volver a un ciclo de desarrollo acelerado necesitamos de buenas reglas del juego que sólo la buena política puede proveer.

En primer lugar, requerimos disminuir el número de partidos (o coaliciones) con representación parlamentaria, para que éstos se sientan indispensables para la aprobación de las políticas con las cuáles concuerdan, de modo que se puedan hacer responsables de ellas.

En segundo lugar, necesitamos grandes coaliciones que hagan posible la gobernabilidad del país. Para este segundo objetivo, requerimos de un centro político que tenga la voluntad de crear coaliciones, ya sea con partidos de izquierda o de derecha, según lo que la realidad del país, y la realidad de los diversos partidos políticos, aconseje. Dicho de otra manera, evitar un centro que busca el camino propio, y consolidar un centro negociador.

En tercer lugar, requerimos que existan acuerdos transversales entre algunos de los partidos de gobierno y de oposión respecto de las reglas del juego más fundamentales para el país. Durante la última década hemos visto, en Chile, una estricta alternancia en el poder: Bachelet, Piñera, Bachelet, Piñera, Boric. Esto mismo lo estamos observando en buena parte del mundo. En Argentina (Kirschner, Macri, Fernández, Milei); en Brasil (Roussef, Bolsonaro, Lula); en Estados Unidos (Obama, Trump, Biden, Trump); y así en muchos otros países. Desde la crisis de 2008, en buena parte del mundo, se ha producido un gran desencanto con el sistema político. Una verdadera ruptura (Castells, 2019). Los electores se hacen ilusiones con alguna de las coaliciones políticas para luego desencantarse, al cabo de un par de años, y votar por la contraria (Hirschman, 1982); induciendo una alternancia en el poder. Si deseamos implantar reglas del juego de calidad, que puedan ser estables en el tiempo, necesitamos acuerdos transversales entre partidos de ambas coaliciones, que las puedan

mantener, más allá de quién gobierne. Para esta tarea, el centro político juega, nuevamente, un papel crucial. Puede constituirse en un puente eficaz que facilita los acuerdos, respecto de las reglas más fundamentales para el desarrollo y la convivencia democrática, entre los principales partidos de las distintas coaliciones.

LOS OBSTÁCULOS AL CAMBIO POLÍTICO

Pero no basta con querer. Hay que poder. Y enfrentamos tres importantes obstáculos al proceso de cambios.

En primer lugar, un sistema electoral proporcional, implantado el 2015, que incentiva el fraccionamiento del sistema político y que está detrás de los 18 partidos con representación parlamentaria que existen en la actualidad.

En segundo lugar, durante la última década se estableció, a lo ancho de todo el sistema político, un relato populista, que orientó la acción de gobiernos, parlamentarios y partidos (Rosanvallon, 2020). No ocurrió sólo en Chile. Algo similar sucedió en muchos países del mundo, a partir de la crisis del 2008 (Castells, 2019). El populismo, en Chile, partió como una propuesta de la izquierda, luego la adoptó mayoritariamente el centro para finalmente hacerla suya buena parte de la derecha.

El relato populista, habitualmente, divide al país entre "ellos" y "nosotros", típicamente entre la "elite" y el pueblo, destacando los conflictos irreductibles que habría entre éstos, los que impedirían la existencia de intereses compartidos[9].

Pone el énfasis en la redistribución, más que en el crecimiento y la globalización. Basta ver el debate económico en Chile en la última década. Nos hemos pasado diez años discutiendo reformas tributarias que fueron aumentando los impuestos a los inversionistas (Piñera, Bachelet, Piñera, Boric), sacrificando el crecimiento, del cual provienen más del 80% de los recursos del Estado. Hoy, finalmente, la gran mayoría del sistema político parece

[9] Más que en la unidad, que proviene de que todos compartimos los mismos derechos humanos, y somos ciudadanos de una misma Nación que nos acoge con nuestras diferencias; esta política de la identidad pone el énfasis en que los distintos grupos (por ejemplo, étnicos o de identidad sexual) tienen intereses opuestos que no pueden compatibilizarse. El centro de la vida política está en el dominio de unos sobre otros (Peña, 2023). Si se trata de un populismo de izquierda (Kirchner en Argentina; AMLO en México; o Boric en Chile) "ellos" son, entre otros, los grandes empresarios y los medios de comunicación. Si se trata de un populismo de derecha (Bolsonaro, Trump), "ellos" son los medios de comunicación que se les oponen y los sectores integrados a la globalización. Se diluye la idea de un "interés común" en la sociedad, que nos puede interpretar a todos.

reconocer que fue un error[10].

Otro rasgo del populismo es su desprecio a la democracia representativa. Frente a los acuerdos entre el gobierno y el parlamento, es habitual que se hable de una "cocina entre cuatro paredes". Favoreciéndose las soluciones plebiscitarias y la opinión de la calle. Así ocurrió, con el respaldo tanto de la izquierda como de la derecha, con la elección directa del Consejo Constitucional, en vez de haber utilizado con ese propósito al Congreso, como hicieron al momento de redactar sus constituciones la gran mayoría de las democracias europeas[11]. Es justamente esa democracia representativa, que tanto se ha desvalorizado, la principal fuente de las nuevas reglas del juego de calidad que necesitamos.

Por último, está su tendencia a desatar las pasiones. Imponiendo en el debate político las descalificaciones y las agresiones verbales.

En tercer lugar, durante esta última década, la convivencia nacional se ha ido tiñendo de miedo y desesperanza. El miedo a la delincuencia, al crimen organizado, a los inmigrantes, al desempleo, a no acceder a la atención médica necesaria, a no tener una pensión suficiente, a no poder dar a los hijos una educación de calidad. El miedo dificulta la confianza, la esperanza, los acuerdos y la posibilidad de sumar las energías para llevar a Chile a una democracia plena y pasar el umbral del desarrollo (Nussbaum, 2018).

¿CÓMO ENFRENTAR LOS OBSTÁCULOS?

El que reconozcamos la importancia de los obstáculos no significa que no podamos superarlos. Ya hay señales de esperanza.

Respecto del primero, un sistema electoral que fracciona el sistema de partidos, surgió en el Congreso una propuesta transversal que ha comprometido a parlamentarios desde el Partido Socialista hasta la UDI, para establecer un umbral de 5%, de modo que los partidos con bajas votaciones no puedan elegir parlamentarios. Estimamos que, de implantarse este cambio, el número de partidos disminuiría de 18 a 5 o 6. Sería, sin duda,

[10] Durante este último año las más altas autoridades de gobierno, como parlamentarios de todas las corrientes políticas, han reconocido una realidad qué durante toda la última década, marcada por el populismo, no estaban dispuestos a aceptar.

[11] Sólo el Partido Movimiento Amarillos por Chile propuso que fuera el Congreso quién redactara la nueva constitución. Este, dada su composición, hubiera permitido la elaboración de un nuevo texto constitucional, evitando un nuevo fracaso.

un cambio significativo.

Respecto del segundo obstáculo, el relato populista que se fue imponiendo en la última década, constatamos que con posterioridad al plebiscito del 4 de septiembre de 2022 dicho relato ha ido perdiendo fuerza. Cada vez son más los dirigentes y partidos que hablan del interés de todos (no sólo de "nosotros"); que reconocen el papel fundamental de la democracia representativa (y no sólo de los plebiscitos y la calle); que entienden que sin crecimiento acelerado resulta imposible responder a las necesidades de la gente[12]; y que hacen un llamado a evitar las descalificaciones en el debate público.

En cuanto al tercer obstáculo, el del miedo, el pesimismo y la desesperanza, volveremos a ese punto más adelante. Pero antes, hablemos del don de la naturaleza, que nos ofrece una gran oportunidad histórica.

EL DON DE LA NATURALEZA

Estábamos en medio de esta realidad y, cuando menos lo esperábamos, ocurrió un fenómeno sorprendente. Aparecieron, en los últimos años, oportunidades que nunca hubiéramos imaginado y que nos cayeron, literalmente, del cielo.

Como consecuencia del calentamiento global, se ha empezado a modificar la matríz energética. Ello va a traer cambios importantes en diversas industrias y actividades. Se prevé una expansión muy acelerada en cinco de ellas: el cobre (por la necesidad de electrificación, especialmente en la producción de automóviles); el litio (para las baterías); la energía solar (para reducir las emisiones de carbono); la energía eólica y el hidrógeno verde (amoníaco).

Si analizamos la realidad en el mundo, en esas cinco industrias clave estamos en la tarima olímpica. Entre los tres países más competitivos del mundo. Y sin haber hecho mérito alguno[13].

Se abren oportunidades nuevas, inéditas, que no puede mostrar ningún otro país, para dar el salto al desarrollo, lograr el crecimiento acelerado y contar con los recursos para

[12] Como parte del reconocimiento de la importancia de la inversión, se ha puesto en el centro del debate la necesidad de reducir la llamada "permisología".

[13] Este reconocimiento de la importancia de los recursos naturales para el crecimiento del país contrasta con lo expresado en el programa del actual gobierno, que rechaza las estrategias de desarrollo que tengan un fuerte énfasis en industrias que calificaban como "extractivas".

responder a las necesidades insatisfechas y a las frustraciones de las personas.

Pero, para aprovechar estas oportunidades tenemos que atraer al país inversiones por varias decenas de miles de millones de dólares. Inversiones que, si no somos capaces de atraer nosotros, van a buscar otros destinos. Sabemos que con las reglas del juego que tenemos hoy, resulta imposible. El Banco Central estimó, como hemos dicho, que con las actuales reglas del juego nuestro crecimiento en la próxima década no superaría el 1,8%. Necesitamos cambios importantes.

UNA PROPUESTA RADICAL

Para no dejar pasar esta oportunidad de dar un salto al desarrollo debemos actuar con urgencia y radicalidad.

En muchas de las áreas que hemos mencionado, no basta con hacer cambios pequeños, marginales, a través de reformas graduales. Esas pequeñas reformas graduales son útiles cuando la ola va en la dirección correcta y sólo hay que encauzarla. Pero no es nuestro caso. Tenemos que recuperar la credibilidad de Chile, que ha sido muy dañada. Después de una década de populismo y desarrollo mediocre, ello no resulta fácil. Los inversionistas nacionales y extranjeros tuvieron una gran decepción. Las proyecciones de Chile no se cumplieron y los resultados económicos de sus inversiones se deterioraron fuertemente. No les resulta fácil volver a confiar. Es más, pequeños ajustes de política, en medio de una ola de pesimismo, ni siquiera serían reconocidos. Para obtener los resultados que necesitamos, y dar un salto al desarrollo, tenemos que cambiar la ola en su conjunto. Ello supone cambios más radicales.

Por ejemplo, dijimos que una de las industrias que va a resultar muy beneficiada en los próximos años, a nivel global, es la del cobre. Sin embargo, nada asegura que Chile pueda aprovechar esa oportunidad. En la última década la producción de cobre ha estado estancada.

No hay duda qué parte importante de las causas de dicho estancamiento se encuentra en cambios tributarios y regulatorios, que han deteriorado nuestra posición respecto de nuestros competidores[14].

[14] Según el Instituto Fraser (2023), Chile pasó en la última década de estar entre los 10 países del mundo más atractivos para invertir, al lugar 35 (en 2022).

Para recuperar terreno, tendremos que bajar los impuestos a las inversiones, que nos impiden atraer los recursos que necesitamos. Respecto de este punto pareciera que se ha ido consolidando un consenso en el país. Por otra parte, tendremos que recurrir a reglas que hemos aplicado en el pasado con buenos resultados. Una de ellas es ofrecer a los inversionistas la opción de invariabilidad tributaria. Es decir, durante un plazo determinado, las empresas que optan por este sistema están obligadas a pagar los impuestos que existen al momento de realizar la inversión (aunque éstos suban o bajen con posterioridad).

A su vez debemos crear, en algunas industrias, la opción de invariabilidad regulatoria. No es que el Estado pierda la facultad para cambiar los impuestos o las regulaciones. Sólo que los cambios se aplicarían a las nuevas inversiones y para aquellas que no hayan optado por la invariabilidad.

Por otra parte, resulta crucial, en todas aquellas actividades en que enfrentamos una fuerte competencia de otros países, fijar un plazo máximo para otorgar los permisos que requieren los inversionistas, de modo que resulten coherentes con los que rigen en los países más competitivos[15].

Tenemos que hacer una mención especial al caso del litio. Contábamos, hasta hace pocos años, con las reservas de litio más grandes del mundo. Ya no es así. Para aprovechar la oportunidad que se nos abre, y no seguir cayendo en la tabla de posiciones a nivel global, necesitamos inversiones por varias decenas de miles de millones de dólares, de recursos que no tenemos en el país. El gobierno anunció la "Estrategia Nacional del Litio". Invitó a los inversionistas extranjeros a participar. Pero definió que las inversiones en el Salar de Atacama, donde tenemos nuestras principales reservas, deben hacerse a través de asociaciones con empresas del sector público, en las que el Estado chileno tenga el control. En otras palabras, les decimos a los inversionistas extranjeros: ustedes ponen la plata y nosotros se la administramos. Si no cambiamos esa regla es imposible que podamos aprovechar para el desarrollo, las oportunidades que nos ofrece el litio. Hay que concesionar la explotación del litio, tal como lo hacemos con el cobre.

También necesitamos respuestas urgentes y radicales en otras áreas:

Debemos dar un salto cualitativo en materia de concesiones de: carreteras, puertos, cárceles, hospitales y obras de regadío, entre otras.

[15] Las propuestas actuales si bien disminuyen los plazos, los mantienen muy por sobre los que existen en los países que compiten con nosotros.

Respecto de la situación migratoria tenemos que partir por reconocer el fracaso en las políticas aplicadas durante la última década. Tenemos una frontera que, por sus carácterísticas geográficas, resulta imposible de resguardar adecuadamente. El único modo de frenar las migraciones ilegales es definiendo nuevas reglas del juego, que las haga poco atractivas. Una propuesta alternativa debe partir por impedir la regularización de la condición migratoria de quiénes ingresan ilegalmente. Durante la última década, en cambio, se ha regularizado, en varias oportunidades, la situación de cientos de miles de inmigrantes ilegales. El mensaje que se ha dado hasta ahora es claro: resulta conveniente ingresar ilegalmente a Chile y luego esperar hasta el próximo perdonazo. Mientras esa sea la política, no hay modo de regular el flujo migratorio al país. Un problema que es visto como prioritario por buena parte de la sociedad. En segundo lugar, es clave impedir la permanencia en el país de personas que han ingresado ilegalmente[16]; y sancionar a los empleadores que contratan a trabajadores ilegales[17]. Pero no sólo se trata de limitar las inmigraciones ilegales. También resulta necesario incentivar las migraciones en áreas en que el país no cuenta con suficientes personas calificadas para prestar los servicios que se necesitan. Es, por ejemplo, el caso de la escasez de diversas especialidades médicas en los hospitales de regiones. Una política migratoria orientada al desarrollo del país debe considerar políticas específicas para atraer a esos profesionales a Chile.

En materia laboral también requerimos propuestas urgentes y radicales.
El único modo de asegurar aumentos sostenidos en el poder adquisitivo de las remuneraciones mínimas es que éstas crezcan al ritmo de la productividad laboral. Ese es también un requisito para la sobrevivencia de las Pymes.

Hemos mencionado sólo algunas de las reformas más urgentes que necesitamos. En estas definiciones nos jugamos las posibilidades de desarrollo, para dar una respuesta eficaz a las aspiraciones más fundamentales de los chilenos.

RAZONES PARA LA ESPERANZA

[16] Esta política exige el retorno al país del cuál provienen de los inmigrantes ilegales que son identificados cerca de la frontera (considerando, en ese momento, las situaciones que tienen justificación humanitaria, para distinguirlas de las migraciones por incentivos económicos); dar orden de abandonar el país a los que están en Chile al márgen de la ley; y en algunos casos llegar a la expulsión.
[17] La inmigración descontrolada ha creado una gran presión sobre el mercado laboral, los servicios sociales y ha generado una explosión en el número de campamentos.

Frente al pesimismo y el miedo que domina al país existen, como hemos argumentado, buenas razones para la esperanza.

La esperanza no es lo mismo que el optimismo (Han, 2024). El optimismo plantea que vamos a superar los problemas, dar un salto al desarrollo y resolver las necesidades y aspiraciones más fundamentales de las personas.

La esperanza, en cambio, reconoce que dicho resultado, si bien es posible, no está necesariamente garantizado. Existen todavía muchos obstáculos, incertidumbres y tareas pendientes, a los que hemos hecho referencia. El desarrollo es posible, pero depende de nosotros. De lo que seamos capaces de hacer, como sociedad, y como sistema político.

Cuando cayó el muro, muchos países de la ex Unión Soviética fueron capaces de encauzar la voluntad de la gente por ingresar a la Unión Europea. Algo similar pasó en Chile en la transición. Durante la Concertación fue posible encauzar la voluntad de la gente en torno al objetivo del retorno a la democracia y el crecimiento con equidad. Hoy es posible hacer una propuesta a la sociedad, orientada a cruzar el umbral del desarrollo. Hemos descrito varios de sus ingredientes. Si actuamos con decisión, antes de quince años podemos alcanzar el nivel de vida de Portugal y en poco más, el de España.

Tenemos una nueva oportunidad en nuestras manos. Que exige una respuesta urgente y radical. Para enfrentar el miedo y la desesperanza, y movilizar las conciencias y las voluntades de las personas, en la construcción de ese Chile posible.

REFERENCIAS

Arellano, J.P. (2024); ACADEMIA DE CIENCIAS.

Banco Central (2024); INFORME DE POLÍTICA MONETARIA, septiembre.

Castells, M. (2019); RUPTURE, Polity Press.

Cortázar, R. (1993); POLÍTICA LABORAL EN EL CHILE DEMOCRÁTICO, Ediciones Dolmen.

Cortázar, R. (2021); EL GRAN DESAFÍO. LA NUEVA CONSTITUCIÓN, Peohé Ediciones.

Fraser Institute (2023); SURVEY OF MINING COMPANIES.

Han, B. (2024); ESPÍRITU DE LA ESPERANZA, Herder.

Hirschman, A. (1982); SHIFTING INVOLVEMENS, Princeton University Press.
North, D. (1990); INSTITUTIONS, INSTITUTIONAL CHANGE AND ECONOMIC PERFORMANCE, Cambridge University Press.
Nussbaum, M. (2018); THE MONARCHY OF FEAR, Simon and Schuster.
Peña, C. (2023); "El peligro de la identidad", en Aninat et al; DIEZ AÑOS, DIEZ DESAFÍOS, Bofill, Escobar, Silva.
Rosanvallon, J.P (2020); EL SIGLO DEL POPULISMO, Galaxia Gutenberg.

Para un Estado moderno y efectivo

José Pablo Arellano Marín[18]

30 de abril 2025

Chile tiene una antigua tradición donde el Estado contribuye a formar la Nación , por lo mismo su rol ha sido más importante que en otros lugares , hemos descansado más en él para lograr el desarrollo del país y los ciudadanos esperamos más de nuestro Estado.

Tenemos bases positivas sobre las cuales descansar , pero al mismo tiempo grandes desafíos.

El primer desafío es la seguridad cotidiana de las personas. Esa es la primera responsabilidad del Estado , algo en lo cual los privados no lo pueden reemplazar porque cuando empiezan a hacerlo se recurre a la peor solución ya que el Estado debe tener el monopolio de la fuerza.

Este es un tema que en los últimos años no recibió la atención que hoy requiere , por tanto resultan insuficientes los recursos que se le asignaban en el pasado cuando no tenía la prioridad actual . Hay que ponerse al día con urgencia. Dada su importancia es el tema prioritario de una agenda para conseguir un Estado efectivo en responder a las necesidades de las personas y las organizaciones de la sociedad civil.

Junto con la seguridad, existen otras cuestiones muy relevantes para modernizar y volver más efectivo el Estado en Chile y son éstas las que analizaremos en el presente documento.

[18] Agradezco los comentarios de quienes leyeron un borrador de este texto : Joaquín Vial , Jorge Rodríguez C , René Cortázar, Manuel Inostroza , Marcela Guzmán, Clemente Pérez. Naturalmente el único responsable de lo que aquí se señala es su autor.

Abordamos cinco preguntas

1) ¿Cómo recuperamos la Sostenibilidad fiscal ?

Afortunadamente existe un consenso bastante amplio en la importancia de la sostenibilidad fiscal, pero al mismo tiempo hay un reconocimiento bastante generalizado de que la situación fiscal del país se ha deteriorado en comparación a la fortaleza que el país exhibió hasta el 2013.

Hay varios indicadores de este deterioro. Desde 2014 todos los años, con la sola excepción del 2022, se han registrado déficits iguales o superiores al 1% del PIB[19]. Como resultado de lo cual la deuda del gobierno aumentó desde 12,8% del PIB en 2013 a 41,7 % a fines del 2024. Una mayor deuda acarrea un mayor gasto en intereses. El pago de intereses es el ítem del presupuesto que más ha crecido en la última década. Para el año 2025 se proyecta un gasto de más de 4.000 millones de dólares en intereses.Esto es comparable a lo que el Estado gasta en vivienda.

La mayor deuda no solo nos obliga a un mayor gasto en intereses , nos deja más vulnerables frente a situaciones de crisis económicas y a la mayor volatilidad internacional ya que las condiciones para renovar el financiamiento que vence y para contratar nuevos créditos se vuelven más inciertas.

La situación proyectada para el año 2025 arroja un déficit muy superior a lo necesario para la convergencia hacia la sostenibilidad fiscal que evite un exceso de endeudamiento. Esto lleva a que el gobierno en abril haya anunciado una segunda ronda de recortes de los gastos presupuestados.

[19] Es cierto que hubo déficits en 2009 , para contrarrestar los efectos de la crisis financiera internacional y en 2010 y 2013 pero estos últimos fueron déficits menores al 0,5% del PIB. Muy distinto de lo ocurrido desde 2014 en adelante.

Peor aún , si se examinan las proyecciones fiscales para el periodo 2026-29 presentadas en el Informe de finanzas públicas del cuarto trimestre 2024 y la versión revisada del primer trimestre 2025 , en todos los años los gastos proyectados superan los ingresos , una situación inédita en estas proyecciones trienales[20].

Es indudable que la situación fiscal se ha deteriorado seriamente[21].

Para examinar los caminos de solución es importante entender por qué se ha llegado a esta situación

El periodo 2014-24 ha sido uno de déficits persistentes ya que los gastos han crecido por encima de los ingresos.. Este ha sido un periodo con años muy excepcionales , dada la pandemia y la política fiscal muy expansiva de estos años a la que se sumaron los retiros de fondos de pensiones. El grueso de la expansión fiscal de la pandemia se logró desarmar en el año 2022 y fue transitorio. Otra situación excepcional fueron los ingresos extraordinarios por el alto precio del litio en 2022-23. Por tanto es necesario identificar las tendencias.

¿Cuáles son las tendencias o los cambios más permanentes que se observan ?

El gasto total del gobierno central en 2024 y las proyecciones 2025 llegan a 24,4% del PIB[22].

---

[20] El Consejo Fiscal autónomo ha advertido reiteradamente sobre el deterioro de la situación fiscal. Véase por ejemplo https://cfachile.cl/noticias/cfa-pone-el-foco-en-el-mediano-plazo-alerta-sobre-persistencia-del-estres
y https://cfachile.cl/noticias/cfa-califica-como-preocupante-el-desvio-de-la-meta-de-be-en-2024-y-llama-a
Véase los Informes de Finanzas Públicas del cuarto trimestre de 2024 y primer trimestre de 2025. https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-24862.html

[21] La situación ya mostraba un deterioro relevante en el 2017. De hecho en esa fecha escribimos Arellano José Pablo (2017) “Panorama fiscal: propuestas frente a una situación amenazante” https://cieplan.org/new/2020/12/11/panorama-fiscal-propuestas-frente-a-una-situacion-amenazante/

[22] Estas cifras no son comparables con las de la OECD, ya que excluyen todo el gasto en pensiones y salud que se financia con cotizaciones obligatorias y cuyos beneficios de pensiones y

Esa cifra era de 22,3% en 2014[23] . Hay 2,1% PIB de mayores gastos (este mayor gasto equivale este año a más de 8 mil millones de dólares).La mitad de esta expansión del gasto se produjo entre 2014 y 2018.

Como los ingresos no han crecido en forma equivalente , el déficit se elevó en comparación al del 2014 en 1,2% del PIB. Hay que destacar que los ingresos han crecido en algo más de 1% del PIB en estos 10 años, a pesar de la caída del aporte de Codelco , en parte compensada con mayores aportes de la minería privada. La mitad del aumento de recaudación tributaria proviene del IVA .

Las principales razones del aumento en los gastos de gobierno en este periodo son : i) El pago de intereses a raíz de la mayor deuda, tal como se mencionó. ii) Las prestaciones previsionales que pasaron de 4% a 4,7% del PIB, por el aumento de cobertura del pilar solidario y la Pensión Garantizada Universal. iii) Los subsidios y donaciones, que son el principal ítem de gasto, aumentaron de 7,2% a 8,5% del PIB, un nivel que ya habían alcanzado el 2018 (8,4%). La mayor parte se explica por aumento de las transferencias a educación (crecen 0,6% del PIB) , destinadas principalmente a educación superior. iv)También aumentan las transferencias por subsidios en salud, transporte y bonos a las personas. v)Los gastos en personal crecen sostenidamente más que el PIB , con lo cual acumulan un aumento de 0,5% del PIB en el periodo , este crecimiento ya se había materializado en 2018. En términos de número de personas desde el 2013 en adelante el empleo crece todos los años por sobre el 3% , en los diez años previos lo hacía al 3% y en

salud son proporcionados por entidades no estatales, que en Chile son muy importantes no aparecen en esta cifra de gasto del gobierno central. Se trata de pensiones (AFP) , salud (ISAPRES) , seguro de cesantía (AFC) , pensiones y atención por accidentes del trabajo (Mutuales).

[23] Los años 2011-13 el gasto total era 21,5%.

los 90 y hasta mediados de los 2000 lo hacía menos del 2%. Se ha producido una aceleración en el aumento del empleo público que contrasta con el menor crecimiento del PIB. El empleo y gasto en personal ha crecido especialmente en el

Balance del Gobierno Central 2014-24 %PIB			
	2014	**2018**	**2024**
INGRESOS	20,7	22,2	21,8
Ingresos tributarios netos	16,5	18,1	17,9
Tributación minería privada	1	0,8	1,1
Tributación resto contribuyentes	15,5	17,3	16,8
Cobre bruto (aportes del Codelco)	0,9	0,6	0,4
Imposiciones previsionales	1,4	1,5	1,2
Rentas de la propiedad	0,5	0,5	0,6
Ingresos de operación	0,5	0,5	0,5
Otros ingresos	0,8	1,0	1,2
GASTOS	18,9	20,9	21,4
Personal	4,4	4,9	4,9
Bienes y servicios de consumo y producción	1,8	1,9	2,0
Intereses	0,6	0,9	1,2
Subsidios y donaciones (1)	7,2	8,4	8,5
Prestaciones previsionales (2)	4,1	4,0	4,7
RESULTADO OPERATIVO BRUTO	1,8	1,3	0,5
ADQUISICION NETA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	3,4	3,0	3,3
Inversión	2,3	2,0	1,4
Transferencias de capital	1,8	1,6	1,9
TOTAL INGRESOS (3)	**20,7**	**22,2**	**21,8**
TOTAL GASTOS (4)	**22,3**	**23,9**	**24,6**
PRESTAMO NETO/ENDEUDAMIENTO NETO	**-1,6**	**-1,7**	**-2,8**
Memo : otros datos			
IVA % PIB	8,2	8,6	8,6
Aporte mineria cobre	1,9	1,4	1,5
(1) Corresponde al concepto de transferencias (corrientes para el gasto) del clasificador presupuestario utilizado en la Ley de Presupuestos.			
(2) Excluye el pago de bonos de reconocimiento, que se clasifica entre las partidas de financiamiento.			
(3) Ingresos de Transacciones que afectan el Patrimonio Neto más Venta de activos físicos clasificada en Transacciones en Activos No Financieros.			
(4) Gastos de Transacciones que afectan el Patrimonio Neto más Inversión y Transferencias de capital clasificadas en Transacciones en Activos No Financieros.			
Fuente 2014-18 Dipres Estadisticas de las Finanzas publicas Gobierno Central 2014-23			
2024 Dipres IFP 1 trim 2025			

sector salud , el cual da cuenta del 40% del gasto en personal en el gobierno central.

Debe destacarse la caída en el gasto del Estado en inversión y transferencias de capital

durante el periodo , las cuales disminuyeron de 4,1% a 3,3% del PIB (aproximadamente un tercio de la inversión es en obras de transporte y un tercio en vivienda). Ha sido frecuente en los últimos años que no se ejecute todo el presupuesto de inversión y en cambio se supere el de gasto corriente.

Como resultado de todo esto , el mayor gasto y endeudamiento público no ha estado asociado a inversión sino a gastos corrientes y por tanto el mayor déficit fiscal está asociado a un menor ahorro público. Si la caída en la inversión pública no se ha traducido en un impacto mayor en la infraestructura nacional esto obedece al papel de las concesiones e inversión privada en dichas obras.

(El cuadro 1 presenta los principales datos para 2014-18 y 24)

¿Qué hacer en los próximos años ?

Mirado desde los ingresos , lo más importante es la promoción del crecimiento. En el pasado , el 80% de la mayor recaudación provino del crecimiento, aun habiendo realizado reformas tributarias que aumentaron la base y las tasas. Más aún, sin perjuicio de la necesaria reducción de la evasión , las tasas de impuestos son altas, en particular la tasa que grava las utilidades de las empresas que supera con creces el promedio de la OECD.

El Informe del Comité de expertos sobre espacio fiscal y crecimiento tendencial, publicado a fines de 2023 [24],estimó los mayores ingresos que se pueden obtener de un mayor crecimiento y de políticas para promover la minería del cobre y del litio.Por tanto todo lo que se haga por elevar el crecimiento estará contribuyendo a mejorar la situación fiscal.

[24] Comisión presidida por Manuel Marfám que entregó su informe el 24-11-2023 https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/pacto-por-el-crecimiento-el-progreso-social-y-la-responsabilidad-fiscal

En cuanto a los gastos es indispensable revisar todos aquellos gastos en programas duplicados y/o con evaluación deficiente. Racionalizar Ministerios , que en el 2000 eran 18 y actualmente son 25. Las subsecretarías pasaron de 25 a 38. Esto ha generado una inflación administrativa que puede verse en la cantidad de nuevos programas.

A raíz del incumplimiento de las metas fiscales para 2024 y la imposibilidad de hacerlo en 2025 el gobierno ha propuesto una serie de acciones correctivas administrativas y legales que reducen el déficit del año en curso en cerca de U$ 2 billones[25].

Aparte de la necesidad de que estas acciones se implementen efectivamente es necesario examinar en mayor profundidad otras fuentes de recursos frente a la estrechez fiscal que se proyecta[26].

Entre las medidas necesarias se pueden mencionar: hay que poner atajo decidido a malas prácticas que vía evasión elevan el gasto en subsidios al transporte , exceden el pago de licencias médicas y evaden el pago del CAE.

Ilustramos la necesidad de una mejora en la administración con lo sucedido en educación. Por razones demográficas el número de estudiantes en el sistema escolar ha disminuido y lo va a seguir haciendo. A pesar de ello la contratación de personal ha seguido aumentando[27].Esto es especialmente marcado en la educación administrada por el

[25] Véase el informe "Cumplimiento Ley de Responsabilidad Fiscal: Acciones correctivas para la convergencia fiscal". cuadro 3.2.10. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-366431_version_anexo1_PDF.pdf

[26] En diciembre de 2023 la OECD a petición del Ministerio de Hacienda entregó un informe con la metodología de revisión de gastos que se ha aplicado en otros países y que puede servir de base para una revisión más a fondo en Chile.

[27] El máximo de matrícula en el sistema escolar a nivel nacional llegó a 3.652.000 en 2005 . En 2024 llegó a 3.583.000 . En la última década se incorporó un número importante de estudiantes de familias inmigrantes que representaban el 7,7% de la matrícula total en 2024.

Estado (Municipal y SLEP). La matrícula bajo esa administración se redujo en 223.000 estudiantes entre el 2010 y el 2024 , en cambio la cantidad de personal en ese periodo creció en más de 38.000 docentes y más de 54.000 asistentes de la educación. La cantidad de personal por estudiante se duplicó, superando en un 70% la relación que actualmente existe en la educación particular subvencionada , donde esa relación es equivalente a la de la educación particular pagada[28]. Esto explica buena parte del desfinanciamiento que se observa en la educación administrada por el Estado. El desfinanciamiento ocurre a pesar que en este periodo el gobierno ha realizado permanentemente transferencias a los colegios con sostenedores estatales por encima del aporte que recibe el resto de los establecimientos por vía de subvenciones. Junto a la indispensable mejora en la administración , parece mucho más conveniente dedicar esos mayores recursos fiscales por estudiante a mejorar las remuneraciones docentes en vez de seguir aumentando el personal.

En síntesis , la actual no es una crisis fiscal pero sí una situación grave. Mientras antes se actúe menos costosa será la solución. Mientras más se postergue, más difícil y costoso será recuperar la necesaria sostenibilidad fiscal. Si no se actúa rápido lo peor sería tener que hacerlo en medio de una crisis.

2) ¿Cómo logramos un Estado que contribuya a impulsar el crecimiento y no le sea indiferente o peor aún que lo frene ?

Este tema debe encabezar la agenda económico-social. Toda iniciativa de gobierno en el ámbito económico-social debe revisarse en función de su contribución al crecimiento. Debe haber una clara muestra de prioridad para el crecimiento.El crecimiento es el que permite

[28] Cálculos en base a estadísticas del Mineduc para los años citados.

generar empleos , mejorar las remuneraciones y como vimos aumentar los ingresos del Estado. Para ello son claves la inversión y las exportaciones las cuales han estado estancadas[29].

Para promover la inversión es necesario :

2.1. Solucionar los problemas generados por la "permisología" y la litigación de proyectos de inversión.

La "permisología" comprende numerosos problemas:

a)Los permisos se han convertido en una gran traba. Ello ha sido diagnosticado en numerosos estudios y existe coincidencia en que el exceso normativo , a través de múltiples requerimientos y permisos que se duplican , se sobreponen y demoran en resolverse. se ha convertido en una traba al desarrollo.

b)Detrás de ello se divisa una tendencia a sobre regular y normar. Ha crecido mucho el entramado regulatorio , y este no ha sido armónico ni simple , haciéndolo innecesariamente costoso y restándole efectividad.

c)Ello se ha agravado con la judicialización de los permisos a la cual en varios casos se ha agregado un activismo judicial que ha introducido una mayor incertidumbre.

Estos costos excesivos favorecen la informalidad , encarecen la inversión y , lo que es peor, reducen la certeza jurídica que es algo indispensable para invertir.

Esto requiere de acción urgente.

Hay numerosas materias que se pueden simplificar por medio de acciones administrativas y

[29] En otro documento , Arellano (2024): "¿Por qué ha bajado el crecimiento económico en Chile a partir de 2014 y cómo lo retomamos?" https://acspm.cl/noticias/jose-pablo-arellano-por-que-ha-bajado-el-crecimiento-economico-en-chile-a-partir-de-2014-y-como-lo-retomamos/

que no requieren esperar de nuevas leyes.

Hay algunas materias en que resulta necesario elaborar un cuerpo legal que reemplace el actual, por ejemplo en el tratamiento de los "monumentos nacionales". En otros se puede podar y modernizar la legislación vigente. El trabajo legislativo relativo a varios permisos sectoriales que el gobierno presentó en enero de 2024[30] es un esfuerzo en esta línea. Resultará indispensable evaluar la real efectividad de esta iniciativa y los perfeccionamientos necesarios. Este deja fuera el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental que es un trámite obligado para todos los proyectos de mayor tamaño y que a marzo de 2025 tenía proyectos por U$ 95.500 millones[31] y respecto del cual existe amplio consenso en la necesidad de revisarlo[32].

Para poner límite al progresivo crecimiento regulatorio deberíamos obligarnos a que previo a una nueva regulación se revisen las existentes a fin de eliminar todas las redundantes. Toda nueva regulación debería ser precedida de un análisis de sus costos y beneficios.

2.2. Recuperar competitividad en materia tributaria.

La "permisología" se ha convertido en la restricción más seria para la inversión , pero el país también ha perdido competitividad en materia tributaria.

---

[30] https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=16566-03

[31] En los doce meses terminados en marzo del 2025 se ingresaron proyectos por U$ 71.500 mills y se aprobaron por U$ 21.270 millones. Los proyectos ingresados son comparables al total de la formación bruta de capital en 2024 fue de U$ 72.400 mills.

[32] En enero del 2024 , el gobierno ingresó al Senado un proyecto para su reforma. A fines de ese año un comite de expertos convocado por el Senado hizo un informe con recomendaciones sobre el tema
https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=16552-12
https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=comisiones&ac=sesiones_celebradas&idcomision=193&tipo=3&legi=485&ano=2024&desde=0&hasta=0&idsesion=20963&idpunto=27431&listado=2

En 2011 la tasa de impuesto a las empresas subió al 20% desde el 17% que había prevalecido desde el 2001. El 2017 subió al 25% y al año siguiente al 27%[33]. Estos aumentos se registraron al mismo tiempo que en prácticamente todos los países de la OECD los impuestos corporativos estaban bajando, con lo que la tasa de impuestos a las empresas en Chile supera el promedio de la OECD desde 2017.

La actual tasa de impuesto de 27% a las utilidades de las empresas , está por sobre la media de 23,7% en la OECD. Como ya se vio tenemos una situación fiscal que no deja espacio para bajar la tasa de impuestos sin compensar con otras fuentes de ingresos. Sin embargo, incluso si no es posible compensar con otros impuestos se puede comprometer una baja de tasas en la medida que se generen holguras futuras como resultado de un mayor crecimiento. Ello daría una señal clara a los inversionistas.

2.3 Fomentar el trabajo colaborativo público-privado.

Hay una serie de materias que van desde definiciones estratégicas hasta iniciativas para abrir mercados (y la defensa de los actuales) que se pueden beneficiar mucho de la colaboración público-privada.

Desde el gobierno se puede convocar a un conjunto de diálogos por el desarrollo. Diálogos que inviten a levantar la mirada, a trabajar en conjunto recuperando la confianza en que si hacemos las cosas bien el país tiene las condiciones para crecer y lograr su desarrollo. Los temas son variados: potencia alimentaria (fruticultura , acuicultura , proteínas animales..) y minera, logística, puertos , riego , energía, desalación, conectividad y digitalización, política habitacional y urbana en vista de los cambios demográficos, por mencionar algunos.

[33] En promedio la tasa llegó al 25,5% entre el 2014 y el 2024 mientras entre 1990 y el 2013 la tasa promedio fue un 16%. Esto es, la tasa de impuestos a las empresas en los últimos 10 años ha sido prácticamente 10% más alta que las dos décadas previas.

Es necesario que estos informes público-privados , cuando concluyan en acuerdos , cuenten con objetivos y planes , tengan responsables y un seguimiento. De lo contrario arriesgamos tener un informe más que se queda en diagnósticos e iniciativas que no se concretan.

La colaboración ha sido clave para negociar la apertura de nuevos mercados externos, ella se vuelve crítica en el actual escenario de guerra comercial. Lo mismo ha sucedido con la política de concesiones, que será indispensable para atender los nuevos requisitos de inversión y desarrollo.

3) ¿Cómo logramos un Estado que esté al servicio de las personas y las organizaciones de la sociedad civil y no centrado en sí mismo y en sus reglas ?

El desarrollo del país requiere de un buen Estado, capaz de responder de manera efectiva a las crecientes demandas que se le imponen. Con frecuencia el debate se centra en cuantas responsabilidades se le encarga al Estado, pero pocas veces se profundiza en los requisitos para que esas funciones se realicen con eficacia, eficiencia y ojalá con excelencia. Necesitamos un Estado que entregue los bienes públicos de manera eficiente , que proporcione servicios de calidad, que regule correctamente,. Un Estado donde los procesos de mejora continua y aseguramiento de la calidad sean parte de su práctica y cultura. Un Estado que así pueda ser parte de las soluciones sin generar nuevos problemas, contribuyendo a un desarrollo con equidad y sustentabilidad. Todo esto requiere de un Estado moderno que permita superar los problemas que han limitado nuestro desarrollo y que ayude a abordar los nuevos desafíos y oportunidades que surgirán en las próximas décadas.

Cualquier gran organización grande como nuestro Estado , para ser efectiva necesita ser flexible , adaptable a los cambios , con capacidad de anticipación, meritocrática, enfocada en los ciudadanos y donde prevalezca la rendición de cuentas y la mejora continua.

La agenda de temas y políticas para lograr un Estado moderno son múltiples. Muchos tienen que ver con aspectos de su organización, de sus recursos y de las políticas públicas. Aquí trato algunos aspectos a nivel de la organización del Estado.

Con demasiada frecuencia en el Estado las preocupaciones giran en torno a sí mismo y a sus procedimientos y a sus funcionarios y no a sus resultados.

Es indispensable poner al ciudadano y al usuario de los servicios públicos en el centro. La calidad de la atención que reciben ciudadanos y usuarios debe ser el criterio de evaluación de los programas de gobierno. Aquello que no les agrega valor debe eliminarse o reformarse para que genere el aporte esperado.

En esa dirección deben enfocarse los criterios de evaluación y con ese criterio debe exigirse el "accountability".

Conspira contra ello la burocratización y la politización de los servicios del Estado.

Para evitar la politización es necesario profundizar en dos líneas que examinamos a continuación[34].

3.1 La autonomía y gobernanza profesional de las entidades estatales que cumplen un rol regulatorio y de las empresas públicas.

En las últimas décadas se promovió un cambio de gobernanza de algunas entidades de la administración del Estado y empresas públicas , dejando su administración a cargo de un consejo o directorio plural que se renueva por parcialidades para darle continuidad. Con ello se consigue autonomía del gobierno y del ciclo electoral, procurando así su continuidad e independencia. Aparte del Banco Central (1989) , destacan el Servicio Electoral (2015), el Consejo para la Transparencia (2008) , la Comisión del Mercado Financiero (2019), el

[34] En Arellano (2021) Normas Constitucionales y modernización del Estado en Chile ,se desarrollan estos y otros temas vinculados https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/az5353.pdf

Consejo nacional de Educación(1990 y 2009) ,la Comisión Nacional de Acreditación (2006) ,la Agencia de Calidad de la Educación (2011), Codelco (2009) y TVN (1972)[35]. La autonomía se vuelve especialmente relevante para las decisiones cuyo horizonte y efectos superan el periodo de gobierno ; para hacer prevalecer el interés general por sobre intereses particulares y grupos de presión; cuando se trata de decisiones de alta complejidad , especialización y prevalencia de aspectos técnicos; y en el cuidado de ciertos bienes como el pluralismo y la independencia política que se busca preservar (es el caso de la regulación los medios de comunicación, regulación de elecciones, transparencia en información).

Conviene avanzar en el traspaso de ciertas agencias del Estado a esta modalidad de gobierno y administración, así como seguir mejorando la gestión de las actuales. Aquellos servicios que tienen un rol de fiscalización o cuya labor está asociada a la fe pública son los que más se benefician con la autonomía y un gobierno colegiado. Entre los organismos que tienen esa característica y que podrían gozar de autonomía están la Dirección del Trabajo, las Superintendencias y el Instituto Nacional de Estadísticas. Este camino seguiría la positiva experiencia de las últimas décadas , la que también se observa como tendencia a nivel internacional. Lo mismo debería hacerse con la gobernanza de las empresas del Estado que no se han renovado.

3.2 La gestión del personal y la selección de directivos en el Estado.

Estos dos temas : el liderazgo y las personas son críticos en cualquier organización , con mayor razón en una que presta servicios. Son también temas complejos y sensibles en el Estado.

En la selección del liderazgo se han hecho avances , no así en la gestión del personal.

[35] En paréntesis su fecha de instalación

En 2003 se inició el sistema de la Alta Dirección Pública (ADP) para la selección de los directivos del sector público. Desde su creación hace más de veinte años, el sistema se ha ido perfeccionando, se ha ampliado el número de cargos nombrados por este mecanismo y se ha fortalecido el sistema para evitar los intentos por burlar su objetivo. La complejidad del Estado moderno exige una administración profesional, la que tiene que ser capaz de servir a la ciudadanía bajo gobiernos de distintas orientaciones políticas. Hay espacio para seguir mejorando este sistema y con ello ir empoderando y otorgando más atribuciones para la gestión a los directivos , lo cual lleva asociado mayor grado de accountability.

En materia de personal ,en cambio, en las últimas décadas no han habido reformas de carácter general. Toda la legislación sobre la materia , que es abundante , está referida a las leyes anuales de reajustes y otros beneficios y a leyes que modifican las plantas de los servicios o las crean cuando se han introducido nuevos servicios o fusionado otros.

El personal civil del gobierno central llega actualmente a poco más de 480 mil personas. En las municipalidades el empleo llega a 310 mil[36].

Nos referimos aquí a la situación del personal del gobierno central. Las municipalidades tienen mayor autonomía y flexibilidad en la administración de su personal y no se examina en este texto la realidad de los municipios y todo lo que concierne a su gestión[37].

Del personal del gobierno central , prácticamente un 48% se desempeña en el sector salud.

A pesar de las diferencias en las funciones de las distintas entidades del gobierno central,

[36] Puede verse https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-24332.html#recuadros_articulo_5482_group_pvid_35869_0
y https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15676.html

[37] Las empresas del Estado administran su personal en base a la legislación del código del trabajo que rige para el sector privado. Las universidades estatales tienen también un régimen propio y más flexible que el del gobierno central.

su personal se rige prácticamente por el mismo marco normativo. Esas normas tienen su origen , con adecuaciones , a lo establecido hace cien años en la Constitución de 1925 que dispone la existencia de un Estatuto Administrativo con funcionarios de planta, con estabilidad y derecho al ascenso dentro de una carrera. Las remuneraciones y condiciones de trabajo de los funcionarios son definidas por ley. Dada las rigideces de ese esquema , el crecimiento del empleo en el gobierno central se ha realizado por contrataciones "a contrata" asimilados a un grado de la escala "única" de remuneraciones. Es así como tres cuartas partes del personal no está en las plantas.

No es para nada claro que el estatuto laboral deba ser el mismo para quienes se desempeñan en roles de fiscalización (SII, CMF,SAG, Sernageomin,etc ..) que los que están a cargo del diseño y la gestion de politicas publicas (Ministerios centrales) y los que prestan servicios (Servicios de salud , incluidos los hospitales , los SLEP , o el Registro Civil).

Por otra parte, cuando los organismos están gobernados por consejos autónomos que no se renuevan con cambios de gobierno, la preocupación por la politización de las contrataciones y la rotación de personal al ritmo de los cambios de gobierno pierden su importancia.

La Constitución establece que las remuneraciones y condiciones de trabajo del personal del gobierno central se definen por ley. Al mismo tiempo señala que "no podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades". Esta norma se pasa por alto con frecuencia a través de paralizaciones ilegales

Es necesario replantearse las normas para el personal del Estado poniendo como objetivo que ellas faciliten una gestión efectiva del aparato del Estado y la buena calidad de los servicios que entrega, ciertamente velando por los derechos de los trabajadores. Para ello en vez de proponerse que todos los funcionarios deben estar en planta y que se llenen las

plantas existentes, se debe elaborar un sistema a partir del régimen a contrata, haciendo prevalecer el mérito en contrataciones y promociones y estableciendo un sistema de evaluaciones y despidos que ofrezca garantías a los funcionarios.

Fruto de los cambios tecnológicos las grandes organizaciones modernas ya no operan con las estructuras que pudieron ser válidas en el pasado , son menos burocráticas , más horizontales y flexibles.

4) ¿Qué palancas podemos usar para desatar un proceso virtuoso de modernización del Estado ?

Tenemos abundantes diagnósticos e informes sobre la necesidad y reformas para modernizar el Estado. (En el anexo hay una lista de los principales ejemplos). En varios aspectos hay un amplio acuerdo. ¿Por qué no se avanza ? ¿Cómo desatar e impulsar un proceso de cambios que siempre encontrará detractores ?

Un factor de cambio tiene que ver con el nivel de tolerancia al mal servicio. En los servicios que ofrecen las empresas privadas existe un bajo nivel de tolerancia a sus errores y mal servicio.Eso las obliga a ser más rigurosas y a cuidar el nivel de servicio. Bajar el nivel de tolerancia por una mala atención en los servicios públicos, elevaría el accountability y obligaría a una mejor atención. Esto es doblemente importante cuando por tratarse de servicios monopólicos el usuario no tiene opción para cambiarse[38]. Aquí hay un rol para la ciudadanía y la sociedad civil como promotora del cambio.

Otra palanca de cambio es la digitalización y la introducción de tecnología. Hay mucho que se puede aprender de la industria de servicios que están en la vanguardia en este sentido : retail, financiera. El diseño de servicios está en el centro de estas actividades. Es el

[38] Cass Sunstein , How change happens , ha subrayado la importancia del umbral de tolerancia para desatar cambios.

ciudadano y el usuario el que tiene que estar a la base del diseño y no la burocracia y el cumplimiento de reglas de la época pre-digital[39].

Estamos en medio de una revolución tecnológica asociada a las tecnológicas de información y comunicaciones, a la digitalización y la inteligencia artificial. Ello plantea cambios muy importantes en la forma en que se pueden ofrecer los servicios del Estado. Al mismo tiempo surgen necesidades nuevas. La velocidad de los cambios es impresionante. Las tecnologías de la información permiten mayor participación y evaluación por parte de los ciudadanos en los servicios que entrega el Estado. Esto mismo se convierte en exigencia para un Estado que debe ser más ágil y capaz de comunicar y medir correcta y oportunamente la satisfacción de sus usuarios a fin de mejorar su respuesta y ampliar los espacios de participación.

Hay un espacio enorme para simplificar y diseñar servicios amigables con los usuarios.

Por ello lo importante es que al digitalizar e introducir nuevas tecnologías se utilice ese proceso para revisar los procedimientos vigentes. Repetir los actuales procesos en forma digital es perder una oportunidad importante y única para hacer más eficientes y simples los procesos. El rediseño de los procesos de cara a una simplificación y mejor atención debiera ser requisito para las inversiones en digitalización.

El Estado chileno ha ido perdiendo el liderazgo que tuvo en la incorporación de tecnologías para su modernización. La situación se hace más grave con la incorporación de la inteligencia artificial. El uso de la inteligencia artificial generativa tiene especial valor en organizaciones que manejan grandes cantidades de datos y que entregan servicios profesionales, como ocurre con los gobiernos , por lo que no incorporar oportunamente en su utilización nos

[39] El nuevo equipo de DOGE en EEUU entiende esto y por eso han tomado el control de la infraestructura digital del gobierno para abordar sus fines. Vease Tavoulareas (2025) *https://www.techpolicy.press/doge-understands-something-the-us-policy-establishment-does-not-technology-is-the-spinal-cord-of-government/*

hará perder competitividad y calidad de servicio para los ciudadanos[40].

La simplificación de procesos y normas resulta indispensable. Un ejemplo del exceso de normas que dificultan la gestión pública y favorecen los intereses de grupos se aprecia en la tendencia que se observa en dos leyes anuales para organizar la actividad del Estado. Las leyes de presupuesto y las de reajustes de remuneraciones.

La primera ley de presupuestos que se aprobó después de la vuelta a la democracia en 1990 tenía 295 páginas, la del año 2024 tiene más de 1.100 páginas, además de protocolos y compromisos del Ejecutivo que llenan más de 20 páginas.

La ley de reajustes de remuneraciones del sector público para 1991 tenía 14 artículos la del 2000 , 32 artículos , la de este año tiene 110 artículos. En algunos aspectos estas leyes han adquirido características de ley miscelánea, las que están prohibidas desde la reforma constitucional de 1970 para evitar el grave daño que causaban a una sana administración del Estado.

Esta inflación normativa que complejiza la gestión del aparato estatal es en buena medida resultado del fraccionamiento del sistema político que deriva en múltiples demandas particulares que es necesario acoger para conseguir los votos para aprobar las normas. Ese

---

[40] Una ilustración de nuestro atraso se puede obtener al comparar la "Estrategia de gobierno digital 2030" en proceso de consulta desde enero del 2025 por la Secretaría de Gobierno digital https://participacion.digital.gob.cl/es-CL/projects/segunda-consulta-estrategia-de-gobierno-digital-2030
con el equivalente en Australia "Artificial intelligence in government" https://www.digital.gov.au/policy/ai/policy , para tomar una referencia ilustrativa.

Casos de uso de la IA generativa se pueden ver en el documento OECD ARTIFICIAL INTELLIGENCE PAPERS June 2024 No. 20 GOVERNING WITH ARTIFICIAL INTELLIGENCE: ARE GOVERNMENTS READY?
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/governing-with-artificial-intelligence_f0e316f5/26324bc2-en.pdf

mismo fraccionamiento hace muy difícil concordar reformas más ambiciosas que corrijan problemas que tienen diagnósticos compartidos pero que afectan intereses particulares o tienen costos , de corto plazo (reales o supuestos) necesarios para conseguir la modernización del Estado[41].

Resulta indispensable abordar las reformas políticas y electorales que mejoren el funcionamiento de la política y la gobernabilidad.

Por último vale la pena mencionar dos instituciones que juegan un importante rol transversal en la gestión del Estado y que necesitan ser actualizadas para que contribuyan al proceso de modernización: la Dirección de Presupuestos y la Contraloría General de la República. Cada una desde su rol juegan un papel clave en la sostenibilidad fiscal y en la fiscalización de los actos en el Estado , sin embargo deben hacerlo en forma compatible con los otros objetivos que aquí se han planteado. Son dos entidades indispensables para liderar el proceso de modernización.

5) ¿Cómo conseguimos que a través de las políticas sociales el Estado amplíe las oportunidades de las personas , favorezca su desarrollo y priorice las necesidades más urgentes ?

Después de varias décadas de expansión , la cobertura de los servicios sociales en Chile es prácticamente universal. Así ocurre en educación, en salud y en pensiones. Por tanto, el foco principal actualmente es la calidad.

Al mismo tiempo, los recursos financieros que el país destina a estos servicios es comparable a los países de la OECD. En educación Chile destina 5,9% del PIB mientras el promedio de

[41] Estos temas se analizan en mayor detalle en Arellano (2021) Normas Constitucionales y modernización del Estado en Chile https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/az5353.pdf

la OCDE es 4,9%[42].

En salud el gasto en Chile es de 9,3% del PIB mientras el promedio de la OECD es 8,3%[43]. Por tanto el principal desafío es su buen uso.

Mejorar la calidad de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos en educación y salud es un desafío mayor que aumentar la cobertura y generalmente no tiene respuestas fáciles.

Para abordar estos desafíos debemos evitar quedar entrampados en la disputa ideológica entre sistemas de prestación "pública" o "privada" que ha predominado en la última década. Chile tiene una antigua tradición de provisión mixta.

En el caso de educación, la educación particular subvencionada por el Estado mediante un pago por estudiante y de acuerdo a su asistencia viene desde 1951[44]. Sin embargo, en la discusión local se ha replicado y se la ha querido asociar al debate de los vouchers que existe en EEUU en medio de un contexto muy distinto.

Tenemos un sistema de provisión educacional mixta , donde el Estado hace aportes diferenciados en base a la necesidad de los estudiantes (nivel socioeconómico y capital cultural de las familias , necesidades educativas especiales , ruralidad o vulnerabilidad urbana) y no en función de la naturaleza del sostenedor (estatal o particular) como se

[42] OECD Education at a Glance 2024 , con datos referidos a 2021 .
https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2024_c00cad36-en.html
En 2018-19 el financiamiento en Chile era 6,6% del PIB. Seguramente esta cifra se revisará a niveles sobre 6% con los datos para los últimos años

[43] Datos referidos a 2019 OECD Health at a Glance 2021
https://www.oecd.org/en/publications/2021/11/health-at-a-glance-2021_cc38aa56/full-report/component-57.html#figure-d1e10399

[44] Ley 9864 de enero de 1951, siendo Ministro de Educación, principal impulsor de esta iniciativa Don Bernardo Leighton

enfatiza en el debate ideologizado.

Por otra parte dado el alto grado de descentralización del sistema es necesario poner énfasis en un sistema de evaluación nacional de los aprendizajes que entregue claras orientaciones de donde es necesario mejorar y dónde y cómo se logran aprendizajes efectivos.

También el sector educación está afectado por la sobreregulación, al punto que el Ministerio de Educación publicó una Guía sobre la normativa vigente dirigida a los directivos de los colegios ,que llega a 200 páginas.

https://liderazgoeducativo.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/55/2023/04/Guia-sobre-Normativa-Vigente.pdf

Es indispensable simplificar y liberar el tiempo de los líderes educativos para que lo puedan dedicar a la dirección de sus equipos y a la formación de sus estudiantes. Así mismo, hay que evitar la judicialización de las relaciones al interior de los colegios y poner el acento en el proceso formativo de sus estudiantes.

En el caso de la salud , la provisión privada con los fondos de seguros obligatorios se remonta a la Ley N° 16.781 de medicina curativa en 1968, la cual ofreció la modalidad de libre elección a empleados públicos y privados y a los pensionados. Ella dio origen al Servicio Médico Nacional de Empleados (Sermena) , antecesor del actual Fonasa. En esa misma época se crearon las Mutuales de accidentes del trabajo.

La mala experiencia con una deficiente reforma a este sistema de seguros de salud que dio origen a las Isapres en 1981 y la incapacidad para perfeccionarlo oportunamente , no se debe confundir con la valiosa tradición de provisión mixta que tiene el país.

Es necesario corregir los sistemas de seguro para que la provisión pública y privada favorezcan la prevención y el control de costos de la atención de salud.

El Estado tiene a su cargo el grueso de las prestaciones hospitalarias y lo hace con un

esquema de administración muy rígida que conspira contra su gestión , en un área muy compleja de gestionar.

Construyendo sobre las fortalezas existentes y dejando fuera restricciones ideológicas hay que abordar el futuro del sector.

En vivienda el desafío es tanto de cantidad como de calidad. Los años de baja inversión han coincidido con el aumento de la migración y por tanto han acrecentado el déficit habitacional. Al mismo tiempo seguimos al debe en una política de urbanismo que concilie las necesidades de espacio para la construcción habitacional con una adecuada planificación urbana y aumento de los espacios de uso público.

Comentarios finales

Tenemos un Estado desafiado para responder a su obligación primera que es la seguridad de las personas.

Para ello y para responder en sus diversas responsabilidades necesitamos un Estado fiscalmente sólido. En la última década se produjo un debilitamiento que es necesario superar para que así el gobierno pueda contribuir a la estabilidad macroeconómica y apoyar el crecimiento evitando las crisis tan comunes en nuestra historia del siglo y tan frecuentes en américa latina y asegurando una sólida clasificación de riesgo que reduzca el costo del financiamiento de las inversiones.

Un requisito indispensable para la solvencia fiscal es mantenernos vigilantes frente a cualquier intento de populismo. El populismo se sustenta en promesas de corto plazo que ponen en riesgo el futuro y que nos dejan más vulnerables en medio de un entorno internacional más frágil , más impredecible e inestable. La experiencia histórica es contundente respecto de sus nefastas consecuencias.

La estabilidad macroeconómica es la base sobre la cual se puede impulsar el crecimiento.

Ello requiere un Estado comprometido y no desconfiado del progreso económico. Eso pasa por una actividad regulatoria que habilita y no una que frena y entorpece y por la promoción de la colaboración público-privada.

Ello puede dar origen a un círculo virtuoso en que las buenas políticas generan un mayor crecimiento el cual entrega como dividendo más ingresos para el Estado con los cuales se puede dar más y mejores respuestas a las necesidades de la ciudadanía.

Las proyecciones muestran que los próximos 5 años habrá una fuerte restricción de financiamiento del Estado, dado que habrá que reducir los déficits y que existen gastos comprometidos que superan o igualan las proyecciones de ingresos. Ello obligará a poner mayores esfuerzos en la eficiencia y cuidado en el uso de los recursos públicos.

Por último hay reformas y transformaciones que van más allá de los recursos financieros y que dicen relación con la gestión de una organización compleja y burocrática como es el Estado. Han habido numerosos anuncios , propuestas e insuficientes cambios que hayan logrado modernizar su funcionamiento.

Se necesita un liderazgo claro que impulse los cambios administrativos y acuerdos legislativos para llevar adelante cambios que cada día se vuelven más urgentes.

Anexo Propuestas e informes sobre modernización del Estado de los últimos 15 años

Un mejor Estado para Chile , propuestas de modernización y reforma

Consorcio para la Reforma del Estado 2009

El Consorcio para la Reforma del Estado se ha planteado como objetivo contribuir a la viabilidad y continuidad del proceso de reforma del Estado en Chile. esfuerzo realizado en este año y medio

https://proactiva.subdere.gov.cl/handle/123456789/236

https://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/un-mejor-estado-para-chile/

Programa de Mejoramiento de la Gestión Pública y de los Servicios Ciudadanos, octubre de 2014, el BID USD 96 MM. Su ejecución se dio entre febrero 2015 y febrero 2021.

https://www.iadb.org/es/proyecto/CH-L1085

Secretaría de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda es la encargada de diseñar, gestionar y apoyar el desarrollo de proyectos transversales de modernización del Estado

(A fines del año 2014, el BID aprobó el Programa de Mejoramiento de la Gestión Pública y de los Servicios Ciudadanos. Este programa fue ejecutado en el Ministerio de Hacienda bajo el nombre de "Programa de Modernización del Sector Público" (PMSP) hasta 2018 por la Unidad Coordinadora del Proyecto de Modernización, momento en que se traspasa la continuidad de los proyectos pendientes a la Secretaría de Modernización.)
https://modernizacion.hacienda.cl/

Centro de Estudios Públicos (CEP): El CEP ha contribuido al debate sobre la modernización del Estado. Entre sus aportes destacan los libros que abordan propuestas y análisis para mejorar la gestión pública en Chile.

Un Estado para la Ciudadanía Informe de la Comisión de Modernización del Estado CEP 2017

https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2022/09/un_estado_para_la_ciudadania_cep.pdf

Un Estado para la Ciudadanía: Estudios para su modernización" CEP 2018

https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2022/09/libro_un_estado_para_la_ciudadania_cep_2018.pdf

Agenda de Modernización del Estado

JULIO 2019 ,

Presidente Piñera : a mediados de 2018 creamos el Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado.

Documento de 98 pags elaborado por Presidencia,Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/d3/e3/d3e3bb10-4ad2-4df8-adfa-b4ff69a658b6/agenda-de-modernizacion-del-estado.pdf

Una Política Fiscal en Serio

Ricardo Escobar Calderón.

Abril 2025

En los últimos 20 años muchas veces me han preguntado *¿Tú qué impuestos crees que hay que cambiar*? En mi opinión, detrás de esta pregunta está el centro del problema fiscal que tenemos desde hace ya muchos años, la creencia en la magia legal, como si se tratara de

pensar poco y rápido, ponerle una pizca más de sal, dos papas menos, un poco de zapallo y listo, la cazuela fiscal se resuelve, la recaudación sube y podemos financiar lo que quiera gastar el gobierno de turno.

Cada vez que he respondido que es un error aproximarse de esta manera al problema me han mirado con una mezcla entre pena "*este tipo no sabe qué hacer y está esquivando la pregunta*" o, peor, desprecio porque "*este fulano no quiere que nada cambie, quiere favorecer a sus amigos millonarios y clientes que no pagan impuestos*".

A riesgo que el lector piense eso una vez más, cosa a la que ya estoy acostumbrado, expondré lo que creo que son los problemas de nuestra política fiscal (sí, el conjunto, no solo lo que se refiere a aumentar la recaudación tributaria), las condiciones metodológicas para que se pueda diseñar soluciones efectivas y no meros saludos a la galería sin resultados reales, y, finalmente, algunas ideas específicas que se deben considerar en el campo de los impuestos y la administración tributaria.

¿Poco sexy, políticamente aburrido, esto no calienta a los votantes? Pues sí. Si quiere escuchar cuentos entretenidos y promesas inútiles, vaya y revise la parte tributaria de casi todos los programas presidenciales de las últimas tres elecciones presidenciales. Si le interesa en cambio dialogar sobre lo que puede volver a ordenar la política fiscal, y hacer que nuestras cuentas nacionales vuelvan a estar en una situación como la que alguna vez tuvimos, que ayudó a crecer a Chile y sacó a millones de personas a salir de la pobreza, lo invito a seguir leyendo. Le prometo que haré lo posible para que no le de sueño.

I. La porfiada realidad.

Creo que ha habido ocho o nueve reformas tributarias desde el año 2010, dependiendo de si uno cuenta algunos ajustes relativamente menores como reformas. La recaudación fiscal de impuestos, sin embargo, no ha variado significativamente en estos 15 años, de un 18,7% del PIB en el 2000 a 20,6% el 2023[45].

En el mismo período la deuda del Estado se ha cuadruplicado.

A partir del segundo gobierno de la presidenta Bachelet **se ha aumentado el gasto permanente del Estado de forma importante, sin que se haya logrado el aumento de recaudación que se suponía ocurriría para financiar ese gasto adicional**. Esto ha sucedido por dos razones: la primera es que sistemáticamente los supuestos de la Dipres

[45] OECD: https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2024_c87a3da5-en/full-report/component-3.html#chapter-d1e190-2b88fd973f

y Hacienda han incluido estimaciones de crecimiento de la economía que no se dieron[46], y la segunda es que reformas tributarias aprobadas para financiar mayores gastos no han recaudado lo que Dipres y Hacienda estimaban[47].

Primeros comentarios:

a) **La recaudación tributaria depende en una parte muy importante del crecimiento de la economía**. Cuando un gobierno al mismo tiempo por un lado promete o espera mayor recaudación y por otro promueve ideas que influyen en forma inversa en la inversión, tiende a caer el crecimiento, con lo cual no aumenta la recaudación.

Medidas que introducen incertidumbre jurídica sobre derechos de propiedad, legislación que incrementa costos laborales, decisiones ambientales arbitrarias o simplemente demoras absurdas por permisos administrativos y judicialización de proyectos, son vectores contrarios al aumento de la recaudación que por otro lado se espera o impulsa.

b) **El proceso de generación de políticas públicas, el proceso presupuestario de Dipres y Hacienda, y el Congreso, no consideran una estimación económica que correlacione los impactos de unas decisiones con otras y no se hacen ajustes oportunos en el proceso de gasto público.** Cada ley o medida de política se mira aislada del resto, como si ocurriera en un plato Petri. El resultado es el déficit fiscal crónico de la última década.

c) Las estimaciones de rendimiento de recaudación de las reformas tributarias han sido sistemáticamente erradas..

Por un lado, es evidente que la calidad de la generación de datos y la capacidad de análisis de ellos por el SII, Dipres y Hacienda es muy pobre. No se explica de otra manera la constante de errores, gobierno tras gobierno, reforma tras reforma.

---

[46] El plan de gobierno de Bachelet II estimaba una recaudación que dependía de un crecimiento del PIB de 5% cuando en promedio la realidad fue solo 1,8%. Júzguenme por los resultados, decía el titular de una entrevista de un desafiante ministro de Hacienda cuando se le advertía el 2014 de lo que vendría con su propuesta de reforma.

[47] Por ejemplo, la reforma de 2014 debía recaudar cerca de 3% del PIB en régimen. Luego de 10 años se estima que recauda la mitad de eso. Más recientemente, un impuesto a la repatriación de capitales que debía recaudar USD 600 millones logró el 15% de eso, **¡un error de 85% en menos de 6 meses de proyección por parte de la Dipres y Hacienda!**

Por otro, la incapacidad del Congreso para tener un análisis crítico propio de lo que sea que informan Dipres y Hacienda es también evidente. Salvo por el apoyo más o menos informal y muy limitado de algunos centros de estudios, es prácticamente imposible para diputados y senadores contar con una verificación cruzada de lo que diga el ministro de Hacienda de turno.

Nadie independiente tiene acceso a los modelos de Dipres y Hacienda ni a las bases de datos que los alimentan, con lo cual es muy difícil poder verificar su metodología, calidad y resultados. Así, **si un funcionario por incompetencia, sesgo político o simplemente por orden del Gobierno, calcula algo mal, el error difícilmente será detectado ni corregido. Simplemente será otra causa del déficit, del autoengaño fiscal de más de 10 años que llevamos**.

d) El régimen político desde las reformas de Bachelet II ha llevado a una especie de populismo fiscal que ha sido nefasto para la seriedad y equilibrio fiscal. El sistema ha promovido por un lado el multipartidismo y por otro la indisciplina de los parlamentarios, quienes solo necesitan una clientela de votantes muy baja para asegurar su reelección. Esto ha hecho que promover políticas irresponsables pero populares no tenga costo político para sus promotores. Así se proponen planes de gobierno con cosas tales como la gratuidad universitaria, la condonación del CAE y similares, como si el dinero del Estado fuera infinito y no hubiera prioridades de gasto. Lo mismo puede decirse de otras joyas como los retiros de las AFP durante la pandemia.

e) A lo anterior se agrega un defecto de nuestro proceso de reformas tributarias. Los cambios diversos que se han intentado, independientemente de los errores de estimaciones de cálculo, no producen los resultados que se esperaría. Algo más profundo parece producir un límite a la "productividad marginal" de los cambios tributarios.

Mi tesis es que estos cambios han estado mal orientados. En buena parte obedecen a la importación de ideas del mundo desarrollado (OECD) que se aplican a una economía subdesarrollada. Nos

tratamos de poner ropa para un concierto en la Scala de Milán cuando en realidad nuestros músicos y el salón en el que tocan son más bien como orquesta de colegio. No calzan los cambios con nuestra realidad y, por consiguiente, no resultan como se espera.

Por ejemplo, la reforma de los años 2014 a 2015 fue una ley de casi 200 páginas que luego de dos años había dado lugar a cerca de 800 páginas de circulares del SII. De allí a que simplemente estas reglas pudieran ser analizadas por expertos para luego ser difundidas en charlas de todo tipo que llegaren a contadores en Linares, Punta Arenas o Antofagasta, pasaron 4 años. ¿Qué posibilidad tiene una empresa mediana (en Chile son grandes empresas las que venden USD 3 millones al año) de contar con la asesoría para cumplir bien y oportunamente con lo que se legisló? **¿De verdad alguien esperaba que en dos años esa ley "estuviera en régimen"?** ¿Aplicando a una empresa que vende USD 5 millones en Chile y USD 2 millones en una filial en Perú, reglas diseñadas para la Volkswagen en Alemania o Apple en EEUU?

f) Finalmente, **el problema anterior se multiplica cuando se considera la inestabilidad y frecuencia de los cambios en las reglas tributarias**. La reforma del 2014 estaba empezando a ser digerida por los contadores (privados y del SII) y ya había otra reforma en el siguiente gobierno. Esta no había terminado de asentarse y vino el actual gobierno, que proponía cambiarlo todo nuevamente y dos años después volvía a la carga si no es porque caos del presidente Trump lo hace imposible.

Esto hace inviable el cumplimiento y parece no haber una mínima conciencia al respecto. De más de un millón de contribuyentes de IVA no pasan unos pocos miles lo que están en condiciones de contar con equipos contables y asesores legales que puedan enfrentar cambios de la complejidad y frecuencia que tenemos en Chile, estos son los contribuyentes que explican el grueso de la recaudación de IVA e impuesto de primera categoría. Pero

> diseñamos cambios que se aplican a varias decenas de miles más, quienes terminan atrapados en una especie de proceso kafkiano tratando de cumplir con normas cuyos contadores muchas veces no conocen ni entienden o que les significan costos de cumplimiento absurdos en tiempo y dinero, considerando su volumen de negocios. ¿Y los otros cientos de miles? Se preguntará usted, bueno para ellos tenemos, si no me equivoco, ocho o nueve posibles regímenes para PYME, MYPIME y lo que se le ocurra desde quioscos a taxistas, pasando por feriantes, pequeños transportistas y otros. Gobierno que viene, gobierno que inventa un régimen nuevo de impuesto a la renta que promete futuro esplendor a los pequeños empresarios mediante su propio régimen novedoso.

Si no se ha dormido hasta aquí, espero haberlo convencido de que tenemos problemas serios si insistimos en la misma receta de proponer cambios tributarios tipo parche, diseñados por Dipres y Hacienda, discutidos en un Congreso que no tiene los equipo ni competencias para un análisis crítico de ellos y, además, dirigidos a una población de contribuyentes que difícilmente está en condiciones de cumplirlos adecuadamente.

Pero espere, no se vaya, no he comentado dos temas relacionados y esenciales. El primero, es lo que podemos llamar la "demografía" de los impuestos y, el segundo, es la crónica falta de modernización en la gestión administrativa del proceso tributario, la suma del SII, Aduanas y Tesorería.

La demografía tributaria es la foto de quiénes pagan impuestos y cuánto pagan. Las diferencias de las estructuras económicas y distribución de la riqueza entre países desarrollados y países subdesarrollados tienen su reflejo en la torta de impuestos que pueden cobrar unos y otros. En mi experiencia, los gráficos de recaudación por tipo de impuestos son como un proxy que indica el nivel de desarrollo de cualquier país. Los países desarrollados tienen una tributación que se basa fuertemente en impuestos directos, impuesto a la renta, y menos en impuestos indirectos como el IVA. Y en el impuesto a la renta la parte principal es el impuesto de las personas y en menor medida el impuesto de las empresas. Los países subdesarrollados son exactamente al revés, se financian principalmente con IVA y derechos de aduana, y menos con impuesto a la renta. En este último, la carga es principalmente de las empresas y no de las personas.

La foto en el caso de Chile corresponde a un típico país subdesarrollado. En el año 2023 el IVA representó el 48,6% de los ingresos tributarios totales y a eso se agrega otro 9% en otros impuestos indirectos. El impuesto a la renta fue un 42% del total y este se dividió en aproximadamente dos tercios impuesto de empresas y un tercio impuesto a las personas. La radiografía tributaria muestra un país subdesarrollado puro y duro.[48]

Al profundizar el análisis en Chile aparecen otros datos bastante dramáticos:

a) En el IVA, hasta donde recuerdo[49] más del 40% de la recaudación proviene de los dos deciles más ricos, mientras que los dos deciles más pobres solo pagan 7% del total. Las diferencias en el consumo en nuestro país son brutales. Como consecuencia de eso, en materia de IVA en términos absolutos son los "*ricos*" los que pagan la mayor parte.[50]

b) Según los últimos datos del SII, en el impuesto a la renta de las personas, hay 11,1 millones de contribuyentes. De estos, 8,1 millones están exentos de impuesto, estas personas ganan menos de $1 millón mensual. Las siguen 2 millones de personas que ganan entre $1 y $ 2 millones mensuales y pagan la tasa más baja, 4% de impuesto. En el otro extremo, hay solo 9.869 contribuyentes en la tasa máxima de 40%, personas que ganan más de aproximadamente $20 millones mensuales, seguidas por 73 mil contribuyentes que ganan entre $10 y $20 millones, con una tasa marginal de 35%. Lo notable es que **¡estas 81 mil personas pagan más impuesto a la renta que todos los otros 11 millones de contribuyentes!** Nuevamente los "ricos" pagan el grueso de la cuenta[51].

c) En el impuesto de primera categoría, nuestro impuesto a las empresas, hay cerca de 1,2 millones de contribuyentes. De estos, unos 50 mil explican aproximadamente el 80% de la recaudación. Es decir, son las empresas grandes y medianas las que llevan la mochila más grande de este impuesto.

---

[48] En la OECD la recaudación en promedio se explica IVA 20%, impuestos a la renta 34% (en la OECD las cargas sociales son consideradas un impuesto y son categoría aparte). El impuesto a la renta de empresas en la OECD es 9% y el de las personas cerca de 25% del total de los impuestos.

[49] Estudio del SII, Jorrat y Sherman, 2007.

[50] La frecuente idea de bajar el IVA, eliminar el IVA a los libros o al pan, para "ayudar a los pobres", es un buen ejemplo del error de tratar de legislar sin datos, difícil ser más regresivo.

[51] Convengamos que personas que ganan entre $10 y $11 millones mensuales, donde se concentra el grueso de esta muestra, no son "ricos".

d) Para no aburrirlo con más datos, quiero cerrar con uno que es central, el impuesto de las empresas como porcentaje del PIB. Como usted sabe, se escucha permanentemente que las empresas deben pagar más impuestos, que allí está el problema de evasión y elusión. Pues bien, cuando se analiza comparativamente lo que pagan de impuesto a la renta las empresas chilenas éstas logran el equivalente a 2,4% del PIB, similares a Italia, España, Portugal o Eslovaquia. **Cuando crecíamos a más de 3% al año estábamos entre los punteros, 4,5% del PIB se recaudaba de las empresas chilenas entre 2018 y 2021. Recuerde estos dos datos para lo que comentaré más adelante, el mismo dato actualmente en Irlanda es 4% y en Estonia es 2%.**

Nuevos comentarios.

De la demografía tributaria usted ya puede sacar algunas conclusiones:

a) No es cierto que los ricos y las grandes empresas no contribuyen con sus impuestos: son los que más contribuyen y por lejos.
b) Subir tasas no necesariamente significa tener más recaudación. Irlanda tiene una tasa de impuesto corporativo de 12% y recauda actualmente mucho más que Chile.
c) Tener sistemas tributarios complejos tampoco significa más recaudación. Estonia con un sistema de tributación que no puede ser más simple, tasa plana de empresas y personas tiene una recaudación total de 20,5% del PIB, no muy distinta de la nuestra. España con un régimen incluso más complicado que el nuestro, ya que debe seguir las directivas y reglas de la Unión Europea, recauda 18,5% del PIB.[52]
d) Los datos no muestran que haya un problema de evasión significativo en las empresas que pagan impuestos, las empresas formales. Lo que se recauda en Chile de las empresas es similar a lo que ocurre en países relativamente comparables como Portugal o España, donde a nadie se le ocurre sostener que hay una evasión del 50% entre las empresas que pagan impuestos como se indicó por el gobierno actual para justificar su primer intento de reforma tributaria.
e) Por lo tanto, si hay evasión esta debe estar principalmente en la economía informal, la cual sabemos que ha crecido exponencialmente. Un dato, la evasión del IVA más baja de nuestra historia fue en el año 2007, cuando nuestro país tenía varios años

[52] La recaudación de Estonia y España es mayor cuando se suman los impuestos por seguridad social, que nosotros no tenemos en Chile.

creciendo y se había hecho esfuerzos para facilitar cumplimiento tributario y formalizar a los contribuyentes. Cuando vino la crisis del 2008 y empezamos a crecer menos la evasión subió. Pero las estimaciones de mayor evasión han venido después, cuando dejamos de crecer y aumentó la informalidad.

f) **La recaudación de Chile ha sido mayor como porcentaje del PIB cuando el país ha crecido más.**

Confíe, hay más datos interesantes en lo que viene.

La administración tributaria.

Permítame darle una información poco conocida para empezar. Si usted observa el total de la recaudación de los impuestos que administra el SII ¿sabe cuánto se explica por el monótono y poco apreciado trabajo de los contribuyentes, empresas y personas, que simplemente mes a mes y en cada abril declaran los impuestos que la ley les dice? **No creo equivocarme por mucho si le digo que es aproximadamente el 97% del total**.

Sí, así es, la acción directa de fiscalización del SII no explica mucho más del 2% de la recaudación. Extraordinario ¿no le parece?

Parto por este dato porque es ilustrativo del **tema central de la recaudación tributaria, el secreto de su efectividad está en lograr que la mayor parte de los contribuyentes cumpla sus obligaciones bien y oportunamente. Eso pasa por dos cosas, la primera es que el cumplimiento sea fácil y de poco costo, este es un elemento clave, la otra es la sensación de vigilancia y efectividad de la autoridad tributaria.** La administración tributaria es la responsable de hacer que estas dos características ocurran.

Chile fue muy exitoso en lo que se refiere a la adopción muy temprana de tecnologías que facilitan el cumplimiento[53], la declaración en línea con formularios ya completos con información fue un logro envidiado mundialmente unos 20 años atrás. Eso cumplía con las dos funciones, por un lado, hizo muy fácil el proceso de cumplimiento y, por otro, dejaba claro que el Fisco estaba encima de la información, que estaba vigilando. Adicionalmente, la persecución con acciones de público conocimiento, señalaba el riesgo por no cumplir.

[53] Hay que agradecer a la visión de Javier Etcheverry en los años 90 y al inicio de los 2000 por esto. Aduanas fue haciendo lo propio un poco más tarde y TGR ha debido ir siguiendo a estos dos servicios, pero con menos capacidad y resultados.

Hasta allí las buenas noticias. Hay ineficiencia y falta de innovación seria en nuestra administración tributaria. En Chile hay tres servicios públicos que participan en el proceso de cumplimiento, fiscalización y pago de los impuestos: el SII, Aduanas y Tesorería. A estos se agregó hace pocos años la Defensoría del Contribuyente, la cual dejaré por ahora fuera de la ecuación.[54]

Estos tres servicios si bien dependen de Hacienda, son independientes, cada uno con sus propias estrategias, prioridades, recursos humanos, físicos y tecnológicos.

Los contribuyentes deben realizar algunas partes del ciclo tributario con uno y otras con otro. Los datos deben fluir de un servicio a otro de ida y vuelta. Esto genera oportunidades para discrepancias, demoras e ineficiencias varias, que encarecen el costo de cumplimiento y fiscalización para el Fisco y para los contribuyentes. Son muchos los trámites que obligan a ir de una oficina a otra, del sitio web de un servicio al otro.

Además, desde el punto de vista fiscal, se pierden oportunidades de fiscalización y cobro oportuno. Por ejemplo, un mal contribuyente de IVA o impuesto a la renta, probablemente será un contribuyente que hará trampa con los derechos de aduana y el IVA si está en el negocio de las importaciones, y viceversa. Esa información no se comparte entre el SII y Aduana, tampoco se diseñan o hacen planes de fiscalizaciones conjuntas. Ni hablar del trabajo de apoyo a la cobranza de TGR, no existe. Y si la TGR fuera un banco estaría quebrada, su cartera de deudores es siempre la misma, salvo los espasmos de condonaciones a deudores morosos que estos ya saben que vienen cada cierto tiempo.

Otro ejemplo, sabía usted que cada uno de los tres servicios tiene su propia área y tecnología informática. Todos manejan datos de los mismos contribuyentes, pero cada uno lo hace en sus propios servidores, bases de datos y con sus sistemas, que no tienen por qué ser los mismos, cada uno comprando y diseñando lo que necesite por su lado. Un año puede ser el SII el que compra servidores y Aduana puede estar en lo mismo. Podrían haber hecho una sola compra y un solo diseño para ambos, pero no, todo se duplica. Se pierden oportunidades de negociación por volumen y de simplificación de desarrollos. Porque luego hay que trabajar para que un sistema "converse" con los otros.

Comentarios finales sobre la porfiada realidad.

Espero haberlo preocupado sobre la dificultad y profundidad del problema fiscal que tenemos. Esto no se arregla con más leyes que agreguen más complejidad al sistema, que

[54] Ver el anexo sobre administración tributaria.

es la solución que ofrecen normalmente los programas presidenciales.

Hay un desafío de simplificar, de rediseñar el sistema para que sea accesible, comprensible para todos los contribuyentes y sus contadores, para que les sea fácil y barato cumplir.

El desafío no es fácil, porque se necesita mejorar los procesos y la fiscalización, pero no puede ser a costa de los contribuyentes. El día que usted obliga a un restorán a estar verificando si quien que paga un almuerzo con clientes tiene o no iniciación de actividades y si las personas que almorzaban con él eran o no relacionadas con su giro, se fregó el sistema. El problema no es el restorán que atiende a su cliente, es este último si rebaja como gasto o aumenta su crédito fiscal con una factura de la comida del cumpleaños de su hijo mayor.

II. Legislando a ciegas.

Usted quizás recuerde que durante el segundo gobierno del presidente Piñera se le encargó al distinguido economista Rodrigo Vergara que liderara una comisión de expertos para analizar la situación de las exenciones tributarias. El propósito era poder determinar cuáles de estas tenía sentido mantener y cuáles era mejor eliminar o mejorar, para así no perder una recaudación tributaria que no estaba produciendo beneficios sociales que las justificaran. La comisión contó con la colaboración de Hacienda, SII y Aduanas, que pusieron datos a disposición. Si usted lee el informe podrá constatar que hay decenas de exenciones. Para muchas de ellas la comisión no fue capaz de cuantificar el monto de los impuestos que se estaban dejando de pagar, y para muchas tampoco era posible establecer claramente cuál era su utilidad. La comisión concluyó para cada una de ellas diciendo que se debe hacer más estudios para mejorar los datos y poder analizar la magnitud de la pérdida de recaudación y sus consecuencias o justificación.

Uno pensaría que, ante ese informe, en Hacienda mandaron de inmediato a hacer estudios y que ya luego de 6 o 7 años y dos gobiernos tendríamos una película clara de la situación de todas las exenciones y que, por lo tanto, tendríamos un área de modificaciones fáciles a las que acudir para aumentar la recaudación y que sabríamos lo que rendirán. Pues no. Hasta donde se solo ha habido algunos avances muy parciales y el grueso de las incógnitas sigue ahí, esperando que alguien le dé la importancia que tiene y se haga cargo.

El gobierno del presidente Boric, preocupado por la caída en recaudación tributaria, quiso hacer su comisión también y le encargó al reconocido economista Manuel Marfán que

dirigiera otro estudio con algunos de los mejores economistas de Chile sobre la evasión y la recaudación. Otro gran trabajo, que concluyó que lo más importante para aumentar la recaudación tributaria es el crecimiento económico, el cual explica el grueso de la mayor recaudación de las últimas décadas y que se necesitan mayores estudios sobre la informalidad y la evasión.

Cuando volvimos a la democracia el año 1990 tuve el privilegio de trabajar con el equipo de economistas que venía de CIEPLAN que fueron la base del cuadro técnico del presidente Aylwin. Era un equipo de lujo, muchos de ellos bastante jóvenes en esa época y para los cuales el trabajo en ese gobierno era su primera experiencia pública. Todos sin excepción, desde los que lideraban como Alejandro Foxley y René Cortazar, hasta los más jóvenes como Andrés Velasco o Mario Marcel, tenían una cosa clara, **se necesitaban más recursos y había que hacer un muy buen uso de ellos. De eso dependía el éxito o el fracaso de la democracia y, además, la suerte de millones de chilenos que estaban en la pobreza**. Todos trabajaban teniendo claro que había que avanzar en forma eficaz, que no había espacio para errores, que la economía mundial importaba, que crecer era importante, y que había que hacer cambios bien hechos y que fueran políticamente viables. **Todos sabían que cada peso adicional disponible debía gastarse muy bien, en forma focalizada y eficiente. Nadie se podía dar lujitos dogmáticos ni jugar a la ruleta con el futuro de las personas más pobres**.

Tuve la suerte de trabajar de diversas maneras por los siguientes 30 años apoyando el trabajo de diseño de reformas tributarias, tratados para evitar doble tributación, legislación de concesiones de obras públicas, de sanitarias, mercado de capitales, etc. Finalmente llegué a dirigir el SII en un período político en que se hicieron reformas importantes como el pilar solidario en pensiones y se hizo todo el trabajo de ingreso a la OECD. Siempre hubo el mismo ánimo, aun cuando en el camino se fue perdiendo la homogénea calidad de los equipos que hubo al principio. Cada vez con más frecuencias llegaban a Hacienda proyectos sectoriales de ley con impacto económico con poco estudio detrás, mal redactados o concebidos. El proceso de populismo fiscal ya había comenzado, era frecuente ver propuestas de ministros sectoriales o de parlamentarios, deseosos de lanzarse al estrellato popular, que no tenían consideración alguna por la salud de las finanzas públicas o por el crecimiento económico.

Hacienda se pasaba buena parte de su tiempo corrigiendo errores y apoyando a otros

ministerios, subsidiando su incompetencia técnica. Hasta que, por supuesto, el virus también llegó a Dipres y Hacienda, como hemos podido ver en la cadena interrumpida de errores presupuestarios, estimaciones de gasto e ingreso, de crecimiento, que nos tienen en la situación actual.

El resultado de este proceso de deterioro cualitativo en la proliferación y promoción populista de las políticas públicas con impacto fiscal, con una mala preparación y análisis, ha llevado a la situación actual, donde se legisla a ciegas, improvisando.

A esto se suma una metodología que aumenta el efecto pernicioso de la falta de datos de calidad y de un buen análisis de ellos, cual es el trabajo secreto. Desde siempre los gobiernos y en particular los ministros de Hacienda guardan con celo el trabajo de preparación presupuestaria de cada año, y todo lo que tenga que ver con reformas tributarias, previsionales u otras con potencial de alto impacto en las finanzas públicas. Esto tiene una lógica política evidente, no anticipar debates públicos que puedan arruinar el contenido de lo que se desea hacer. El problema es que, como consecuencia del secretismo, los proyectos se trabajan y diseñan por los mismos equipos que hoy demuestran pobres resultados tanto en contar con información de calidad como en analizarla. En mi opinión, sin embargo, el mayor problema es que esa falta de calidad de los datos ni siquiera les importe. **Todo indica que parecen trabajar con la lógica de que ojalá los datos no estorben lo que el gobierno quiere hacer cueste lo que cueste**.

El actual proceso de diseño legislativo y la posterior discusión parlamentaria resulta muy útil al voluntarismo de quienes quieren promover cambios en forma poco responsable, cualquiera sea el costo. Desde luego la ley de presupuesto debe tramitarse en el Congreso en dos meses y con pocos datos para contradecir lo que sea que sean los supuestos del gobierno. Así, si para el 2025 habría USD 600 millones de impuesto disponibles por la última repatriación de capitales, aunque todo indicaba que eso era irrealizable en los dos meses que hubo para pagar ese impuesto, nadie podía discutir ese supuesto**. No hubo tiempo ni datos, y aunque la evidencia estuviera, a nadie le importaba. Era más importante apoyar a que hubiera el gasto que proponía el gobierno para el 2025** ¿Quién se iba a oponer a financiar el mayor gasto en pensiones o en seguridad?

Como Hacienda y Dipres saben que esto es así, y miran con desdén los comentarios del proceso legislativo. Nadie sabe más que ellos, nadie puede saber más que ellos, porque solo ellos tienen la información, y nadie la puede analizar con tiempo y con equipos competentes

que sean contrapeso al equipo de Dipres y Hacienda. Cuando eso ocurre excepcionalmente, porque los errores son demasiado grandes, bueno, allí se negocia y corrige lo que sea indispensable, nada más.

Agregue usted a todo lo señalado un error básico del proceso presupuestario, la lógica anual. Si el año 2015 digo que el 2016 el crecimiento será 3%, que el crecimiento de tendencia es también 3%, y digo que el 2016 habrá ingresos tributarios de $1.000, y que por lo tanto podré gastar X en el presupuesto 2016, hay poca posibilidad de discutir o cambiar los supuestos ni el gasto. Si luego el 2016 el país solo crece 1% y la recaudación es $800, el gasto generalmente será X de todas maneras y la diferencia será mayor deuda. Hasta aquí nada muy particular, salvo que uno esperaría que en la preparación del presupuesto 2017 esa mayor deuda pública y su servicio, esos menores ingresos tributarios del 2016, sean tenidos en cuenta. Que de algún modo se rebaje el optimismo predictivo y con responsabilidad se aborde retomar el equilibrio, pero no es así. El siguiente presupuesto parte como si no importara la realidad, y se vuelven a lanzar los dados, sin consecuencia alguna para los que se dedican a apostar con la suerte del país. Se cosechan los aplausos por los gastos y se pasa el costo al futuro, donde se vuelve a repetir el engaño. [55]

Entonces, es fácil ver por qué terminamos con leyes mal concebidas y peor escritas en temas económicos y fiscales que resultan no solo en conflictos y dificultades de interpretación y aplicación, sino que crónicamente en menores ingresos fiscales, mayor déficit y, finalmente, más endeudamiento del Estado.

III. Un cambio metodológico.

Dado lo expuesto, mi primera propuesta para recuperar el control de la política fiscal no es de un cambio de impuestos sino de un cambio de metodología. Hacer lo mismo y esperar resultados diferentes es la definición de locura, según enseñaba Einstein.

[55] No es necesario ir muy atrás para encontrar un ejemplo evidente: en 2024, **el error en la proyección de ingresos alcanzó los 4 mil millones de dólares**. **Astutamente**, **ese desajuste no se transparentó sino hasta después de la discusión del Presupuesto 2025**, **ya que era clave heredar ese error al próximo año.** Así, el gasto aprobado quedaba intacto. ¿Quién paga entonces? Chile, con más deuda. **Cumplir las metas fiscales parece importar poco**; **lo relevante es aumentar el gasto año tras año.** La adicción al gasto del sistema político en su conjunto, como ya he comentado, está ya entrando en fase patológica.

1. **Se debe abandonar la lógica de acuerdos transitorios** del gobierno de turno con la oposición, parciales, por silos, y que duran con suerte hasta que comienza el siguiente gobierno. Acuerdos que son el resultado de un proceso con errores en todas sus etapas. Se debe buscar acuerdos amplios y estables que sean el producto de un proceso nuevo, diseñado para producirlos y mantenerlos, sobre la base de datos confiables, compartidos y comprobados.
2. **Primer cambio.** Se debe acordar una meta de mediano plazo de equilibrio fiscal, que debe ser vinculante de verdad, no simplemente un decreto que se cambia según se requiera y pateando el déficit al gobierno siguiente.

   No se puede comprometer nuevos gastos si no hay asegurado el financiamiento correspondiente, si el gasto es permanente el financiamiento debe ser permanente, no suplido con ingresos de una sola vez como los impuestos a las repatriaciones o los impuestos sustitutivos. Estos son válidos para financiar un gasto excepcional, no para compensar la falta de ingresos permanentes.

   El acuerdo de financiamiento no debe ser sólo de cada gasto en particular, debe ser del déficit en su conjunto, incluyendo el programa que se acuerde de servicio y reducción de la deuda pública (considerando las deudas de empresas del Estado, y otras fuera de balance como el CAE) y de reconstrucción de fondos de reserva.
3. **Segundo cambio.** En materia fiscal la iniciativa legal está (correctamente) reservada al Ejecutivo. Esto se ha traducido, sin embargo, en un vicio, cual es que el Ejecutivo de turno estudia y diseña los cambios tributarios y otros que tienen impacto fiscal en forma secreta, **hasta** que presenta un proyecto al gobierno. El último gobierno luego que ha hecho eso y ha fracasado ha instalado unas mesas de negociación política, las cuales si bien han logrado llegar a ciertos acuerdos limitados (pensiones por ejemplo) han funcionado con errores básicos:
   a. Tienen tiempos de análisis acotado y son equipos ad hoc, sin permanencia.
   b. No cuentan con datos compartidos y validados, Hacienda y Dipres hacen los estudios y presentan resultados, los cuales son difícilmente verificables por

las contrapartes. Esto puede ser por falta de tiempo, por no tener equipos competentes y, sobre todo, por no tener los mismos datos que el Ejecutivo.

c. Incluso cuando le apuntan a las estimaciones, tienen una visión singular, enfocada en el tema concreto y particular, sin revisión panorámica de equilibrio fiscal en su conjunto. Se aprueba un gasto con un impuesto que supuestamente lo va a financiar, el gasto luego se incurre sea que el ingreso tributario llegue o no en el ejercicio en que se comienza a pagar, y si hay descalce, nadie es responsable por este ni por volver al equilibrio.

Se necesita una institucionalidad fiscal con contrapeso técnico y con mirada plurianual. Los cambios que sugiero son:

a) El Consejo Fiscal Autónomo (CFA) debe tener un mayor equipo de economistas y abogados de planta con acceso permanente a las mismas bases de datos que Dipres y Hacienda.

b) El CFA debe emitir su propio informe sobre los supuestos, estimaciones y efectos de cualquier proyecto de ley con incidencia fiscal. Los informes del CFA deben ser un veto para todo proyecto que tengan una discrepancia relevante de mayor costo fiscal o de menores ingresos fiscales. Esto obligará al gobierno de turno y especialmente a Hacienda y Dipres a mejorar la calidad de sus estudios y proyectos y hacerse responsable del seguimiento de los efectos.

c) Lo mismo debe ocurrir respecto de proyectos de ley por moción parlamentaria. Esto es sin perjuicio de que **se debe reforzar las herramientas para terminar con la proliferación de mociones inconstitucionales de parlamentarios que promueven mayor gasto público.** No hay ministerio de Hacienda ni política de equilibrio fiscal que pueda funcionar si los parlamentarios pueden proponer y aprobar leyes con incidencia fiscal libremente, contradiciendo la Constitución, pero sin consecuencia o sanción personal para ellos. La infracción les resulta gratuita.

d) El proceso presupuestario debe indicar no solo los elementos de gasto e ingreso público del año que se trate, sino también una previsión de cinco años de la evolución de las principales partidas y, en particular, de los déficits estimados, del programa de servicio de la deuda pública (incluyendo empresas del Estado y otros compromisos análogos a deuda como el CAE) y de la composición de las reservas. **Este proceso deberá ajustar cada año las estimaciones de ingresos y gastos según haya sido la realidad**, es decir corrigiendo según haya sido el crecimiento real del PIB, la recaudación tributaria efectiva y la variación de la deuda pública.

e) La CFA debe entregar a Hacienda y el Congreso en el mes de junio de cada año su estudio presupuestario de ajustes según las variaciones reales conocidas del año anterior. Los datos de este estudio deben ser considerados en forma vinculante por Hacienda en la preparación de la ley de presupuesto del año que sigue.

Me parece que sin un reordenamiento del poder fiscal, sin un contrapeso efectivo en la capacidad de análisis, diagnosis y seguimiento del proceso fiscal en su conjunto, seguiremos en la mediocridad de la inconsistencia, la pobreza en la calidad legislativa y, lo más grave, aumentando la deuda más allá del punto donde nos hemos podido permitir errores. Si las cuentan se hacen bien, ese punto probablemente se alcanzará este año 2025 o el próximo y después ya será tarde. La magnitud del servicio de la deuda nos afectará el potencial de crecimiento y nos dejará sin espacio para enfrentar cualquier imprevisto económico o desastre como un terremoto o una pandemia.

IV. **Un pacto tributario de verdad.**

Cuando un país cambia sus impuestos cada dos o tres años en forma significativa hace muy difícil evaluar las inversiones. Esto le agrega un "riesgo político" a todo proyecto relevante, lo que encarece y dificulta su financiamiento. Esto tiene que cambiar si hemos de apuntar a volver a crecer.

Lo mínimo es que tiene que haber estabilidad, predictibilidad del costo que tendrán los impuestos sobre las inversiones. Este es un elemento central si, como expliqué, el

crecimiento económico es la principal fuente de aumento en la recaudación de impuestos. Sin crecimiento tratar de cobrar más impuestos se convierte en un ejercicio como el de tratar de ordeñar más leche de una vaca flaca. Puede que resulte algún día, pero no todos los días.

¿Cómo hacerlo? Dado que no tenemos aún el cambio institucional que permitiría ayudar a un mejor diseño de cambios tributarios y fiscales y que seguramente tomará un tiempo tenerlo, se debe cambiar la manera de proceder.

Nuevamente mi propuesta es en primer lugar un cambio de procedimiento. En lugar de proponer cambios fundamentales importantes en un proyecto de ley preparado entre cuatro paredes con el que en abril de 2026 el gobierno sorprenda al Congreso, invirtamos el proceso. Propongamos estabilidad detrás de unos lineamientos tributarios:

1. **Volver a hacer competitiva y predecible la carga tributaria de las empresas**. Por varias décadas funcionamos con una tasa y carga tributaria corporativa baja, integrada con la tributación final de los dueños, que hacía atractivo reinvertir las utilidades y ahorrar, tanto para personas naturales como para inversionistas extranjeros. Esto disparó nuestra capacidad de dar crédito y abarató el costo de inversión. Tuvimos también normas de invariabilidad tributaria que fueron esenciales para ayudar al proceso de evalución de grandes proyectos de inversión, aquellos que mueven la aguja del crecimiento. Tenemos que volver a eso.
2. **Simplificar el cumplimiento tributario.**
    - **a.** Hace 11 años, con la excusa absurda de "matar el FUT", inventamos un sistema de registros extracontables, complejo y que no agrega valor alguno al sistema del régimen general. **Pasemos a uno donde la base imponible sea idealmente la misma contable o financiera, con los mínimos ajustes indispensables.** Las empresas y los inversionistas quieren tener utilidades, por qué no usar la misma huincha que con que las calculan para medir la base de los impuestos.
    - b. Tengamos un sistema para pequeñas empresas que les permita ir creciendo sin que la carga tributaria sea un castigo al crecimiento, y un solo sistema alternativo para microempresas.

3. **Hagamos un sistema coherente entre el impuesto a la renta y el impuesto a las donaciones y herencia**, de forma que la carga combinada y acumulada facilite su cumplimiento, estimule el ahorro y que facilite su cumplimiento.
4. **Tratamiento y servicio a los contribuyentes de toda la administración tributaria que sea unificado**, ventanilla única incluyendo los impuestos municipales, de manera que cumplir como contribuyente sea como operar con el banco, bien en línea o en forma física. Para esto deberá unificarse el SII, Aduanas y la parte de cobranza de impuestos de TGR.[56]
5. **Lucha frontal contra la informalidad.** Apoyo y coherencia en el trato del Estado y los municipios a todos quienes se formalicen en un período de transición y a todos quienes están partiendo. Drástico castigo a quienes no lo hagan luego de ese período.
6. **La formalización requiere la ampliación de la base de contribuyentes del impuesto a la renta**, para que todos participen y exijan de vuelta. La ampliación debe ir acompañada del estímulo correspondiente, los bonos de diversa naturaleza que otorga el Estado deben condicionarse a la declaración de impuestos personales. Si usted es un lustrabotas o limpia piscinas y tiene un subsidio para el arrendamiento o para la compra o mejoramiento de una casa, para mantenerlo declare su renta lustrando zapatos o limpiando piscinas.

Comprometamos que el detalle de cómo lograr lo anterior sea el resultado de un trabajo de una comisión de expertos transversal que deberá trabajar durante seis meses, cuya secretaría será provista por Hacienda, el SII, Aduanas y TGR. Los expertos serán designados por el Presidente de la República, de común acuerdo con el presidente del Senado y de la Cámara de Diputados. La comisión tendrá nueve miembros delegados y será presidida por un delegado que designe el Presidente. Los acuerdos deben tomarse por al menos dos votos de diferencia.

El Gobierno se debe comprometer a presentar un proyecto de ley al Congreso que refleje lo acordado por la Comisión, dentro de los tres meses siguientes a la entrega de su informe.

Puede haber muchas ideas adicionales y de detalle, como, por ejemplo, que el impuesto territorial sea un impuesto de declaración por los propios contribuyentes, o que se actualicen

[56] Ver Anexo sobre este tema

tipos penales del fraude tributario, que hoy son anacrónicos y dificultan el castigo a los evasores. O que se revisen obsoletas reglas de gastos rechazados, como la que permite el gasto a una empresa de enfermeros a domicilio si tiene una camioneta Silverado o F150 de $60 millones para trasladarse y que tiene un motor de 5 litros, pero no un Kia Morning. No creo que pase por allí lo que se necesita hacer, lo central es cambiar la manera de decidir qué tiene sentido modificar en materia fiscal. Hacer nuevamente lo mismo, solo obliga a repetir la falla.

Enfoquémonos en volver a tener un sistema fiscal y tributario eficaz, sano y competitivo, que no sea un obstáculo para el crecimiento económico. No podemos seguir apostando con el futuro de los más pobres.

Anexo: Modernización de la Administración Tributaria

Chile tiene la obligación de modernizar su administración tributaria (AT), hoy repartida en cuatro servicios:

1. El SII que se encarga de administrar y fiscalizar los impuestos internos, es decir todos los que no tienen que ver con derechos de aduana, IVA de importaciones y tasas especiales sobre el comercio internacional de bienes.
2. El SNA que administra y fiscaliza los derechos de aduana, IVA de importaciones y tasas especiales sobre el comercio internacional de bienes.
3. La TGR que se encarga del cobro de los impuestos y derechos, así como de recargos y multas determinados por los otros dos. TGA tiene además funciones de tesorería del Estado.
4. La Defensoría del Contribuyente.

La modernización debiera tener por objetivos:

1. Mejorar la calidad de atención y asistencia a los contribuyentes para que puedan cumplir con la determinación y el pago de sus tributos del modo más rápido y económico posible, minimizando los trámites e interacciones con los servicios involucrados. Mientras más fácil sea el cumplimiento menor la informalidad y mayor es la recaudación.
2. Mejorar los procesos de administración para reducir costos de producción de los servicios, evitando duplicidad de inversiones y funciones y reduciendo el costo fiscal agregado de operación de la AT.
3. Unificar el proceso de diseño de planes estratégicos, inversiones, metas, seguimiento y ejecución de proyectos, de forma que la operación sea congruente en el tiempo y no dependa de los ciclos políticos y presupuestarios ni de la presión de los gremios asociada a los mismos.
4. Mejorar la gestión de fiscalización y cobro de los impuestos para: a) levantar la calidad de la fiscalización aumentando la identificación de casos de riesgo, el sustento técnico de los casos fiscalizados y las diferencias de impuestos y recargos; b) acortar los períodos entre determinación de diferencias de impuestos u otros y el

cobro efectivo de ellas; c) Asegurar el cobro mediante embargos u otras medidas oportunas destinadas al efecto.

Cambios Orgánicos:

1. Debiera avanzarse a un servicio único de administración tributaria que reúna al SII, SNA y la Cobranza de TGR. La Defensoría del Contribuyente debiera mantener su carácter independiente por su rol como contraparte de los anteriores.
2. Esto supone separar la función de cobro de los impuestos y otros derechos o créditos de TGR de sus demás funciones de Tesorería del Estado, fusionando las funciones de cobro dentro de la AT Nacional (ATN). TGR en consecuencia quedaría encargada de todo el manejo de dinero y pagos del Estado, pero no de la gestión de cobro de impuestos y créditos de todo tipo.
3. La ATN sería entonces el producto de la fusión del SII, SNA y la parte de cobranzas de la actual TGR.
4. La ATN debiera tener un directorio integrado por el Director de la ATN y los tres Directores de las tres funciones señaladas.
5. La ATN tendría a su cargo los servicios compartidos, que tendrían como "clientes" a las tres funciones señaladas, lo cual debiera incluir: i) Informática, b) Administración (contabilidad, presupuesto, logística, arquitectura e infraestructura, etc.), Estudios y Desarrollo, RRHH. Cada una de las tres funciones operativas de la ATN mantendría equipos mínimos contrapartes para preparar y procesar los requerimientos a la unidad central de servicios de la ATN.
6. El Directorio sería responsable del diseño y control del plan estratégico global de la ATN, el cual debiera ser por quinquenios o períodos que al menos incluyan una parte en dos gobiernos.
7. El Directorio necesitaría el voto de tres directores para operar.
8. El Directorio sería responsable de aprobar y emitir las resoluciones sobre procesos que afecten derechos de los contribuyentes, así como de decisiones que tengan que ver con sus facultades exclusivas, las que pueden ser delegadas en los respectivos comités de subdirectores de las funciones operativas. Así, por ejemplo, una querella puede ser aprobada por el comité de los subdirectores jurídicos de acuerdo con la política de acciones penales que resuelva el Directorio en la generalidad de los casos.

9. Los cuatro directores de la ATN debieran ser elegidos por períodos fijos, pudiendo continuar por un período más. Y debieran reemplazarse por grupos de dos, así por ejemplo si los cargos duran seis años, el primer grupo de directores podría tener dos nombrados por 6 años y dos por tres. Estos últimos a su vencimiento podrían ser reemplazados o bien nominados por otros seis, con eso el ciclo queda definido.
10. Debiera organizarse un plan para el retiro de funcionarios que queden redundantes o que no tengan una asignación útil en la nueva ATN.

SECTORES ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO

Vivianne Blanlot

Clemente Pérez

I. INTRODUCCIÓN

El crecimiento económico es condición necesaria para lograr el objetivo de una sociedad desarrollada e inclusiva. Aumentar el bienestar en forma equitativa y brindar oportunidades para todos los chilenos exige aumentar la eficiencia y productividad en aquellos sectores en que tenemos ventajas comparativas, como también invertir para potenciar otros en que las ventajas existentes no están siendo suficientemente aprovechadas. La baja prioridad que evidentemente se ha dado al crecimiento en los últimos 10 años ha implicado una frustración de las expectativas de aumento de oportunidades y bienestar para la mayoría de los chilenos. La acumulación de bajo crecimiento en el empleo de calidad, el bajo crecimiento de los salarios reales, la mediocre empleabilidad de profesionales de primera generación, el deterioro del entorno y los servicios, y las dificultades crecientes de acceso a la vivienda, entre otros aspectos han afectado la cohesión social y la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en los procesos políticos.

Aprovechar las ventajas comparativas en diversos sectores, incluyendo aquellos exportadores que han contribuido fuertemente al crecimiento y al dinamismo económico en épocas pasadas, exige que se den las condiciones habilitadoras para ello. Entre estas, se identifican la energía, la conectividad física y las comunicaciones, la infraestructura portuaria y aérea. Para su desarrollo es necesario que la inversión y operación en estos sectores encuentren un ambiente propicio, en que la actuación de los órganos reguladores y fiscalizadores del Estado no sea obstáculo sino más bien un estímulo a la eficiencia económica, ambiental y social.

Chile ofrece ventajas comparativas en diversos sectores que han contribuido decididamente a su desarrollo en particular en el contexto de una economía globalizada que apostó por la intensificación del comercio internacional desde finales del siglo pasado. La minería, la celulosa, la agroindustria, la pesca y acuicultura, entre otros, han aprovechado la potencia del comercio internacional para crecer sustantivamente. Al mismo tiempo, diversas políticas diseñadas para estimular la inversión en infraestructura, fueron críticas para habilitar el crecimiento de las exportaciones. Telecomunicaciones, carreteras, puertos, aeropuertos, entre otros, se modernizaron radicalmente gracias a dichas políticas, todas implementadas entre los años 90 y los primeros años del siglo XXI.

Existe la expectativa de que en la economía global, la descarbonización y el desarrollo de tecnología intensivas en energía y en el uso de metales y minerales requeridos en la digitalización de las economías y de la vida en la sociedad, representen oportunidades de alto potencial para Chile. La capacidad de producción de energía renovable, y la existencia de recursos mineros críticos como cobre y litio ofrecen la posibilidad de un nuevo impulso al desarrollo económico y social, si la inversión y gestión privada y pública se alinea detrás del aprovechamiento de ese potencial. Para aprovechar estas posibilidades, así como para el crecimiento de sectores productivos como la agroindustria, entre otras, se requiere que la conectividad se desarrolle junto con los requerimientos de un país con alta aptitud

exportadora. Este documento analiza las condiciones requeridas para el desarrollo de la transición energética, la infraestructura vial y portuaria, la suficiencia en la disponibilidad de agua, y la minería.

Cabe destacar que en todas las áreas mencionadas, así como en los sectores productivos en su conjunto el crecimiento debe necesariamente ir acompañado de políticas que no sólo cumplan con las exigencias ambientales que impone la ley. La sostenibilidad de la empresa depende de que la sociedad y las comunidades cercanas perciban los beneficios de los proyectos, y en general de la actividad económica. Esto implica que las áreas y habitantes en el entorno de los proyectos prosperen económica y socialmente como resultado de la mayor actividad, sin que se deteriore el ambiente en que viven.

Lamentablemente, la experiencia en muchos casos muestra un Estado ausente, que se manifiesta en la precariedad de los servicios públicos y en la falta de programas de desarrollo en que las comunidades participen efectivamente en la definición de las prioridades de inversión pública. Las razones para esto son diversas, pero es evidente que existe un déficit de recursos públicos, y baja capacidad de gestión en los gobiernos locales y provinciales. La coordinación entre el sector público y el sector privado interesado en proyectos de inversión, o que participa en la economía regional puede permitir que aportando capacidades y recursos complementarios se materialicen proyectos de desarrollo para las comunidades locales. Se requiere convertir estas prácticas en las condiciones habituales al desarrollar y operar grandes proyectos.

Una dificultad que hemos tenido a la vista al momento de proponer "palancas" que nos permitan explotar las ventajas comparativas señaladas, es la baja o casi nula disponibilidad de recursos públicos que tendrá el Estado de Chile en los próximos años. En efecto, el alto endeudamiento fiscal[57] nos deja poco espacio para la inversión pública y nos exige aumentar la creatividad y la capacidad de atraer recursos privados, a labores que en muchos otros países son financiados con recursos públicos.

A menudo se percibe que a nivel de los servicios públicos se mira con desconfianza la cooperación público-privada, ya sea por premisas ideológicas o por experiencias previas negativas. Sin embargo, la experiencia en algunas sociedades más desarrolladas muestra que esta acción conjunta público-privada permite multiplicar los beneficios para los habitantes.

II. SECTORES ESTRATÉGICOS PARA EL CRECIMIENTO

Una revisión exhaustiva de los sectores habilitadores excede el ámbito de este documento. Se incluyen aquí sólo algunos considerados esenciales.

1. Transformación energética

[57] El Informe del Consejo Fiscal Autónomo (1/2024) "advierte un deterioro en el punto de llegada para el Balance Estructural de 2026 (-0,5% del PIB en el nuevo decreto, en contraste con el -0,3% del PIB del decreto anterior), lo que, de mantenerse en los años siguientes, no garantiza la sostenibilidad de las finanzas públicas, y podría generar que la deuda pública sobrepase su nivel prudente en la próxima década".

En la llamada transición energética, uno de los objetivos principales es dotar al país con una base energética limpia para sus producción y exportaciones, en el marco de las exigencias para competir en los mercados globales. Otros objetivos incluyen un medioambiente limpio para los habitantes de nuestro país, y la reducción de combustibles importados cuyos precios son variables y exógenos a nuestra economía.

a. Energía eléctrica

El sector eléctrico chileno ha experimentado grandes cambios en las últimas dos décadas. De una matriz intensiva en hidroelectricidad y centrales a carbón, sostenida desde mediados del siglo XX, se optó, primero, por una expansión en base de gas natural importado desde Argentina y luego, por la introducción acelerada de energía de producción variable, solar y eólica. La apuesta por la expansión en base a gas natural argentino se vio truncada por el cese del suministro hacia Chile en 2007, lo que obligó a invertir en infraestructura para la importación de gas natural licuado y su regasificación, para alimentar las centrales a gas ya existentes. En 2014 se realizó una reforma normativa que permitió que se abriera el mercado eléctrico a la participación de fuentes variables, lo que ha significado una rápida expansión de la capacidad en centrales eólicas y solares equivalentes al 30 % de la capacidad instalada en el sistema.

La estructura de la capacidad de generación se ha modificado radicalmente en la última década, en base exclusivamente a inversión privada que ha sido posible por cambios regulatorios sectoriales pro inversión en su mayor parte. Una de las características esenciales para estas inversiones es que no requieren acciones del Estado distintas al otorgamiento de permisos, siendo la iniciativa de invertir enteramente del sector privado. Por consiguiente, y de no imponerse trabas administrativas a la inversión se espera que la capacidad de producción de electricidad se desarrolle de acuerdo a los requerimientos de nuestra economía. También se ve auspiciosa la inversión en baterías y sistemas de almacenamiento, lo cual permite mitigar, pero no del todo, el urgente problema de transmisión eléctrica que se describe a continuación, que lleva a que actualmente se pierda el equivalente a más de un mes de producción de energía eléctrica renovable, por problemas de desacople o "curtailment", vale decir, la incapacidad de transportar la electricidad desde las fuentes de generación hasta las de consumo por restricciones en los sistemas de transmisión eléctrica.

Las dos áreas en que el Estado tiene una fuerte participación en la definición de la expansión son la transmisión y la distribución eléctricas.

La transmisión debe asegurar la transferencia de grandes volúmenes de energía en el sistema interconectado nacional, entre otras razones, para aprovechar las ventajas existentes para el desarrollo de energías renovables que dependen de las condiciones de la naturaleza; tratándose de un monopolio natural con grandes economías de alcance, la planificación de la expansión se realiza a través de un sistema en que interviene el sector público con la participación del sector privado, sin que se haya logrado que la infraestructura esté disponible en los tiempos requeridos. Las obras críticas de transmisión han sido identificadas con rezago si se consideran los tiempos de construcción y obtención de permisos. Esta última etapa ha ido complejizándose hasta superar en dos veces los tiempos de análisis respecto a lo esperado cuando se diseñó el sistema de planificación. De esta

manera la transmisión ha resultado ser un cuello de botella para aprovechar plenamente los recursos renovables.

La distribución eléctrica es altamente regulada dado que se trata de un monopolio natural y la calidad y resiliencia del servicio deben ser definidos en armonía con la fijación de tarifas. El proceso tarifario es muy sensible políticamente, lo que ha derivado en que la calidad no ha evolucionado junto con los requerimientos de una sociedad cada vez más dependiente del suministro eléctrico. Esto no sólo ha implicado una baja confiabilidad de los sistemas, con importantes daños para la población en general sino también ha resultado en restricciones para la instalación de industrias intensivas en energía eléctrica ubicadas dentro de las áreas de concesión de las empresas distribuidoras.

Los sistemas regulatorios de la transmisión y la distribución muestran fallas que deben ser superadas para que el sistema eléctrico sea capaz de efectivamente acompañar el crecimiento económico y de bienestar de las personas. En lo que respecta a transmisión, un primer paso esencial es la reforma del sistema de permisos tanto ambientales como sectoriales no ambientales. El sistema de permisos requiere una reingeniería profunda, no sólo la modificación o exigibilidad de los plazos de tramitación. Requiere reducir la discrecionalidad y la excesiva influencia política del proceso. Entre los aspectos a revisar están cuáles deben ser los focos esenciales en las exigencias para los proyectos, el proceso a través del cual se gestiona el análisis por parte de las autoridades, además de establecer que los plazos son obligatorios para el sector público. En cuanto a la distribución, la gestión regulatoria debe cambiar su foco, incorporando objetivos de calidad y robustez de los sistemas, lo que es imprescindible en la economía actual y a futuro.

b. Combustibles limpios (H2V)

Debido a la abundancia de agua (una larga costa) y de energía renovable, Chile tiene ciertas ventajas para la producción de combustibles limpios, específicamente hidrógeno verde ("H2V") y amoníaco. Existe actualmente una discusión no zanjada acerca de la real competitividad del H2V como combustible directo, por lo cual la opción de producir amoníaco tanto para la exportación como para el consumo interno es identificada como la más atractiva.

Las inversiones para materializar una planta de H2V-Amoníaco son cuantiosas. Se requieren grandes bloques de energía, que exceden las capacidades de los sistemas públicos de suministro eléctrico. Para ilustrar lo anterior, puede mencionarse que un proyecto de H2V de tamaño competitivo puede requerir entre 2000 MW y 4000 MW de capacidad de generación eléctrica, que representa aproximadamente un 30% del total de la demanda actual de energía. Por ello el desarrollo de H2V requiere invertir en generación dedicada, sin perjuicio de que esta se conecte al sistema interconectado. A esto debe agregarse la infraestructura de producción, de desalación y la disponibilidad de transporte portuaria. La envergadura de un proyecto de H2V probablemente involucrará inversión y tecnología extranjera y nacional, por lo cual su desarrollo recomienda establecer estabilidad normativa en áreas claves como impuestos, repatriación de utilidades, condiciones ambientales, entre otros. Cabe preguntarse si esto no debería llevar también a revisar las condiciones para otro tipos de proyectos que tienen largos períodos de maduración debido a lo cual el riesgo regulatorio representa un factor relevante en las decisiones de los inversionistas.

Asimismo, se requiere determinar las exigencias en cuanto a localización y el sistema de aprobación del uso del borde costero, y una metodología de evaluación de impacto ambiental y social adaptada al tipo de proyecto y que viabilice su desarrollo dentro de plazos comparables a los de países con quienes competimos.

Chile cuenta con decenas de proyectos a lo largo de todo Chile, aunque principalmente concentrados en Antofagasta y Magallanes. La gran mayoría de estos proyectos están en sus primeras etapas, incluyendo definición de localización, y estudios preliminares para determinar su viabilidad.

Los desafíos son grandes, pues estamos lejos de los centros de consumo y la llamada "permisología" ha retrasado algunas iniciativas. Una de las lecciones aprendidas en este tiempo, sin embargo, es la importancia de trabajar en conjunto, desarrollando "clusters" y compartiendo infraestructura crítica.

2. Minería

La minería juega un rol fundamental en la economía digital y en la transición energética a nivel global. Estos usos se suman a la demanda tradicional más asociada a la infraestructura física. Por esta razón, los recursos mineros existentes en Chile representan posibilidades de crecimiento asociados a la exportación, especialmente de cobre y litio. La inversión en el sector minero en Chile se redujo en los últimos años, en parte como consecuencia de las sucesivas propuestas y larga discusión sobre el régimen tributario que ha abarcado el impuesto a la renta, el royalty minero y el impuesto al patrimonio. Superada la discusión sobre el royalty se ha anunciado, por las principales empresas del sector[58], la intención de desarrollar inversiones de más de USD 50,000 MM, en los próximos 10 años, y su materialización dependerá de la evolución de los precios, de que se mantenga la estabilidad tributaria, y se agilice el sistema de aprobación ambiental y sectorial.

Dado lo anterior, es importante internalizar a nivel político la sensibilidad de la inversión ante el riesgo regulatorio, especialmente para proyectos lenta maduración y larga vida útil. En Chile se ha convertido en práctica habitual que cada gobierno se concentre en reformas profundas, y en la modificación o introducción de leyes que cambian el escenario económico lo que tiene grandes consecuencias para el crecimiento.

Entre los factores que representan riesgo para la inversión en minería se cuenta la disponibilidad de agua, que en algunas zonas y períodos ha implicado la necesidad de reducir la producción. La gran minería viene, desde hace una década, abordando este problema a través de la utilización de agua de mar, desalada en algunos casos y salada en otros, liberando así recursos de agua continental para otros usos. Sin embargo, la mediana y pequeña minería no tienen la misma capacidad de inversión, y se beneficiarían de iniciativas de sustitución de agua a través de desaladoras multipropósito, tema que se discute más adelante.

---

58 https://www.df.cl/empresas/mineria/chile-se-apresta-a-nueva-ola-de-inversiones-mineras-con-proyectos-por

3. Disponibilidad de Agua y desalación

a. Medidas de adaptación climática y disponibilidad del recurso hídrico.

De acuerdo con el World Resources Institute, Chile se encuentra en el puesto número 18 de 164 países alrededor del mundo con mayor estrés hídrico. De hecho, somos el más expuesto de todo occidente. Los que nos anteceden en el ranking son todos de oriente medio.

Hemos avanzado bastante en materia de medidas de mitigación de Gases Efecto Invernadero, fundamentalmente gracias a la incorporación de energías renovables. Pero falta mucho en medidas de adaptación, que son aquellas que buscan prevenir o reducir los efectos del cambio climático.

Entre aquellas medidas que hemos realizado en forma exitosa cabe destacar los enormes estanques de acumulación de Aguas Andinas en Pirque. También las obras de control aluvional en muchas quebradas. En materia normativa, se aprobó la Ley Marco de Cambio Climático y se encuentra en proceso de implementación el esquema reglamentario que la complementa: son 12 Reglamentos que el Ejecutivo debe dictar para implementar esta Ley Marco.

Mucho trabajo normativo, pero pocas obras concretas, desgraciadamente. De hecho, el programa de construcción de grandes obras de riego lejos de crecer ha venido reduciéndose, tanto que en la cartera de concesiones de obras públicas para los años 2023/2027 no se contempla ninguna obra de regulación hídrica. Ni embalses, ni carreteras hídricas, que también fueron analizadas.

b. Desalación.

Para el desarrollo de la minería, de la agricultura y de otras industrias, incluyendo la del hidrógeno verde, la desalación es fundamental. Nuestro país tiene más de 6.000 kilómetros de costa y una gran industria de energía renovable entregando energía de bajo costo. Todo ello debiera convertirnos en una potencia mundial de la desalación. Pero desgraciadamente no ha sido así.

Al igual que en otros sectores, cuesta mucho desarrollar proyectos de desalación. ¡Obtener permisos puede tardar hasta 12 años!, todo un récord, de acuerdo al estudio realizado por la Comisión Nacional para la Productividad. Es decir, en vez de apoyar el desarrollo de este tipo de proyectos, les ponemos obstáculos. Tampoco existe un título de ocupación de suelo que facilite implementar los largos ductos de distribución del agua producida. Por eso, las desaladoras que se han desarrollado pertenecen a mineras, que imponen servidumbres mineras, o de empresas sanitarias, que también pueden imponer servidumbres, pero no

existe la posibilidad de imponer servidumbres por parte de quienes desarrollen empresas de desalación multipropósito.

Pero lo más grave, es que no existe una estrategia nacional de desalinización (hoy día es el MOP quien tiene facultades para ello) que fomente este tipo de iniciativas y reduzca los plazos de otorgamiento.

Falta un modelo de asociación público-privada que permita potenciar esta industria. Los proyectos desarrollados por mineras y sanitarias no pueden diversificar sus fuentes de ingreso. Por eso, se requiere un modelo que permita potenciar proyectos multipropósito, iniciativas a las que les ha costado mucho avanzar.

Hay avances, por cierto. Actualmente hay 28 plantas desalinizadoras en operación y otras 15 en fase de proyecto. Es necesario que se defina una estrategia y un modelo de negocio para que estos desarrollos contribuyan a resolver los requerimientos para distintos usos usando racionalmente el borde costero.

Para enfrentar esta situación, se propone: (i) dar urgencia al proyecto de ley de Desalinización, que resuelve el tema de las servidumbres, (ii) acordar una Hoja de Ruta de la desalación, que resuelva los problemas de gestión, y (iii) encargar a la Dirección General de Concesiones o a la empresa Desarrollo País (Fondos de Infraestructura S.A.) que desarrolle un modelo de asociatividad público-privada de desalación que permita implementar un programa de inversiones en plantas multipropósito, que permitan potencias las diferentes industrias interesadas, lo que hasta el día de hoy no ha sido posible.

4. Infraestructura para la Conectividad

Los principales actores de la infraestructura en Chile son: (1) el Estado, a través de inversión pública, a través de sus ministerios, especialmente el Ministerio de Obras Públicas y el de Vivienda y Urbanismo; (2) el Estado a través de las empresas públicas; (3) los privados, a través de sus diversos proyectos de inversión, y (4) el Estado y los privados a través de la Asociación Público-Privada ("APP"), en Chile más conocida como concesiones, en materia de obras públicas, puertos, sanitarias y de mandatos, como hospitales y cárceles.

a. **Aspectos institucionales**: Como soñar y planificar una mejor infraestructura (y no morir en el intento).

En primer lugar, cabe señalar que Chile requiere adecuar su infraestructura a sus desafíos. Eso pasa por definir lo que queremos ser, y ver si tenemos la infraestructura para lograrlo.

Un ejemplo: Valparaíso se ha definido una vocación de atractivo turístico[59]. Sin embargo, varios sectores de su centro histórico se encuentran abandonados, la ciudad carece de un terminal apropiado para recibir cruceros y de uno o más centros de convenciones, para competir con ciudades que sí han logrado posicionarse en este rubro en el continente; ej. Cartagena en Colombia, o Ciudad de Panamá en Panamá.

Otro ejemplo es la falta de coordinación de diversos modos de transporte para proyectos de gran escala, como es el caso del Puerto Exterior en San Antonio, que requiere no sólo una inversión de USD 3.000 MM para su ampliación, sino que además requiere que se materialice la Carretera de la Fruta, una ampliación significativa en la línea ferroviaria (para incorporar trenes de doble stack habría que agrandar todos los túneles en la ruta Santiago – San Antonio) y un centro logístico extra portuario de condiciones metropolitanas. Pues bien, no hay una sola autoridad relevante que esté empujando y liderando que cada una de estas iniciativas se vaya materializando dentro de una carta Gantt común.

Estos ejemplos confirman, a nuestro juicio, varios problemas que aquejan el desarrollo de infraestructura en nuestro país:

a. Chile carece de un organismo que piense y planifique infraestructura, que respalde la ejecución de proyectos emblemáticos o estratégicos y que sea capaz de trascender de un gobierno a otro. Varias iniciativas en este sentido se han planteado, siendo la más clara la creación de un Consejo Nacional de Infraestructura.

b. La productividad en la ejecución de nuestras obras es lamentable. Cuando en Chile se construye un edificio de 13 pisos, en los demás países OCDE, en promedio, ese edificio tendría 19 pisos. En el mismo plazo y con el mismo número de trabajadores. Y en materia de vialidad, pública y privada, es aún peor: midiendo la productividad como el valor agregado, las obras nacionales promedian USD 99 por persona-día, mientras que en la muestra internacional son USD 317 por persona-día, es decir, un 220% mayor[60]. Esto plantea un serio desafío de modernización del sector construcción.

c. Burocracia y "permisología". Chile lleva alrededor de una década evidenciando un bajo crecimiento económico, con un promedio anual de un 2,3% (2013-2022), muy por debajo del promedio mundial (3,1%). Para revertir esto, se requiere nuevas inversiones, donde juega un rol clave el régimen de permisos o autorizaciones

[59] Su barrio histórico, inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial (UNESCO, 2003), ha solicitado ser declarado Zona de Interés Turístico (ZOIT).
[60] Comisión Nacional de Productividad ("CNP"). Productividad en el sector Construcción. 2020. Pág. 26

sectoriales. Sin embargo, nuestro sistema se ha caracterizado por la demora, arbitrariedad y excesiva judicialización[61].

b. Infraestructura digital: Data Centers y fibras

Una economía en la era digital requiere una alta capacidad de conexión y procesamiento de datos. Cabe destacar que en el último tiempo se ha invertido en 22 Data Centers en Chile, la gran mayoría en la RM. Existe en desarrollo, de acuerdo al Ministerio de Ciencias que prepara un Plan nacional de Data Centers, 28 proyectos más, con una inversión asociada de USD 2.500 MM. Y según InvestChile, los proyectos que se encuentran en desarrollo en realidad ascienden a 191, con inversiones muy significativas que podrían alcanzar los USD 5.900 MM[62].

Estas inversiones son fundamentales para que el país pueda avanzar en desarrollar IA y ciber seguridad. Entre los factores que han impulsado el crecimiento de estos proyectos los últimos 10 años, está la solidez institucional de Chile, disponibilidad de mano de obra calificada, infraestructura digital como fibra óptica terrestre y submarina, y red 5G. Estos proyectos requieren un alto consumo de energía, lo que a su vez potencia el desarrollo de energías renovables, en lo que Chile ha demostrado un liderazgo claro en América Latina.

Sin embargo, los Data Centers han enfrentado el mismo problema que aqueja a otros proyectos de inversión en infraestructura, la temida "permisología". Dado que, como respaldo, estos proyectos cuentan con almacenamiento de combustibles, se los considera "industria molesta" y las autorizaciones han sido sumamente estrictas.

En este caso, se requiere en concreto, que estos centros de datos reciban prioridad de parte del Ejecutivo (aun cuando se trate de inversiones puramente privadas), y ello se refleje en la Política Nacional de Data Centers que se encuentra en elaboración, y que (a) sean admitidos en sus autorizaciones ambientales dentro de las zonas industriales, y (b) que también se les autorice en zonas rurales, mediante el otorgamiento del respectivo Informe Favorable de Construcción ("IFC"), el antiguo cambio de uso de suelo.

c. Puertos

[61] El Gobierno ha presentado dos proyectos de ley muy positivos: uno es una ley marco de autorizaciones sectoriales (LMAS), denominado "Sistema de Permisos Inteligentes", y el segundo proyecto de ley es una reforma al sistema de evaluación ambiental. Con todo, se corre el riesgo de que estos dos proyectos ambiciosos demoren mucho en el Congreso, y que el legado del Gobierno sea sólo la presentación de las iniciativas y en el intertanto hayamos perdido o retrasado cientos de proyectos necesarios para la reactivación del empleo.

[62] "Los combatidos Data Centers: por qué los vecinos no quieren acoger a la columna de desarrollo digital del país", El Mercurio, Economía y Negocios, 4 de agosto de 2024.

De acuerdo a la Política Nacional Logístico – Portuaria, "el crecimiento de los intercambios comerciales exige el desarrollo de redes logísticas eficientes y resilientes[63]". "No obstante, en los últimos años se registra un menor nivel de inversión, centradas en la renovación de grúas e incorporación de nuevas tecnologías para la transferencia, que, pese a su aporte para extender la vida útil de los terminales existentes, no han aportado una capacidad adicional suficiente para atender los requerimientos de servicio en los próximos años y décadas, acorde con las necesidades de cada mercado relevante. Esto se ha traducido en episodios de congestión en algunos de los terminales del país".

Nos estamos quedando atrás respecto de otros países con puertos en el Pacífico. Chile no tiene capacidad para recibir barcos de 400 metros de eslora y tiene constantes problemas de bloqueos en sus puertos, por huelgas y por excesivo oleaje. Algunas recomendaciones en materia portuaria son las siguientes:

- Racionalizar el proceso de toma de decisiones públicas en materia portuaria. En la planificación, regulación y control de las actividades logísticas (tanto portuarias como del resto de eslabones de la cadena) participan hasta 30 organismos públicos diferentes[64]
- Realizar las ampliaciones en curso y no seguir dilatándolas, como la ampliación del Puerto de Valparaíso.
- Avanzar decididamente en la ejecución del proyecto Puerto Exterior de San Antonio.

Adicionalmente, es indispensable que se modernice nuestra legislación. Es inaceptable que se impida por ley el cabotaje (transporte de mercancías) a nivel local para barcos de bandera extranjera. Esto permitiría reducir costos de transporte, aumentar la competencia y muy probablemente, reducir la congestión en las carreteras. Estudios señalan que "mantener este mercado cerrado a la competencia tiene un costo económico de al menos entre USD$300 y USD$400 millones anuales"[65].

Por último, también es imperativo modernizar los sistemas de control de mercancías, con sistemas de scanner que permiten controlar el contenido de contenedores sin interrumpir la gestión y que pueden ser cargados a los propios usuarios, mediante, nuevamente, sistemas de asociatividad público – privada, que permita mejorar los niveles de seguridad y reducir tiempos de espera.

---

63 https://www.subtrans.gob.cl/wp-content/uploads/2023/04/Pol%C3%ADtica-Nacional-Log%C3%ADstico-Portuaria-Consolidado-diagn%C3%B3stico-y-propuestas-base-1.pdf, pág. 5

64 Centro Nacional de Innovación para el Desarrollo, Innovación para puertos y su logística, 2015, pág. 74, citando información del estudio De lo macro a lo micro: propuestas para mejorar la eficiencia del comercio exterior, de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, 2014.

65 Agostini, Claudio, Briones, Ignacio y Mordoj, Benjamín. "Reserva de cabotaje marítimo de carga y libre competencia: el caso chileno". Estudios Públicos 166 (2022), 25-58.

d. Infraestructura para integrar a los chilenos: carreteras interurbanas y autopistas urbanas.

El sistema de concesiones ha permitido contar con una espina dorsal de carreteras interurbanas y autopistas urbanas de alto nivel, que le han cambiado la cara al país. Ciertamente, constituye una de las políticas públicas más exitosas de las últimas décadas. Sin perjuicio de lo anterior, y siempre con la idea de fortalecer y no debilitar la asociatividad público-privada, consideramos necesario avanzar en los siguientes aspectos:

i. Diseñar una política de tarifas. Dado que algunas obras concesionadas ya han ido pagando su inversión inicial, pero dado también que tenemos enormes necesidades de mejorar nuestra infraestructura y reducir la congestión en las carreteras, proponemos que las relicitaciones incorporen obras de ampliación (pistas adicionales, pasarelas, enlaces), propios de un país cuya demanda de infraestructura siempre va creciendo de la mano del crecimiento económico, pero que al mismo tiempo vaya apuntando a una cierta disminución de las tarifas, apuntando a un valor entre un 10% y un 20% menor por kilómetro recorrido que los valores actuales.

ii. Otro tema a mejorar es la competencia de las licitaciones. La competencia es clave porque en estos proyectos la contienda no es "en la cancha", sino que es "por la cancha". Es en la licitación cuando es posible obtener las mayores ventajas de un proceso competitivo. Sin embargo, por diversas razones, las licitaciones de obras concesionadas se han caracterizado por la baja cantidad de competidores en cada una de las obras publicadas. Pese a disponer de un marco jurídico reconocido y de una institucionalidad competente, es habitual observar que sólo dos e incluso, a veces, sólo una empresa, se presenta a dicha licitación. Una mayor competencia seguramente podría obtener mayores ventajas para el país y para los usuarios. Se requiere por lo tanto realizar un análisis crítico de la forma en que se diseñan y gestionan las licitaciones para identificar los aspectos a mejorar para estimular una mayor competencia.

iii. Las concesionarias de obras públicas ranquean sistemáticamente entre las "instituciones e industrias" con menor aprobación en la población[66]. Una industria sustentable en el tiempo requiere revisar su relación con la comunidad y mejorar los índices de aprobación.

III. Una reflexión final sobre las reformas institucionales para el desarrollo y la inversión

[66] En algunas encuestas aparecen en el último lugar, en otras superan a Isapres y AFPs. https://cadem.cl/wp-content/uploads/2024/01/Track-PP-521-Enero-S1-VF.pdf

Chile enfrenta enormes oportunidades, pero también fuertes restricciones que es necesario enfrentar, para poder aprovechar las oportunidades que nos permitirían recuperar la senda del desarrollo económico, social y ambiental.

Entre los obstáculos, podemos mencionar la crisis climática, especialmente en materia hídrica, que impacta fuertemente a nuestro país. También obstáculos internos, auto creados, entre los cuales resalta la "permisología" y la burocracia, en el otorgamiento de permisos, y en general, en diversas regulaciones que terminan encareciendo o dificultando la creatividad empresarial.

Los obstáculos derivados del sistema de permisos ambientales y sectoriales han alcanzado tan envergadura que resulta urgente una revisión más profunda del proceso, más allá que la reducción de plazos. El diseño actual permite una amplia discrecionalidad en cada una de las etapas y en la práctica se pierde el foco dándose la misma importancia a potenciales impactos de muy baja probabilidad de ocurrencia, o bien fácilmente subsanables, que a efectos ambientales y territoriales de muy alta relevancia. Esto tiene tres efectos: primero, volver engorrosos e innecesariamente prolongados los procesos de revisión; segundo, agregar altos grados de incertidumbre al proceso de toma decisiones de inversión, desalentando la inversión en áreas críticas en nuestro país; y tercero, fallar en una protección efectiva del medio ambiente y la biodiversidad.

Adicionalmente, en los procesos de inversión es fácil percibir que es frecuente la introducción de restricciones administrativas que hacen referencia a causas ambientales, por parte de órganos que se arrogan atribuciones ambientales sin tener las competencias para ello y actuando fuera de la institucionalidad ambiental. Un ejemplo son los planes reguladores, que introducen restricciones en el uso del territorio por la vía reglamentaria, y sin apoyo en estudios que establezcan la validez ambiental de ello.

Por ello, la gobernanza del sistema de evaluación ambiental de proyectos de inversión debe ser revisada, para reducir la discrecionalidad, y aumentar la efectividad y la coherencia en el acción del Estado en la protección del medio ambiente. Uno de los aspectos sobresalientes de la gobernanza es la existencia de una instancia que permite el veto político al final del proceso de evaluación. Así resulta que luego de invertir tiempo y recursos financieros importantes, un proyecto puede ser rechazado en base a consideraciones que nunca fueron mencionadas con anterioridad. Por ello, y entre algunas medidas de implementación inmediata, sería recomendable la eliminación de la instancia del Consejo de Ministros y su reemplazo por una evaluación técnico-política al inicio del proceso, en que se adviertan tempranamente los aspectos que pueden imposibilitar el proyecto.

Otra restricción importante será la falta de recursos públicos para enfrentar las mejoras en infraestructura. El alto endeudamiento fiscal nos deja poco espacio para la inversión pública y nos exige aumentar la creatividad y la capacidad de atraer recursos privados, a labores que en muchos otros países son financiados con recursos públicos.

Entre las propuestas que destacamos, son las siguientes:

1. Reformas en la transmisión y la distribución eléctricas, incorporando objetivos de calidad y robustez de los sistemas.
2. Promover inversiones en proyectos de alta complejidad, como los de H2V, ya no con subsidios pequeños en planes piloto, sino con instrumentos adecuados a la escala de estas inversiones, como, por ejemplo, establecer estabilidad normativa en áreas claves como impuestos, repatriación de utilidades, y condiciones ambientales que reduzcan los plazos y las incertidumbres de la "permisología".
3. Lo anterior también aplica a los grandes proyectos de minería, que requieren fuertes inversiones para mejorar su producción, "enverdecer" sus huellas hídricas y de carbono, y mejorar su relación con las comunidades cercanas.
4. Avanzar en desalación "multi propósito", que beneficien a sanitarias, agrícolas y mineras de menor tamaño. Para ello, se propone: (i) dar urgencia al proyecto de ley de Desalinización, que resuelve el tema de las servidumbres, (ii) acordar una Hoja de Ruta de la desalación, que resuelva los problemas de gestión, y (iii) encargar a la Dirección General de Concesiones o a la empresa Desarrollo País (Fondos de Infraestructura S.A.) que desarrolle un modelo de asociatividad público-privada de desalación que permita implementar un programa de inversiones en plantas multipropósito.
5. En materia de infraestructura, Chile requiere crear un organismo que planifique infraestructura con una mirada de largo plazo, que trascienda los vaivenes electorales y el corto plazo que caracteriza a los gobiernos de cuatro años, un organismo que podríamos llamar un "Consejo Nacional de Infraestructura".
6. También se requiere modernizar la industria de la construcción, mejorando su productividad, que bajo indicadores internacionales es muy ineficiente.
7. Una economía en la era digital requiere una alta capacidad de conexión y procesamiento de datos. Las inversiones en centros de datos también constituyen un área en la que Chile podría destacar, pero eso requiere asociatividad público-privada en mejorar nuestras redes intercontinentales y estándares objetivos de evaluación ambiental que no obstaculicen estas iniciativas.
8. Reforma de la institucionalidad ambiental, para lograr procesos más efectivos en protección ambiental, menos discrecionales, más basados en la ciencia, y menos inciertos para el inversionista.
9. En materia portuaria, debemos recuperar nuestro protagonismo en el Pacífico, mediante la ejecución del Puerto Exterior en San Antonio y otras ampliaciones; liberalizar el cabotaje local para barcos de bandera extranjera e invertir en sistemas modernos de control de drogas.
10. En cuanto a carreteras interurbanas y autopistas, proponemos: (i) diseñar una política de tarifas, que reduzca gradualmente tarifas y que permita mantener altos niveles de inversión privada en infraestructura, (ii) promover la competencia en nuevas licitaciones, reduciendo barreras a la llegada de nuevos participantes, (iii) implementar planes que permitan aumentar la legitimidad y aceptación de esta industria en la población.

Propuesta: Hacer Grande a Chile

Álvaro González B.
Matías de la Fuente C.

Presentación:

Este documento presenta una propuesta integral para reactivar la economía chilena a través de una **Propuesta de Competitividad, Inversión y Crecimiento para Hacer Grande Chile**. Se abordan soluciones concretas en áreas clave como minería, permisos sectoriales, seguridad, infraestructura, energía, digitalización soberanía y desarrollo territorial. La propuesta no solo busca dinamizar la inversión y la productividad, sino también proyectar un Chile más moderno, equitativo y conectado con el mundo.
Chile puede ser un país de oportunidades, innovación y crecimiento sostenido. Tenemos el potencial para duplicar nuestra producción minera, convertirnos en un líder en energías limpias, impulsar el desarrollo tecnológico y mejorar la calidad de vida de millones de chilenos. Este compilado de propuestas es una invitación a construir juntos un futuro ambicioso y lleno de posibilidades.

- Hacer Grande Chile no solo alude a un mayor crecimiento económico, si no además agrandar el centro político, que permita acuerdos de gobernabilidad de largo plazo.
- Nos encontramos inmersos en un proceso de reordenamiento geopolítico mundial y tenemos serios problemas de seguridad, vulnerabilidad energética, rezago en infraestructura y estancamiento de los ingresos de las personas.
- Estamos insertos en un mundo que evoluciona rápidamente y nuestro país tiene una economía abierta al mundo, basada en exportaciones e inversión extranjera, con una red de 30 tratados de libre comercio con 65 economías que equivalen al 88% del PIB mundial.
- Creemos que somos capaces, junto a las fuerzas democráticas y reformistas, de acordar, impulsar y poner en marcha, una propuesta para Chile.
- Tenemos una delicada realidad macroeconómica; bajo crecimiento potencial, alta deuda pública, inversión detenida, productividad estancada, mercado de capitales más débil, un sector público pesado y burocrático y una fuerte carga tributaria para las empresas.
- Existe una ventana de oportunidad para tener el crecimiento que nos permitió salir de los niveles de pobreza de los 90. La clave es una gran inversión privada, en

sectores donde tenemos ventajas competitivas.

- Chile tiene ventajas competitivas en sus minerales críticos, necesarios para el salto tecnológico del planeta a la descarbonización, también tenemos abundantes energías limpias como la energía solar en el norte, la energía eólica en Magallanes y una gran reserva potencial de energía geotérmica.
- Para crecer es necesario invertir. Debemos reimpulsar la inversión en proyectos privados que generen valor. Valor para nuestro país, para sus habitantes y nuestros sectores productivos, permitiéndonos realizar una contribución significativa al mundo. La Alianza Público Privada, liderada por el Estado puede y debe cumplir un rol relevante en el acompañamiento de esta inversión, eliminando de las trabas y la cultura de la Permisología.
- Es necesario, como se ha hecho en el pasado, crear Acuerdos democráticos de largo plazo que permitan tener buenos gobiernos para Chile, en las próximas décadas.
- Es necesario establecer una Alianza geoestratégica y económica Bioceánica con nuestros vecinos cercanos. Una Alianza que potencie nuestra competitividad, nuestros minerales críticos y recursos naturales.
- Proponemos una decisiva reforma en los sectores productivos y en los permisos sectoriales, para desarrollar e implementar una Plataforma de Inversiones Público Privadas a través de una colección de Proyectos relevantes que mejorarán sustantivamente el devenir de nuestro país.
- Creemos que la inversión y el crecimiento sostenido nos entregará los recursos que necesitamos para reformar y evolucionar en una asignación y gestión inteligente de los recursos públicos, que serán destinados a Salud, Seguridad, Educación, Vivienda y Pensiones y muchas otras necesidades.
- Creemos en la democracia representativa y la reforma. La igualdad de oportunidades para todos sus habitantes y los derechos humanos. Las libertades individuales y un sistema económico que garantice un desarrollo integral y digno de los chilenos para hoy y el futuro, garantizando el Medio Ambiente para las futuras generaciones.

No queremos más diagnósticos de los errores del pasado, queremos acuerdos sobre los

ACIERTOS DEL FUTURO

Nuestra propuesta se basa en 8 Pilares:

1. **Liberando la Inversión minera. Duplicar la Producción Minera, 2X.**
   Aumentar la producción y exportación minera, destrabado la inversión, acelerando la aplicación de nuevas tecnologías extractivas, mejorando la competitividad energética y el encadenamiento industrial y logístico.
2. **Permisos Ejecutivos para Inversión.**
   Reducir la burocracia y agilizar la aprobación de proyectos estratégicos a un máximo de 18 meses con un sistema efectivo de asociación público privada y pólizas ambientales.
3. **Seguridad: Ataque Frontal al Crimen Organizado**
   Chile se enfrenta a grupos del crimen organizado que amenazan la seguridad, el orden y el estado de derecho. La seguridad se alcanza con inteligencia, tecnología, coordinación y determinación.
4. **Mejorando nuestra Competitividad con Energías Limpias y Descarbonización**
   Mejorar la infraestructura de transmisión, reformar el sector de distribución haciendo más competitivas las tarifas, aprovechar el potencial solar, eólico y geotérmico e impulsar el hidrógeno verde, para liderar la transición energética.
5. **Inversión en Infraestructura y Concesiones**
   Reactivar concesiones privadas para modernizar carreteras, trenes, puertos, plantas desalinizadoras, infraestructura penitenciaria y de seguridad pública, concesiones de viviendas, promoviendo un desarrollo sostenible.
6. **Alianza Bioceánica y Conectividad Regional**
   Integrar Chile a un corredor Multipropósito con Sudamérica mediante un corredor ferroviario, comercial, energético, logístico y vial, conectando los puertos del Atlántico y el Pacífico a través de Brasil, Paraguay, Argentina y Chile. Construir una línea de transmisión eléctrica bioceánica que albergue un Mercado Común Energético para potenciar la industria y las inversiones.

7. **Tecnología y Transformación Digital**

   Desarrollar la infraestructura digital, desarrollar clusters competitivos tecnológicos, generar un hub de centro de datos y expandir la fibra óptica y fomentar la inteligencia artificial para modernizar la economía y los servicios públicos.

8. **Soberanía y Reequilibrio Territorial**

   Descentralizar la demografía de nuestras urbes hiperconcentradas, potenciando ciudades y centros urbanos intermedios, atrayendo población e inversión al norte, promoviendo la repoblación de la Patagonia, mediante un Plan Maestro de Soberanía y reequilibrio territorial.

Competitividad, Inversión y Crecimiento

I. El nuevo Escenario Mundial:

La guerra arancelaria de los Estados Unidos y el rebrote armamentístico en todo el mundo es una muy mala noticia para Chile. La guerra arancelaria, en especial con los grandes bloques como China, la Unión Europea, Canadá, México o India, traerá con certeza un fuerte golpe a la debilitada economía mundial, tendremos una escalada de incertidumbre financiera y nos hará entrar en recesión.

Chile tiene un intercambio comercial de 31 mil millones de dólares con Estados Unidos y un Tratado de Libre Comercio de 22 años, que se ha puesto en duda. Las exportaciones chilenas de vinos, manzanas, salmones cerezas, uvas, y manufacturas se encarecerán un diez por ciento, gravadas por el arancel base de la guerra comercial. Sin embargo, el efecto sobre nuestro comercio exterior con Estados Unidos es el menor de nuestros problemas.

El golpe macroeconómico y geopolítico pilla a Chile en una muy mala posición económica, con cuentas fiscales débiles y una economía vulnerable. El crecimiento y la inversión de nuestro país de los últimos diez años se ha estancado, lo que ha congelado el empleo y las rentas y de las personas; hay menos oportunidades, las grúas construyendo edificios e industrias han desaparecido del paisaje, la informalidad y la delincuencia se han tomado las calles y la desconfianza se ha instalado en el inconsciente colectivo; el índice de confianza del consumidor en diciembre de 2024 se mantenía en el suelo, ubicándose en el puesto 23 entre 29 economías a nivel mundial.

El mundo se prepara para una guerra prolongada. No solo una guerra comercial prolongada, si no que un rebrote armamentístico en todo el mundo. La UE invertirá los próximos 2 años 1 billón de euros en nuevo presupuesto de defensa, China en el bienio 2024-2025 invertirá USD 500.000 millones aumentando un 15 % su presupuesto de defensa, reduciendo la brecha con EEUU que invertirá en 2025 USD 850.000 millones. Tal como se plantea en el último Plan Trienal de China, las tecnologías armamentísticas deberán integrarse totalmente con las tecnologías industriales, como la cibernética, la robótica, la Inteligencia Artificial, el procesamiento computacional tensorial y quántico, las tecnologías de automoción y de energía. A su vez el Plan MALA de Trump pretende usar la defensa como un arma económica para forzar a los países a converger en el nuevo modelo monetario del Dólar.

Chile tiene la tradición de acatar un "orden internacional basado en reglas", en un entorno jurídico respetuoso. Nuestro país en este nuevo orden mundial cambiante debe mirar unido el futuro y generar nuevos Acuerdos y Alianzas. **Nuestras propuestas requieren de alianzas políticas de largo plazo, para lo cual hay que hacer las reformas políticas necesarias y "agrandar el centro político".**

Nuestra propuesta: "Hacer más grande a Chile" no solo alude a un mayor crecimiento económico, si no además agrandar el centro político, que permita acuerdos de gobierno de largo plazo. **El Estado, debe proponer sin demora, un Acuerdo con el sector privado** para impulsar el crecimiento y la inversión. En un contexto de mayor incertidumbre mundial, debemos eliminar la Permisología, la burocracia, la corrupción y atacar con decisión el crimen organizado, la delincuencia y la inseguridad. En este ámbito **nuestra propuesta apunta a reforzar un entorno de Alianza Público Privada efectiva**, donde reducimos la tramitación de los proyectos de inversión, el sector público colabora activamente en sectores claves como proyectos mineros y su encadenamiento productivo y logístico (puertos, ferrocarriles, carreteras, agua, redes digitales, etc). También se necesita la "colaboración público privada activa" en proyectos de transmisión eléctrica, desalación, concesiones de infraestructuras y seguridad pública.

En el ámbito externo necesitamos reforzar nuestras Alianzas regionales, en especial nuestras **Alianzas Bioceánicas con Brasil, Paraguay Argentina** para crear un corredor multipropósito que conecte el Pacífico con el Atlántico, estableciendo una fuerte integración vial, ferroviaria, portuaria y energética, impulsando un Mercado Común Energético, a través de una línea de transmisión cuatrinacional. **Brasil es un socio natural de gran escala y complementario con nuestra economía,** con el que tenemos una larga tradición económica y diplomática.

II. Oportunidades para Chile

Chile cuenta con una ventaja estratégica única debido a su abundancia de recursos naturales, particularmente minerales críticos que son esenciales para las tecnologías del futuro y la transición energética global. Minerales como el cobre, litio, molibdeno, renio y tierras raras son fundamentales para la fabricación de baterías, la producción de vehículos eléctricos, los centros de datos y para las industrias de energías limpias. Estos recursos posicionan a Chile como un actor clave en la descarbonización global, contribuyendo a la lucha contra el cambio climático y al avance tecnológico en sectores emergentes.

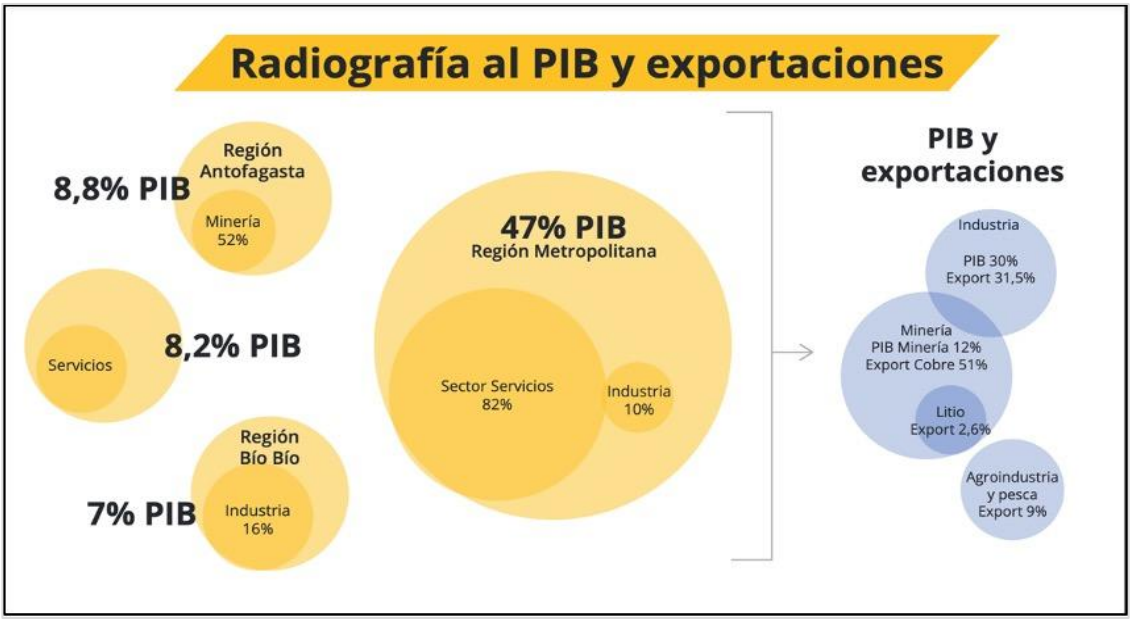
Además de su riqueza minera, Chile posee un vasto potencial en energías renovables. El norte del país es reconocido mundialmente por su alta radiación solar, lo que lo convierte en un sitio privilegiado para la generación de energía solar. En el sur, la región de Magallanes es ideal para la energía eólica, mientras que la geografía chilena ofrece una gran reserva de energía geotérmica. Este potencial energético no solo permitirá a Chile diversificar su matriz energética, sino también convertirse en un proveedor clave de energía limpia para el resto del mundo, especialmente en el marco de la creciente demanda de fuentes de energía sostenibles.

Con una planificación estratégica adecuada, Chile tiene la oportunidad de consolidarse como un líder global en las industrias de energías renovables, minerales críticos y tecnología avanzada. La clave estará en aprovechar estas ventajas competitivas para atraer inversión, fortalecer la innovación local y generar empleos de alta calidad en sectores estratégicos para el futuro del país.

III. Radiografía al PIB y nuestras Exportaciones

Chile enfrenta un crecimiento económico débil debido a la baja inversión en sectores clave y a una excesiva dependencia del sector servicios, que genera menor productividad y valor agregado. La disminución de la producción minera reduce la entrada de divisas y amplía el déficit en cuenta corriente, mientras que la falta de diversificación productiva limita la competitividad global. La minería, que sigue siendo el principal pilar exportador de Chile, necesita inversiones constantes en infraestructura logística y energética para mantenerse competitiva. No obstante, en los últimos diez años, las inversiones en estos sectores se han visto obstaculizadas por la burocracia, regulaciones restrictivas, altos impuestos e incertidumbre política. Esto ha frenado el dinamismo de los sectores productivos y ha afectado negativamente áreas clave como la construcción y las concesiones de infraestructura.

La inversión en tecnología e innovación es insuficiente, lo que limita la creación de empleos de calidad. Además, la economía chilena es altamente vulnerable a crisis externas, dado que su crecimiento depende en gran medida del consumo interno. Sin un cambio en la estrategia económica, Chile corre el riesgo de estancarse, con menores tasas



de crecimiento, inversión e inestabilidad.

1. **Contribución sectorial al PIB:** El sector Servicios es el principal motor de la economía, representando el **54%** del PIB y siendo el mayor generador de empleo. Le sigue el sector industrial, con una contribución del **30%,** mientras que la minería aporta solo el **12%**.

2. **Exportaciones:** La minería del cobre lidera las exportaciones, con un **51%** en 2024. La industria representa un **31,5%,** y la agroindustria ocupa el tercer lugar con un **9%**. Cabe destacar que una parte significativa de la industria está vinculada a la minería. Estos tres sectores son los principales generadores de divisas para el país.

3. **Producto Regional:** Las regiones de la Región Metropolitana (RM), Antofagasta, Valparaíso y Biobío concentran el **71%** del PIB nacional. La RM es responsable de la **mitad de la producción**, siendo un polo de Servicios, con solo un **10%** de su economía ligada al sector industrial. Tanto Valparaíso como Biobío tienen una alta

proporción de Servicios, pero Biobío destaca por su industria, que contribuye con un **16%** del PIB.

Chile es esencialmente un país exportador de cobre y bienes primarios. Para que la minería mantenga su capacidad exportadora, es imprescindible invertir cada año, no solo en el sector minero, sino también en la infraestructura logística y energética necesaria para esas exportaciones (puertos, carreteras, generación y transmisión eléctrica, agua, entre otras).

El sector Servicios, que constituye la mitad de la economía, depende directamente del otro 50% de la economía (minería, industria, agroindustria, pesca, etc.), ya que es este último el que genera renta, realiza inversiones y exporta. Sin embargo, el sector Servicios no genera exportaciones ni inversiones significativas, y depende del capital generado por el sector real.

"La pobreza en 1990 alcanzaba al 50% de los hogares, pero hacia el fin del ciclo de desarrollo acelerado, estaba por debajo del 10%. Los recursos que recibe el Estado, más del 80% provienen del crecimiento y menos del 20% de las reformas tributarias. Ha sido nuestra experiencia de los últimos 40 años. Las oportunidades de empleos y buenos salarios para los jóvenes que ingresan al mundo laboral dependen de las inversiones. El Banco Central proyectó un crecimiento para la próxima década de 1,8%, similar al que tuvimos durante la década pasada. Esto es completamente insuficiente. Necesitamos una expansión muy acelerada en el cobre (por la necesidad de electrificación, especialmente en la producción de automóviles); en el litio (para las baterías); la energía solar (para reducir las emisiones de carbono); la energía eólica y el hidrógeno verde (amoníaco). También necesitamos respuestas urgentes y radicales en otras áreas: dar un salto cualitativo en materia de concesiones de carreteras, puertos, cárceles, hospitales y obras de regadío, entre otras."
René Cortázar (Ene 2025)

"Hace 10 años que la economía chilena está estancada creciendo al 2%. El problema es estructural. Para los próximos 10 años se proyecta un crecimiento de solo 1,8%, es decir, menos de 1% per cápita. A ese ritmo, necesitaremos 50 años para duplicar nuestro PIB per cápita. Si la economía creciera al 4%, necesitaríamos solo 20 años. Para aumentar el crecimiento y la inversión, hay que hacer la pega difícil: reformas potentes que generen los incentivos adecuados, buena parte de ellas estructurales, de largo plazo y bloqueadas por falta de liderazgo y grupos de interés".
R. Bergoeing I. Briones, A. Butelmann y O. Landerretche. (Icare Ene 2025)

"Chile tiene enormes potencialidades de crecimiento, pero hace 10 años nos olvidamos de crecer, no vamos a recuperar el crecimiento solo con la baja de la tasa de interés, ni con un pacto fiscal pro-crecimiento y empleo."

Felipe Larraín (Enagro, Oct 2023)

"El crecimiento tendencial ha disminuido considerablemente la última década y se explica por una caída en la productividad agregada de los factores y la disminución en la tasa de inversión."
Vittorio Corbo (Sept 2024)

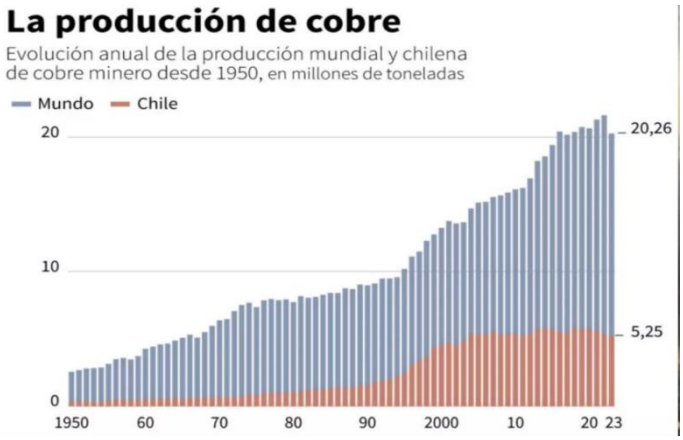
"El retroceso del desempeño económico de Chile en la OCDE es un reflejo de los últimos 10 años."
Joseph Ramos (Dic 2024)

IV. Ocho Pilares para Impulsar un Crecimiento Sostenible

1er Pilar: Liberando la Inversión Minera. Duplicar la Producción y Exportación Minera

1. La Minería en una Encrucijada

Chile ha sido históricamente el principal productor de cobre en el mundo, con 200 millones de toneladas en reservas probadas, representando el 20% del total global. Sin embargo, en las últimas dos décadas, la producción ha estado estancada, y la productividad total de los factores (PTF) en la minería ha caído un 40% entre 2013 y 2023.



a. Causas del Estancamiento

Los estudios coinciden en que las principales barreras para el crecimiento de la minería son:

- Leyes decrecientes del mineral, que encarecen la producción.
- Falta de acceso al agua y altos costos de la energía, afectando la rentabilidad.
- Excesiva burocracia y permisos lentos, que generan incertidumbre en la inversión.
- Altos costos de mitigación ambiental y regulaciones imprecisas, que dificultan la ejecución de proyectos.
- Aumento de la carga tributaria.

b. Importancia de la Minería para la Economía

- Chile produce 5,25 millones de ton/año (2023), es el país número 1 en Reservas Probadas de Cobre de 200 mill ton.
- 60% de las exportaciones del país provienen de la minería.
- Representa el 12% del PIB y el 14% de los ingresos fiscales.
- Cada millón de toneladas adicionales de producción de cobre aporta USD 1.300 millones anuales en ingresos al país.

c. Proyección de la Demanda Mundial

Se estima que para 2035 la demanda global de cobre crecerá al doble de su tasa actual, alcanzando 42 millones de toneladas anuales. Para satisfacer esta demanda, se requieren inversiones globales por USD 250.000 millones en la próxima década. Además todos los minerales críticos serán fundamentales en las próximas décadas para el desarrollo de las nuevas energias limpias, la automoción eléctrica, las tecnologias digitales, los data centers y la inteligencia artificial, el procesamiento computacional y la industria del hidrogeno verde.

2. Duplicar la Producción y Exportación Minera

Chile tiene la oportunidad de aumentar su producción minera y de cobre de 5,25 millones a 11 millones de toneladas anuales en los próximos 10 años, consolidando su liderazgo global y superando a competidores como Perú.

Plan de Inversión (2026-2036): USD 135.000 millones:

- USD 100.000 millones en nuevos proyectos y reposición de faenas.
- USD 25.000 millones en otros minerales estratégicos como oro, litio, hierro y tierras raras.
- USD 10.000 millones en exploración y desarrollo tecnológico.

Actualmente, el 75% de esta inversión ya está en cartera (según Cochilco), sin embargo un componente fundamental de esta inversión es la reposición, ampliación y extensión de las operaciones.

3. Estrategia para Aumentar la Competitividad Minera

Para alcanzar la meta de duplicar la producción y exportación minera y llevar el cobre a 11 Mill Ton/año, es fundamental poner en marcha una estrategia integral que aumente la

competitividad minera y la inversión de nuevas tecnologias extractivas como la recuperación de relaves y tecnologías de punta en lixiviación. De la misma forma, nuestro país debe apoyar la extracción de todos los minerales críticos, incentivar los proyectos greenfield de todos los minerales, apoyo fiscal en exploración y desarrollo tecnológico.

a. Reducción de Costos y Aumento de Competitividad

- Implementación de tarifas eléctricas competitivas de largo plazo para la industria minera.
- Desarrollo de infraestructura para garantizar el acceso a agua mediante desalación y eficiencia hídrica.
- Acelerar la incorporación de tecnologias como recuperación de relaves y lixiviación, reduciendo los costos ambientales y tributarios de estas nuevas inversiones.
- Incentivar la exploración de yacimientos greenfield y explotación de yacimientos binacionales.
- Modernización logística y portuaria, con integración de tecnología para reducir costos de transporte.
- Reducción de incertidumbre jurídica y fiscal, creando un marco regulatorio estable.

b. Reforma a los Permisos Mineros

- Implementación de un sistema de Permisos Ejecutivos de Inversión.
- Creación de la Solicitud Integral de Proyectos (SIP), que incluirá todos los permisos sectoriales en un solo trámite.
- Reducción del tiempo de aprobación de proyectos a 18 meses.
- Integrar los Permisos mineros en un proceso de encadenamiento, incluyendo en los permisos y aprobaciones los proyectos asociados como energía, desalación, puertos, ferrocarriles, carreteras, transmisión eléctrica, etc.

c. Alianza Público-Privada para Infraestructura Estratégica

El Estado no solo facilitará la inversión privada, sino que jugará un rol activo en:

- Expansión de la red de transmisión eléctrica para abastecer la nueva demanda.
- Mejoramiento de infraestructura portuaria y ferroviaria para facilitar la exportación.
- Producción y conducción de agua, optimizando la oferta hídrica para la minería.
- Fortalecimiento de la infraestructura digital, incorporando fibra óptica y centros de datos especializados.

d. Sinergias y Desarrollo de Clúster Mineros

- Creación de Zonas de Desarrollo Minero Integrado, donde los proyectos cercanos puedan compartir infraestructura y generar economías de escala.
- Evaluación conjunta de proyectos complementarios en generación y transmisión eléctrica, infraestructura portuaria, vial y ferroviaria.

Duplicar la producción minera en la próxima década es clave para consolidar el liderazgo de Chile en el mercado global y aprovechar la creciente demanda de minerales estratégicos. La implementación de un modelo de inversión eficiente, con regulaciones claras y apoyo del Estado en infraestructuras y permisos, permitirá atraer capital, mejorar la productividad y generar un impacto positivo en el crecimiento económico del país.

Debemos dar pasos contundentes para que nuestro país no pierda su posición histórica en la minería mundial. Hoy tenemos un peligro real en el declive definitivo de la industria del cobre debido a la caída sistemática de la ley del mineral, el aumento de los costos tributarios, ambientales, hídricos y burocráticos.

Proponemos un **Regimen Especial tributario para la incorporación de tecnologias de recuperación relaves.** En efecto, actualmente en el país hay 764 depósitos de Relaves, de los cuales 473 están inactivos, 118 activos y 173 abandonados; produciendose 600 millones de toneladas de relave al año. Estos relaves acumulan mineral que puede ser valorizado, en cuyo proceso ya se pagaron previamente los respectivos impuestos.

Para acelerar e incentivar la inversión en tecnología de punta, proponemos un régimen especial con una **Tasa única integral del 20% para recuperación de relaves e incorporación de nuevas tecnologias, que incluye el impuesto a la renta y royalties, además de una depreciación acelerada de la inversión en 3 años,** que incentive a la reinversión en el país. Para aquellos Relaves que se encuentran abandonados, se activará la mitigación del pasivo ambiental por parte de sus dueños o la licitación para su explotación.

Esta estrategia no solo permitirá recuperar el dinamismo del sector minero, permitirá la recuperación de importantes minerales críticos como cobalto, tierras raras, rhenio, galio, etc, también fortalecerá la economía nacional, diversificará las exportaciones y asegurará un desarrollo sostenible para las próximas décadas.

2do Pilar: Permisos Ejecutivos para la Inversión

1. Diagnóstico: Un Sistema de Permisos que obstaculiza la Inversión

Chile enfrenta un escenario complejo para la atracción de inversiones en proyectos estratégicos de infraestructura, tales como: Minería metálica y no metálica, Generación de Energías Renovables No Convencionales (ERNC), Plantas de Hidrógeno Verde, Proyectos de Desalación y Proyectos de Concesiones.

El actual sistema de permisos desincentiva el desarrollo de inversiones, con plazos que superan ampliamente los establecidos en la normativa. Existe una desconexión significativa entre las solicitudes de los inversionistas y las expectativas de las agencias públicas responsables.

a. Permisologia: Impacto Económico y Sectorial

- **Costo para la economía:** Según el Índice ICEP de la Universidad San Sebastián, el sistema de permisos le cuesta al país 0,58% del PIB anual.
- **Retrasos en construcción:** Dos tercios de los proyectos de inversión tienen obras físicas y pueden demorar entre 6 y 10 años en su aprobación.
- **Infraestructura portuaria**: Mientras el Puerto de Chancay (Perú) se aprobó y construyó en 10 años, el Puerto Exterior de San Antonio lleva 10 años en trámite y faltan 10 años más para su materialización.
- **Sector minero:** En Antofagasta, se estima que un proyecto minero requiere alrededor de 4.000 permisos.
- **Transmisión eléctrica:** El proyecto Kimal-Lo Aguirre (USD 1.480 millones) necesita 5.000 permisos.
- **Demoras ambientales:** Según la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), las demoras en aprobación ambiental pueden alcanzar una década.

b. Principales Problemas del Sistema de Permisos

1. **Burocracia y descoordinación:**
    - Existen 439 permisos distintos, tramitados por 53 entidades públicas, sin coordinación efectiva (CNEP)
    - Cientos de funcionarios emiten observaciones sin un proceso claro, retrasando los proyectos.

2. **Incertidumbre jurídica y administrativa:**
    - Las agencias estatales pueden solicitar nuevos estudios, modificar criterios sin justificación, suspender procesos o incluso revocar permisos ya aprobados.
3. **Captura por grupos de interés e ideologización:**

Los permisos sectoriales han generado un mercado secundario de asesores, consultores, operadores políticos y grupos de presión que retrasan o bloquean proyectos por intereses propios.

2. Permisos Ejecutivos de Inversión: Un Nuevo Enfoque

a. ¿Qué es un Permiso Ejecutivo de Inversión?

Es un permiso integral, consolidado en un solo instrumento, que **abarca todos los permisos sectoriales necesarios para un Proyecto de Inversión crítico.**

Principales Beneficios

- **Centralización:** Un solo gestor público tramita, analiza y gestiona el permiso.

- **Plazos reducidos: Permite el inicio de obras en 18 meses** desde la solicitud hasta la aprobación mediante Decreto Supremo.

b. Funcionamiento

1. **Función por un Organismo Gestor: Desarrollo País S.A (DPSA)**
    - **DPSA actúa como agencia pública delegada**, encargada de recibir, analizar y gestionar todos los permisos sectoriales.
    - Cuenta con un directorio, gerencias especializadas y presupuesto para externalizar estudios técnicos.
2. **Solicitud Integral de Permisos (SIP)**

    El inversionista presenta una SIP, que incluye:
    - Informe técnico, legal, económico y social del proyecto.
    - Identificación y desarrollo de todos los permisos requeridos.
    - Anteproyecto de Estudio de Impacto Ambiental (EIA).
3. **Tramitación Unificada**

- DPSA distribuye la solicitud a todas las entidades públicas involucradas, estableciendo un plazo máximo de 6 meses para responder.
- En 12 meses, se determina si el proyecto es elegible o rechazado.

4. **Emisión del Permiso Ejecutivo**
   - Si el proyecto es aprobado, DPSA redacta un **Convenio Ad-Referéndum** con el inversionista, quien debe presentar boletas de garantía y pólizas de seguro ambiental.
   - Se emite el **Decreto Supremo de Permiso Ejecutivo**, permitiendo el inicio de obras en 18 meses.
   - El inversionista paga una tasa del 1% del valor del proyecto, destinada a financiar DPSA.

3. Mecanismos de Control Ambiental y Mitigación

a. Compromiso con la mitigación ambiental

- El inversionista se obliga contractualmente a mitigar los impactos identificados en el Anteproyecto de impacto ambiental (Convenio Ad-Referendum).
- Se exigen **Boletas de garantía bancarias** a favor del fisco.
- Se requieren **Pólizas de seguros ambientales ("Environmental Impairment Liability – EIL")** emitidas por compañías AAA.

b. Definición de medidas de mitigación

- El inversionista debe realizar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) definitivo, en el cual se ejecutan todas las medidas de prevención, control, compensación y restauración ambiental.

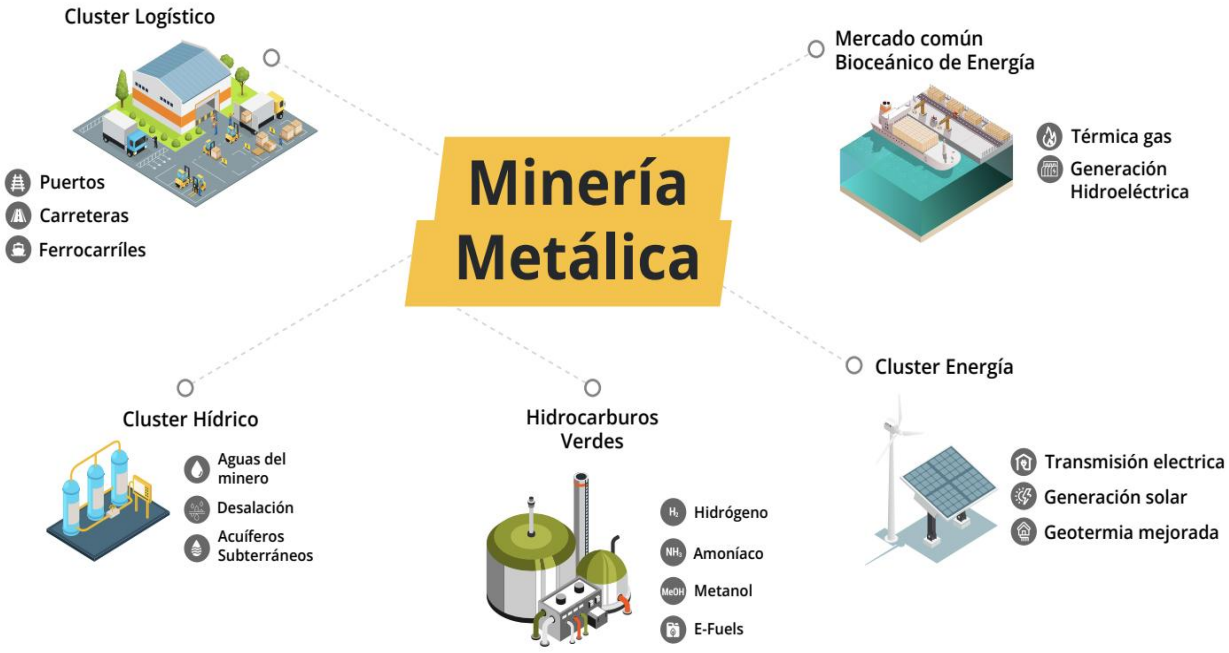
c. Aprobaciones adicionales

- Durante el proceso de 18 meses, el inversionista puede gestionar en paralelo los permisos no sectoriales requeridos para la ejecución del proyecto.

4. Encadenamiento Competitivo y Permisos

La implementación de un Sistema de Permisos Ejecutivos de Inversión permitirá reducir la burocracia, mejorar la competitividad del país y garantizar un crecimiento sostenible, alineado con estándares ambientales y normativos. Este nuevo marco normativo permitirá a Chile recuperar su atractivo para la inversión, agilizar proyectos estratégicos y consolidarse como líder en sectores clave como la minería, la energía y la infraestructura. Toda actividad productiva está interconectada con otras industrias. Por ejemplo, el sector minero depende de una amplia red de encadenamientos laterales, que incluyen infraestructura vial y portuaria, servicios logísticos, transporte y aduanas, generación y transmisión eléctrica, suministro de gas y agua, telecomunicaciones, comercialización, financiamiento, así como centros de investigación y capacitación. Los proyectos de inversión deben ser vistos como proyectos Público Privados, Encadenados competitivamente, con economías de ámbito, de escala e integrados entre si.

Países como Canadá, Australia y Sudáfrica han desarrollado complejos mineros maduros que van más allá de la extracción y procesamiento.
Sus ecosistemas incluyen exploración, producción de insumos y equipos, provisión de servicios especializados e infraestructura clave.



En este contexto, Australia ha priorizado la planificación estratégica de infraestructura para potenciar los clusters con mayor potencial minero. **Un enfoque clave ha sido la evaluación conjunta de permisos para proyectos de infraestructura complementaria, permitiendo coordinar inversiones en función de las necesidades de producción a gran escala.**

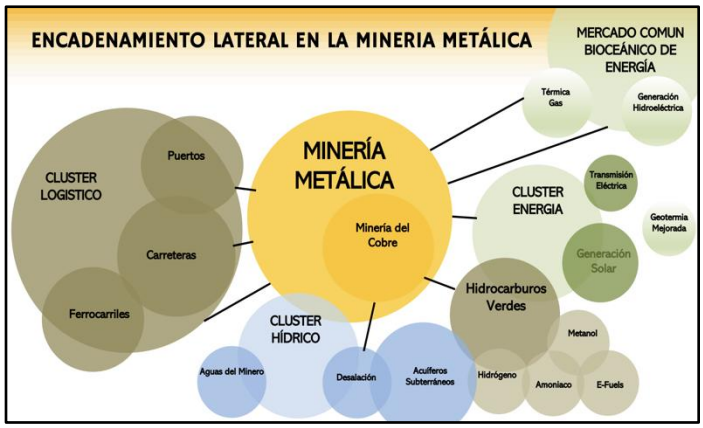
Clusters Estratégicos y su Impacto en la Competitividad

Si bien los encadenamientos hacia adelante (forward linkages - FL) y hacia atrás (backward linkages - BL) mejoran la eficiencia de la minería, los encadenamientos laterales son fundamentales para la competitividad del sector.
El principio de encadenamiento competitivo se aplica los siguientes sectores clave:

- **Cluster Energético:** La expansión de la producción minera requiere un cluster energético sólido y confiable, con generación eléctrica a tarifas competitivas. Es esencial contar con infraestructura de transmisión eficiente y, además, la interconexión con el **Cluster Energético Bioceánico**, que permitiría aprovechar

las tarifas competitivas del gas argentino, la generación térmica de Argentina y/o la generación hidroeléctrica de Paraguay y Brasil. Esto respaldaría la generación de energía eléctrica eficiente y de bajo costo, así como la exportación de generación solar al sistema.

- **Cluster Logístico:** Este cluster abarca la infraestructura ferroviaria, las carreteras, y los servicios aduaneros y portuarios necesarios para garantizar la eficiencia de la minería y otros sectores clave, favoreciendo el comercio y la circulación de productos a nivel nacional e internacional.
- **Cluster Hídrico:** Implica el desarrollo de soluciones de desalación, conducción y aprovechamiento de las reservas de acuíferos subterráneos, lo que reduciría los costos de provisión de agua y potenciaría la industria de hidrocarburos verdes.



Muchos de estos desarrollos dependen de bienes públicos, que requieren planificación, permisos y ejecución ágil. Para garantizar su viabilidad, es crucial que los Permisos se aborden de manera integral y coordinada a través de clusters mineros.

Asimismo, es fundamental establecer como Política Pública la participación del capital privado mediante concesiones en estos sectores estratégicos, asegurando inversiones eficientes y sostenibles a largo plazo.

3er Pilar: Seguridad, Ataque frontal contra el Crimen Organizado

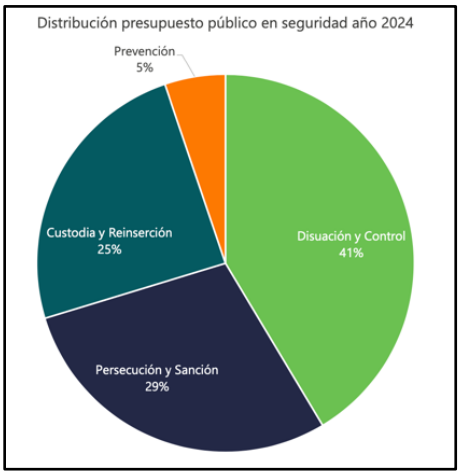
1. El Crimen Organizado en Chile

El crimen organizado transnacional TOC (Transnational Organized Crime), representa una grave amenaza global y nacional. Los grupos TOC permean y operan las fronteras nacionales,

explotando las vulnerabilidades y debilidades de nuestro país. Las bandas internacionales operan en casi todo el mundo, especialmente en zonas con desigualdad social y donde existen debilidades institucionales en los gobiernos nacionales y municipales, como América Latina.
El crimen organizado y el cibercrimen se coloca como el 3er PIB mas grande del mundo después de EEUU y China y se posiciona como la primera amenaza al orden y seguridad en nuestro país. Centroamérica y Sudamérica presentan la mayor concentración de crimen organizado a nivel mundial, el que está siendo exportado y extendido a Chile y a todo el mundo, con actividad criminal neurálgica en países como Venezuela, Colombia, México y Ecuador. En Chile está reconocido que operan organizaciones como El Tren de Aragua, Los Gallegos, Los Pulpos, Los Trinitarios, El Tren del Coro, Los Piratas, Primer Comando de la Capital (Brasil), Los Hijos de Dios, Los Espartanos, Nueva Generación, el Bang de Fujian y se ha detectado la presencia de los Carteles de Jalisco y Sinaloa y la Mara Salvatrucha.
El Crimen Organizado Transnacional es un problema tan serio en el mundo que las Naciones Unidas en 2024 declaró un día especial (15 de Noviembre) contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Sus negocios ilícitos van desde el tráfico de drogas, el tráfico de personas y de migrantes, el tráfico de armas, el robo industrial y comercial, estafas tributarias, la compraventa de productos falsos, robo de madera y salmones, el lavado de dinero y de activos, el secuestro, la extorsión, el sicariato, las tomas ilegales, los delitos cibernéticos y el tráfico de bienes culturales, entre otros. Los grupos TOC generan enormes ganancias y activos que pueden comprometer economías y gobiernos legítimos, a través de la corrupción, violencia, inestabilidad social y flujos financieros opacos.
Con todo rigor, los grupos TOC operan como "gobiernos externos" o estructuras organizacionales internacionales que tratan de dominar y controlar actividades económicas, así como amplias zonas geográficas de los países, trayendo la cultura de la violencia, la delincuencia y el asesinato. **La Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2023 registró un 90,6% de percepción de inseguridad,** un nivel máximo histórico. Entre el 75-76% de la población ha dejado de salir a ciertas horas o dejado de ir ha ciertos lugares por temor a la delincuencia. En los últimos 7 años, los robos con intimidación han aumentado un 25%, los homicidios un 62%, los secuestros un 104%, las extorsiones un 1.296% (Paz Ciudadana). Las mayores tasas de homicidios están en Arica, Tarapacá,

Antofagasta y en la Región Metropolitana Sur (La Granja, Lo Espejo, San Ramón, la Pintana, La Cisterna y Pedro Aguirre Cerda). En 2016 el 2,2% de los imputados eran extranjeros, en 2023 fueron el 16,4%.

Como se observa, Chile se enfrenta a un ataque externo coordinado de grupos del crimen organizado, amenazando la seguridad, el orden y el estado de derecho. Los recursos materiales y financieros de los TOC son cuantiosos, invirtiendo en recursos cibernéticos, poder de fuego, recursos legales, corrupción de entidades públicas y fuerzas del orden, incluso en áreas sensibles como fronteras, aduanas, las policías, las cárceles, incluso en la política. Además, cuentan con amplios recursos humanos extranjeros y nacionales, incluso con reclutamiento a menores de edad. Los grupos TOC pueden tener diversas estructuras, desde jerarquías estrictas hasta redes y células, y pueden evolucionar sus estructuras con el tiempo.



El Estado destina enormes cantidades de recursos en Seguridad, con un presupuesto anual de USD 3.300 millones de dólares (2024), superior a todos los programas presupuestarios del Ministerio de Economía. El presupuesto contra el Crimen Organizado alcanzó los USD 82 millones de dólares, solo un 2,5% del total del presupuesto de seguridad.

La mayor parte de los Programas de seguridad implementados no dan cuenta del cambio estructural que ha experimentado el país en materia de delincuencia, crimen organizado y cibercrimen.

La seguridad pública es la principal preocupación de los chilenos:

- **Percepción de inseguridad**: Un 90,6% de la población cree que la delincuencia ha aumentado (ENUSC 2023), y solo el 36% se siente seguro caminando por la calle (Gallup 2024).
- **Cifras alarmantes**: En 2023, el Ministerio Público tramitó 1,5 millones de delitos, pero solo el 35% de los crímenes es denunciado (PDI). Se estima que ocurren 4,3 millones de delitos anuales en Chile, lo que significa que en los próximos cinco años, cada chileno será víctima de al menos un delito.

- **Aumento de delitos**: Las ciudades con mayor incidencia delictiva son Santiago, Calama, Puerto Montt, Valparaíso y Rancagua, evidenciando un alza en áreas densamente pobladas (CEAD).
- **Baja efectividad judicial:** La tasa de condenas es del 1%, es decir, por cada delincuente en prisión, hay 99 delinquiendo en las calles.
- **Delincuencia organizada**: La mayoría de los delitos de alta connotación social están vinculados a bandas con redes internacionales, acceso a armas de alto poder y actividades como narcotráfico, secuestro, extorsión y trata de personas.
- **Infraestructura insuficiente:** En la última década, la delincuencia ha crecido mientras la capacidad de respuesta se ha estancado. Tras un exitoso programa de concesión de cárceles, la inversión en seguridad se detuvo lo que llevó a una sobrepoblación penal del 40%. Urge modernizar y expandir la infraestructura penitenciaria y de inteligencia para enfrentar eficazmente el crimen organizado.

Nuestras Propuestas están diseñadas para obtener resultados inmediatos y que funcionen integradamente con el Sistema de Seguridad.

2. Propuestas: 4 Programas de Seguridad Pública

a. Concesiones de Tecnologías de Seguridad Pública Interoperables (TSPI)

- Los sistemas de seguridad modernos integran cámaras, inteligencia artificial y ciberseguridad.
- A nivel mundial, las grandes ciudades están implementando **Centros tecnológicos de seguridad pública** que integran datos de cámaras y dispositivos inteligentes conectados por fibra óptica. La información se procesa centralizadamente con IA y softwares especializados, garantizando protección de datos y ciberseguridad.
- Ciudades como **Singapur, Delhi y Chennai** tienen entre **18 y 27 cámara por cada 1.000 habitantes**.
- Ciudades de EEUU, como **Los Ángeles** manejan un estándar de 10 cámaras por cada 1.000 habitantes en zonas urbanas, comparativamente del estandar de **Londres** con **73 cámaras** cada 1.000 habitantes.

- Como referencia, en Chile, las **autopistas urbanas de Santiago** cuentan con **2.000 cámaras de vigilancia**, comandadas desde distintos centros de control operativo.

La Concesión de Infraestructuras Tecnológicas para seguridad pública seguiría el modelo de OOPP de cárceles y hospitales:

- **Implementación de un Programa de Concesiones para Infraestructuras y Tecnologías de Inteligencia en Seguridad** USD 2.500 millones, que incluye: Tecnologías Interoperables de Vigilancia con 140.000 cámaras (fijas y móviles), 7 Data Centers y Sistemas de Reconocimiento Facial, Sistemas de Procesamiento Computacional interoperables, Programas de Inteligencia Artificial y Software Expertos, Interconexión en línea con organizaciones internacionales, como Interpol y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Software de Inteligencia Tributaria y Financiera contra el crimen organizado, Software de Ciberseguridad, Fortalecer y ampliar el acceso a los sistemas de información delictual en línea, tanto a nivel estadístico como territorial.
- **Infraestructura Crítica y Areas Fronterizas Críticas**: Se integrarán y conectarán al sistema interoperable de vigilancia de cámaras (fijas y moviles), data centers y sistemas de inteligencia de Seguridad concesionados, nuevas cámaras de seguridad y vigilancia de los operadores y responsables de las infraestructuras crítica, ya sea operadores privados o entidades públicas. La inversión de dichas cámaras y su interconexión se realizarán a su costo y bajo los estándares del Ministerio de Seguridad Pública.

  La declaración de Infraestructura crítica se realizará mediante DS fundado, de acuerdo a la definición del Artículo 31º, numeral 21º de la Constitución Política de Chile: que "comprende el conjunto de instalaciones, sistemas físicos o servicios esenciales y de utilidad pública, así como aquellos cuya afectación cause un grave daño a la salud o al abastecimiento de la población, a la actividad económica esencial, al medioambiente o a la seguridad del país. Se entiende por este concepto la infraestructura indispensable para la generación, transmisión, transporte, producción, almacenamiento y distribución de los servicios e insumos básicos para la población, tales como energía, gas, agua o

telecomunicaciones; la relativa a la conexión vial, aérea, terrestre, marítima, portuaria o ferroviaria, y la correspondiente a servicios de utilidad pública, como los sistemas de asistencia sanitaria o de salud". De la misma forma en el mismo DS fundado ,se definirán las áreas fronterizas críticas donde se instalarán sistemas de vigilancia interoperables (cámaras fijas o móviles, sistemas de detección, etc.) y la responsabilidad de su instalación.

b. Concesiones de Centros Penitenciarios

- El Plan Maestro de Infraestructura Carcelaria (2025) reconoce un **40% de sobrepoblación carcelaria.**
- Se proyecta la construcción de 28.850 nuevas plazas en 10 años, pero **el déficit alcanzará las 30.000 plazas.**
- Actualmente, existen 4 concesiones vigentes para 9 cárceles.
- Debemos avanzar con más Proyectos de Concesión Penitenciarias, que incluya **Diseño, Construcción y Operación** (la reciente cárcel concesionada de Talca ya estaba construida)
- Del Plan Maestro, se deben concesionar 15 nuevas cárceles en 3 grupos, con una inversión de USD 1.900 millones para 22.000 plazas adicionales.
- Cárceles a incluir en este plan:
    - Alto Hospicio Fase II
    - Antofagasta Fase II
    - Valparaíso II
    - Santiago II
    - Rancagua II
    - CP Regional Ñuble
    - Los Ángeles
    - CP Regional Araucanía
    - CP Coyhaique
- Se deberán incluir en el los centros penitenciarios concesionados 2 unidades de máxima seguridad con 1.600 plazas.

- Se agregan 30.000 plazas faltantes en 15 nuevas cárceles adicionales, en 3 grupos de concesión, incluido un 10% de plazas de máxima seguridad con una inversión de USD 3.000 millones.
- **En total, se requerirán 30 cárceles concesionadas en 6 contratos, con una inversión total de USD 4.900 millones.**

c. Desarrollo de Capacidades y Recursos Humanos integrados

Creación de una Unidad Especializada de Inteligencia contra el TOC, proporcionando capacitación tecnológica, capacitación internacional, en tecnologías de punta e inteligencia artificial. El equipo técnico especializado debe estar compuesto por Carabineros, PDI, Fiscalía, SII, Contraloría, Fuerzas Armadas y equipo de Contratistas nacionales e internacionales de reconocido prestigio y eficacia.

d. Infraestructura Comunal en focos de alta delincuencia y puntos críticos.

Instalación de Iluminación antivandálica Peatonal y Barrial de alto estándar, más Cámaras de Seguridad inteligentes en lugares de mayor riesgo comprobado: lugares detectados de presencia de bandas, botillerías, almacenes, paraderos de micros, carnicerías, etc.

d. Fortalecimiento de persecución penal, Cooperación internacional de Amenaza Global y Extradición expedita de lideres del crimen organizado.

Modificación de la Ley 18.216 sobre penas sustitutivas y las normas sobre acumulación de penas para garantizar el cumplimiento efectivo de las condenas de los delincuentes habituales. Revisión de todo el sistema de responsabilidad penal juvenil; revisando imputabilidad, forma de cumplimiento y rango de penas. Agravante reforzada para los adultos que delinquen con jóvenes.

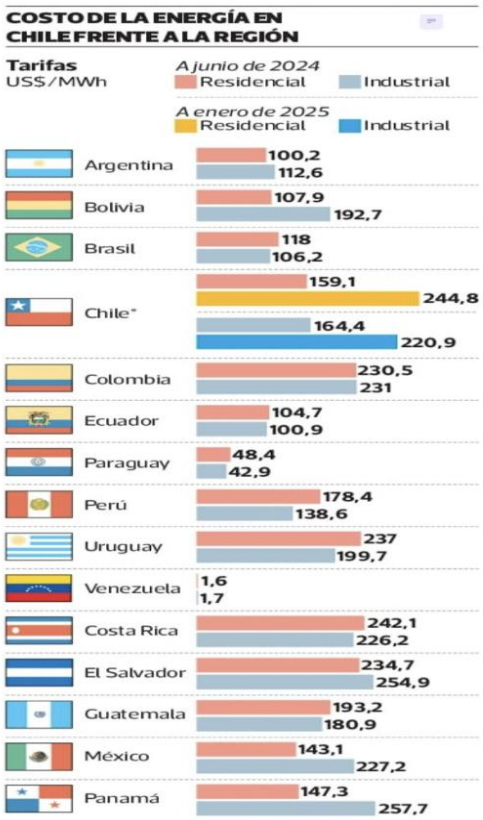
4to Pilar: Mejorando nuestra competitividad Energías Limpias y Descarbonización

Sistema Eléctrico Nacional

El DFL 1 de 1982 desagregó vertical y horizontalmente la Generación, Transmisión y Distribución del sistema eléctrico chileno. A partir de 1989, se estableció un modelo tarifario basado en una "empresa modelo", utilizando el criterio de costo marginal para simular la competencia en un sector con monopolios naturales. Este esquema también se aplicó a telecomunicaciones y parte del sector sanitario.

Entre 1980 y 1989, se privatizó casi la totalidad de las empresas y activos eléctricos bajo distintos mecanismos, como: "Capitalismo popular" (venta de acciones a ciudadanos), Transferencia a AFPs (fondos de pensiones),

Venta a inversionistas privados. En 1996, continuaron las privatizaciones con la venta de Colbún, Edelaysen y Edelnor.



El Sistema Eléctrico Nacional (SEN), es la unificación (2017) del Sistema Interconectado del Norte Grande (SING) y del Sistema Interconectado Central (SIC), tiene una capacidad de 37 GW, con 36.000 km de líneas transmisión y abastece al 97% de la población, desde Arica hasta Chiloé.

La Interconexión permitió la inyección de energía solar desde el norte al sistema central, sin embargo, generó inestabilidad y estrés en las redes (como ocurrió con el black out del 25 de Febrero de 2025), además de problemas de costos sistémicos y el aumento del precio de la electricidad. A pesar de la incorporación de la energía solar y eólica, Chile (2025) está dentro de los países con mayores costos finales de la energía, lo que nos hace una economía menos competitiva.

Nuestro sistema eléctrico es muy vulnerable y no está preparado estructuralmente para duplicar la producción minera, producir hidrógeno a gran escala y enfrentar una tasa de crecimiento del 5%.

Las energías limpias son inestables y requieren respaldo, ya que no operan 24/7, pero el

respaldo principalmente es térmico (carbón y gas), las térmicas de carbón se encuentran en un Plan de retiro (28 unidades).
Existe un gran vertimiento energético (pérdida) de la generación solar y eólica.
Las inversiones necesarias para almacenamiento y respaldo de las energías renovables (66% de la matriz) no deben encarecer los costos y las tarifas y se debe colocar el foco en transmisión y distribución.
El funcionamiento eficiente de nuestro Sistema Eléctrico es lo más importante para nuestra Economía.

- Los precios competitivos de la energía incentivan el dinamismo económico y condicionan los ingresos reales de las personas.
- Los costos energéticos son significativos para la minería y nuestro sector industrial.
- Sin un Sistema de Transmisión robusto no es posible aprovechar nuestras ventajas comparativas en energía solar y eólica.
- Sin un Sistema de Transmisión robusto no tenemos ventajas en la producción de Hidrogeno verde.
- La integración y complementación eléctrica con nuestros países vecinos no es posible si nuestro Sistema Eléctrico es débil.
- En la modernización y mejora de nuestro Sector Eléctrico nos jugamos el crecimiento económico y la potencia de nuestra matriz de inversiones.

2. Desafios del Sistema Eléctrico Nacional

a. Inversión en Lineas de Transmisión

La expansión y refuerzo de la transmisión, como la línea línea HDVC Kimal – Lo Aguirre (1.500 km) implican una inversión de USD 3.000 para los próximos años. Sin embargo, la demora en los permisos y las dificultades en la obtención de las servidumbres puede retrasar los proyectos de inversión.

b. Reformar el Sistema Eléctrico para alcanzar Precios Competitivos

Los objetivos del sistema eléctrico deben ser reenfocados para un sistema de tarifas competitivas (volver a los USD100), robustez del sistema de transmisión, reformar la distribución e integrarnos comercialmente con nuestros países vecinos para exportar

energía y obtener respaldo renovable y térmico (proyecto Bioceánico).

c. Reforzar el respaldo y Almacenamiento del Sistema

Acelerar la reconversión de las plantas térmicas de carbón retiradas a gas natural y biomasa para que operen como respaldo a las energías renovables (Tocopilla, Coronel, Mejillones, Ventanas, Angamos, etc.) e inversión en almacenamiento.

d. Integración Eléctrica con Brasil, Argentina y Paraguay. Linea de Transmisión Bioceánica.

Crear un Mercado integrado de electricidad (Mercado Común Eléctrico) con los países del Bioceánico, requiere de Acuerdos Internacionales de exportación e importación de energía y una línea de Transmisión que conecte Brasil, Argentina, Paraguay y Brasil.

Brasil requerirá para su crecimiento económico 200 GW en los próximos 20 años, lo que es equivalente a 5 veces nuestra potencia instalada actual. Por su parte la minería chilena requerirá el doble de la energía actual; inversión en transmisión, almacenamiento y respaldos adecuados para su producción.

Chile puede exportar energía solar y Argentina energía térmica de gas. Por su parte Brasil y Paraguay pueden aportar energía Hidroeléctrica como respaldo del sistema e inyectar energía para la minería chilena.

El tramo faltante es la línea de Paraguay por el Chaco que se construiría en el Corredor Bioceánico y conectaría Campo Grande en Brasil y el Norte de Argentina, para conectarse con la línea Andes-Cobos de AES Andes (409 km) la cual debe ser reforzada para su conexión con el SADI de Argentina. La línea sería una inversión multinacional operada en conjunto.

3. Hidrógeno Verde

El Hidrógeno verde también se posiciona como un eje estratégico en la transformación energética global, con potencial para convertir a Chile en un actor clave en la exportación de energías limpias.

1. E-Fuels y Amoniaco Verde

Los hidrocarburos verdes basados en hidrógeno tienen el potencial de competir y reemplazar al petróleo y al gas, con costos inferiores a USD 4,0 por kg. Las tecnologías emergentes están enfocadas en e-fuels de hidrógeno para vehículos, pilas de hidrógeno para transporte, y el desarrollo de amoniaco y metanol verdes para barcos y maquinaria pesada.

2. Inversiones en Hidrógeno Verde

Según el Banco Central, el catastro de proyectos de hidrógeno verde en Chile alcanza los USD 56.000 millones, con una capacidad de generación de 30 GW. Además, el Plan de Acción de la Estrategia Nacional del Hidrógeno contempla inversiones por USD 475.000 millones en los próximos 10 años.

3. Generación y Electrólisis

Se estima que la capacidad de generación solar y eólica destinada a la electrólisis en Chile podría alcanzar los 250 GW, casi siete veces el potencial actual del sistema eléctrico nacional. Para el desarrollo de la industria del hidrógeno, es fundamental una colaboración público-privada que facilite la construcción y permisos de redes eléctricas, infraestructura portuaria, parques eólicos y solares, así como plantas de desalación e instalaciones industriales.

Para aprovechar estas oportunidades, el país necesita un modelo energético estable, con planificación a largo plazo y políticas que garanticen la sostenibilidad y competitividad del sector.

5to Pilar: Infraestructura y Concesiones para el Desarrollo

1. Asociación Público Privada y Concesiones en Chile

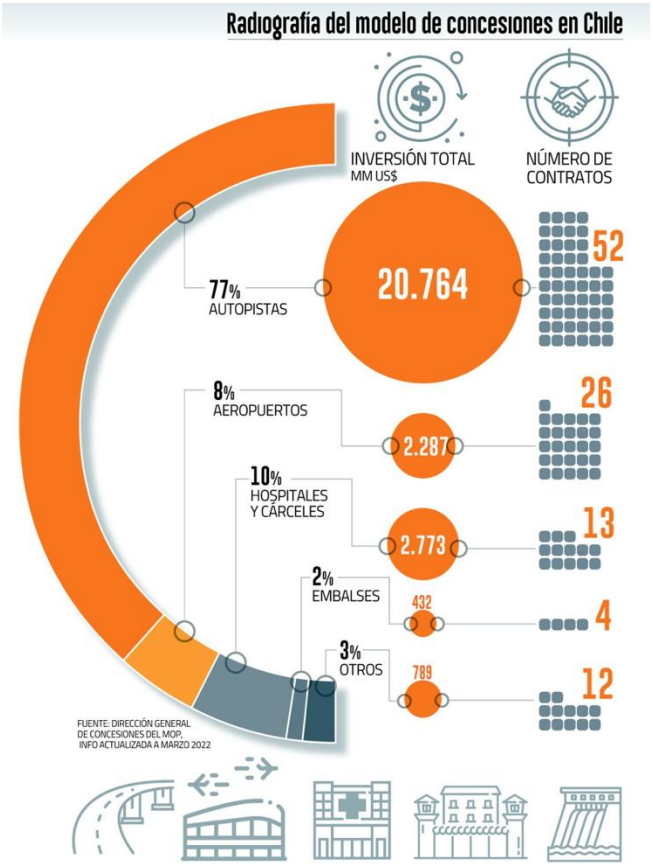
Chile es líder en Asociaciones Público-Privadas (APP) con más de 35 años de experiencia, destacando inversiones por USD 150.000 millones. Sin embargo, enfrenta una brecha de infraestructura crítica debido a problemas de institucionalidad, falta de reformas y escasez de proyectos.

1. **Chile ha sido líder en APP**: Reconocido como uno de los modelos más exitosos del mundo, junto a Australia y Canadá, con más de 35 años de experiencia. El Estado establece el marco regulador y los privados realizan inversiones y operaciones.

2. **Aplicación de APP en todos los sectores de infraestructura**: Chile ha implementado exitosamente el modelo APP en sectores como Energía, Carreteras, Puertos, Aeropuertos, Telecomunicaciones, Agua Potable, Saneamiento, Embalses, Hospitales, Cárceles, Edificación Pública, entre otros.

3. **Inversiones por USD 150.000 millones**: En los últimos 35 años, las inversiones en infraestructuras han superado los USD 150.000 millones, destacando el sector eléctrico y el Programa de Concesiones de OOPP con USD 27.000 millones.

4. **Brecha de Infraestructura**: Chile presenta la mayor brecha per cápita de infraestructura nueva y mantenimiento en América Latina, según el BID. Es necesario retomar el impulso inversor, especialmente en sectores críticos como transmisión eléctrica, ferrocarriles e infraestructura hídrica.



5. **Institucionalidad y Gobernanza**: Los sectores de infraestructura han sufrido agotamiento en su institucionalidad y retrasos en proyectos debido a la falta de reformas, permisología, grupos de interés y exceso de burocracia.

6. **Financiabilidad**: La banca internacional y el mercado de capitales confían en el modelo chileno de APP y Concesiones. El problema no es la falta de financiamiento, sino la falta de proyectos.

2. Concesiones de Obras Públicas: Relanzando un Modelo Exitoso

a. Siete Razones para Impulsar el Sistema de Concesiones

1. **Brecha de Infraestructura:** Según el BID, Chile tiene la mayor brecha per cápita de infraestructura nueva y de mantenimiento en América Latina.
2. **Limitaciones de recursos públicos:** El bajo crecimiento económico ha reducido la recaudación fiscal, aumentando el déficit público (43% del PIB) y la deuda de empresas estatales (11% del PIB).
3. **Retrasos en licitaciones e inversiones:** Hay un rezago de al menos una década en inversiones, con numerosos proyectos a la espera de concesionarse.
4. **Exceso de Permisología:** Es necesario reducir la burocracia para agilizar la licitación y ejecución de proyectos.
5. **Eficiencia del sector privado:** La inversión privada en infraestructura elimina duplicidades, mejora la celeridad y evita el desplazamiento de otros proyectos públicos.
6. **Experiencia e institucionalidad:** El sistema de concesiones chileno es sólido, con una clasificación de riesgo favorable y un historial de instituciones públicas confiables.
7. **Financiabilidad:** La banca internacional, la banca nacional y los inversionistas confían en el sistema de concesiones chileno, que ha mantenido su estabilidad sin defaults en 30 años.

b. Se necesitan cambios Institucionales y Regulatorios

El sistema de concesiones en Chile fue una de las herramientas más exitosas para el desarrollo de infraestructura. Sin embargo, su paralización en las últimas décadas ha generado costos elevados en inversión y competitividad. Relanzar el modelo con ajustes regulatorios y administrativos permitirá recuperar su dinamismo y atraer nuevamente la inversión privada, asegurando un crecimiento sostenible para el país.

1. **Separación entre licitación y construcción/operación**
    - Es recomendable que la estructuración y licitación de proyectos esté separada de la supervisión de construcción y operación.
    - La Propuesta es trasladar las **Licitaciones de proyectos a Desarrollo País S.A.** (Fondo de Infraestructura) para agilizar la inversión y optimizar los permisos.

2. **Reducción de burocracia y permisos**
    - Se eliminará la tramitación excesiva y Permisología en Concesiones.
    - Se reducirá el gasto en inspección fiscal a través de economias de escala y se optimizará la supervisión de proyectos.
3. **Incentivos a Iniciativas privadas (IP)**
    - Se **reformará el Reglamento de Iniciativas Privadas** en un plazo de 3 meses, para devolver los Incentivos originales de las inversión privada, que se han perdido en la burocracia y tramitología de los proyectos, recuperando los premios originales de la Ley de Concesiones.
    - Se exigirá que los proyectos para ser elegibles como interés público como IP financien al menos el 50% de la inversión y costos operativos.
    - Se modificará la Metodología de Evaluación de Proyectos, permitiendo considerar la rentabilidad efectiva y riesgos correctos de los aportes fiscales, eliminando las exigencias al financiamiento privado de la inversión.
    - Se aplicarán las cláusulas fast track del Reglamento de Concesiones.
    - Se estandarizarán el reembolso de los costos de los estudios para la Licitación: fijando un máximo a invertir por el proponente, incluyendo los costos de capital de la inversión, certificando el reembolso fiscla de los estudios e incluyendo el importe como parte del premio.
4. **Permitir diseños en ofertas técnicas**
    - Se restituirá la posibilidad de que los privados propongan alternativas en los diseños de proyectos en las ofertas, fomentando la innovación y eficiencia.
5. **Nuevas inversiones en contratos de concesión**
    - Se eliminarán las restricciones que impiden a los concesionarios mejorar los niveles de servicio mediante nuevas obras autofinanciadas.
    - Se permitirán nuevas inversiones para concesiones urbanas manteniendo los plazos y rentabilidades de la concesión original.
    - Se implementará un sistema de Valoración de los activos concesionales, permitiendo una Evaluación anual del Patrimonio neto del Fondo de Infraestructura (Desarrollo País S.A), para lo cual se desarrollará un modelo económico-financiero con flujos actualizados de tráfico y demanda para toda la red.

6. **Uso correcto del poder monopólico**
    - Se evitará el uso de concesiones para fines políticos o recaudatorios, garantizando que los beneficios tarifarios se reflejen en la reconcesión.
    - Se estudiará una rebaja tarifaria del 10% para los proyectos reconcesionados.
    - Se propondrán a los concesionarios las medidas efectivas y tarifarias para reducir la congestión y aumentar el nivel de servicio.
7. **Corrección en la metodología de evaluación social**
    - Se aplicará una nueva metodología que diferencie correctamente entre obras financiadas por el fisco y aquellas autofinanciadas por los usuarios.
8. **Fortalecimiento y Descentralización de Desarrollo País S.A.**

c. Fondo de Infraestructura (Desarrollo País S.A)

Para llevar a cabo nuestra Propuesta, el fortalecimiento, capitalización y descentralización de Desarrollo País es fundamental tanto para darle funcionalidad a los Permisos Ejecutivos de Inversión con una tramitación máxima de 18 meses, como para llevar a cabo la Licitación del Plan de Concesiones de Obras Públicas y Tecnologías Concesibles, así como apoyar los Proyectos de inversión Público Privados.

El Fondo de Infraestructura fue creado por Ley 21.082 de Marzo de 2018, y la sociedad anónima correspondiente se constituyó mediante escritura pública de fecha 24 de septiembre de 2018, con el objetivo que los recursos disponibles de una concesión puedan destinarse a otras concesiones, dándoles usos más eficientes, desde un punto de vista económico y social. De acuerdo a lo reconocido por el Ejecutivo en Mayo de 2016 en el primer tramite constitucional en el Senado: "*después de más de dos décadas de funcionamiento del mecanismo de concesiones, hoy se plantean nuevos desafíos para su funcionamiento. Por una parte, han comenzado a finalizar una serie de concesiones de obras adjudicadas años atrás. Estas obras constituyen activos del Estado, cuyos flujos financieros generan una fuente relevante de recursos en el futuro. Una forma de mejorar la eficiencia en la asignación de la inversión es mediante el traspaso de los flujos financieros que generan algunos activos del sistema a otros proyectos de alta rentabilidad social y económica. Esto requiere que el Estado pueda utilizar de manera adecuada sus activos, incorporando a su haber los flujos financieros efectivos que éstos generarán a lo*

largo de toda su vida útil, y que exista un mecanismo que permita traspasar parte de estos recursos de una obra de infraestructura a otra".

De esta forma se creaba un instrumento que reconocía a las Concesiones de Obras Públicas existentes un activo fiscal que permitía al Fondo tener un Patrimonio propio para utilizar dichos recursos para crear otras obras de infraestructura a través de concesiones. En la utilización del estatuto jurídico de concesiones de obras públicas, el Fondo puede convenir con el Ministerio de Obras Públicas para que este último actúe como representante del primero en el desarrollo del procedimiento de licitación para el otorgamiento de concesiones a terceros, debiendo especificar en el respectivo convenio los términos del mandato.

De acuerdo a la Ley dentro de los cinco años siguientes a la constitución del Fondo, los aportes de capital incluirán todas aquellas rutas y carreteras cuya explotación se encuentre regulada por la Ley de Concesiones (DS 900) del Ministerio de Obras Públicas, facultando al Fondo para explotarlas una vez finalizado el período de la respectiva concesión.

Se estima que el país debe contar en las próximas décadas de un Fondo de Infraestructura, a través de la capitalización y nuevos activos de Desarrollo País, en el equivalente de USD 500 mil millones, con distintos activos diversificados de infraestructura, que le permita garantizar al país un desarrollo sustentable de su infraestructura futura.

Para alcanzar los objetivos de inversión Desarrollo País S.A. deberá:

- Actuar como Agencia delegada para gestionar, tramitar y evaluar los Permisos Ejecutivos de Inversión.
- Actuar como representante y mandatario del Ministerio de Obras Públicas para la Licitación de Proyectos de Concesión de Infraestructura y Tecnologías concesibles.
- Estructurar y Licitar nuevos proyectos de Concesión, tanto propios como mandatados por otros Ministerios.
- Aportar el fisco todas las rutas y autopistas concesionadas como parte del patrimonio de la sociedad, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley del Fondo.

- Capitalizar la sociedad a través de otras concesiones fiscales, como aeropuertos, bienes fiscales, edificación pública concesional, terrenos fiscales y flujos futuros de ingresos de concesiones fiscales.
- Trabajar activamente en la "Asociación Público Privada efectiva" para colaborar y apoyar fiscalmente para la ejecución de los proyectos críticos, como por ejemplo en la tramitación de servidumbres para líneas de transmisión, para ductos de conducción hídricas para desaladoras, concesiones marítimas, etc.
- Reforzar el equipo humano de la sociedad, con profesionales de exteriencia en proyectos de concesión de infraestructura y estructuración de project finance, fondos de inversión, licitación, evaluación y regulación de proyectos e instrumentos financieros y garantias de concesiones.
- El directorio de DPSA se modificará para estar compuesto por expertos en mercados de capitales, fondos de inversión y financiamiento de proyectos, para garantizar un enfoque técnico, financiero e independiente.
- Se instalarán tres oficinas macroregionales en Concepción, Antofagasta y Punta Arenas.

d. Cartera de Concesiones y Re-concesiones existentes

La cartera de concesiones oficial para el período 2024-2028 incluye 43 proyectos, distribuidos de la siguiente manera:

- 10 proyectos de **reconcesión viales**, principalmente en la Ruta 5 y sus accesos.
- 3 concesiones de **conectividad suburbana**.
- 6 concesiones de **teleféricos y tranvías**.
- Reconcesiones del **Estadio** techado, del **Centro de Justicia**, y del **Puerto Terrestre de Los Andes.**
- Reconcesión del **Aeropuerto Tepual.**
- **Planta desaladora** programada para 2026.

Una mención especial corresponde al **Tren Santiago-Valparaíso**, gestionado por EFE bajo el MOP, con un presupuesto de USD 3.820 millones. Este nuevo proyecto reemplazó en 2022 la iniciativa TVS del consorcio internacional. El proyecto no es financiable,

requiere subsidio estatal, no cuenta con financiamiento público ni ha adjudicado estudios, se considera el presupuesto más alto de la cartera del MOP. Sin embargo, debido a su falta de rentabilidad social tal como se replanteó, debe ser retomado como iniciativa privada para otorgarle viabilidad y credibilidad al Sistema de Concesiones.

e. Concesiones Ferroviarias (ver Capítulo Nuevo modelo de inversión Ferroviario)

El sector ferroviario en Chile enfrenta un gran desafío, especialmente en el sur del país, donde la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), responsable de la infraestructura, genera pérdidas económicas anuales. Actualmente, EFE presenta un patrimonio negativo y una deuda que supera los USD 3.800 millones, lo que hace inviable su operación. Se requiere un cambio fundamental en el modelo ferroviario, donde EFE se transforme en Operador de Pasajeros, mientras que la infraestructura y la operación de carga y alta velocidad se concesionen. Los proyectos prioritarios incluyen:

- Concesión de la red ferroviaria existente.
- Concesión del Tren Valparaíso-Santiago-San Antonio (TVS).
- Concesión de Alta Velocidad entre Santiago y Concepción.
- Concesión del Ferrocarril Bioceánico.

f. Concesiones Viales Urbanas

Las concesiones viales urbanas fueron diseñadas principalmente en los años 90 para Santiago, y fueron ejecutadas hasta 2008. Algunos de los primeros proyectos incluyeron el acceso al Aeropuerto AMB y autopistas con telepeaje, así como la Ruta Interportuaria en Concepción. Sin embargo, desde entonces, los proyectos se han ralentizado significativamente (AVO I, AVO II, Concesión 68-78), sin nuevas concesiones relevantes para regiones.

El aumento del tráfico, la mayor congestión de todas las ciudades y el aumento del valor del tiempo en todas las ciudades demuestra que se deben retomar los Programas de concesiones urbanas. En Santiago, al menos 10 proyectos de concesiones urbanas, como el Pie Andino entre el Maipo y Las Condes, y la Conectividad al Cajón del Maipo, requieren atención urgente. En Concepción, la construcción de Pie de Monte, el Puente Industrial y el nuevo Acceso por Hualqui se han demorado décadas.

Por otra parte, en Valparaíso-Viña, Rancagua, Coquimbo-La Serena, Temuco y Puerto

Montt, existen importantes proyectos de vialidad urbana tarificados que deben ser ejecutados como concesiones urbanas. Estos proyectos pueden integrarse a sistemas de transporte público, como tranvías y metros ligeros, similar a lo realizado en el Proyecto Vespucio Sur o Autopista Central, donde se incorporó un espacio para el Metro de Santiago.

g. Concesiones Viales Interurbanas

La mayoría de las concesiones viales interurbanas ya han sido adjudicadas o re-concesionadas, incluyendo la Ruta 5, la Ruta 68, y los accesos a puertos y principales ciudades como la Ruta 78 o el acceso norte a Concepción. Sin embargo, existen nuevos proyectos pendientes de desarrollo que son esenciales para el Plan de Inversión del país, entre ellos:

- **Nueva Ruta Los Conquistadores (388 km):** Conexión entre Pomaire y Concepción, ofreciendo una alternativa a la Ruta Panamericana, incluyendo el mejoramiento de accesos a diversas localidades como Pelluhue, Cobquecura y Dichato.
- **Nuevo Acceso a Pichilemu (60 km):** Mejoramiento de la Ruta 90, conectando Pichilemu con la Ruta de la Fruta y la Ruta 5, facilitando el acceso a este importante destino turístico.
- **Concesión Doble Calzada Ruta 1 Mejillones-Tocopilla-Iquique (375 km):** Mejorará la infraestructura vial en el norte, con un enfoque en la conectividad costera y el desarrollo turístico.
- **Concesión Doble Calzada La Serena-Valle del Elqui (83 km):** Mejorará la conectividad con el Valle del Elqui, una de las zonas más turísticas del norte de Chile.
- **Concesión Doble Calzada Calama-San Pedro de Atacama (101 km):** Mejorará el acceso a San Pedro de Atacama, un importante destino turístico, reduciendo los tiempos de viaje y potenciando el sector turístico.
- **Nueva Conexión Santiago-Mendoza (40 km):** Un nuevo túnel vial de baja altura de 16 km que conectará Santiago con Mendoza en solo 2 horas y media, mejorando la integración económica de ambos territorios.

- **2 Concesiones Ruta 7 Carretera Austral (600 km):** Continuación de la conectividad vial en la Patagonia chilena, mejorando la infraestructura de la Carretera Austral y abriendo el potencial turístico de la región.

h. Concesiones Hídricas (Ver Capítulo Aqua Vía: Construyendo los Caminos del Agua)

La escasez hídrica ha obligado que los proyectos mineros, industriales y de Hidrógeno verde tengan que acudir a desalinización, proyecto a proyecto, sin tener una mirada integral. Las concesiones hídricas abordan el problema de la producción de agua, conducción, gestión y recarga de los acuíferos y de embalsamiento del recurso. Las concesiones hídricas se dividen en 4 tipos:

- Plantas desaladoras multipropósito.
- Concesiones de conducción de agua.
- Concesiones de acuíferos subterráneos.
- Concesiones de embalses.

i. Concesiones de Plantas Desaladoras (Ver Capítulo Tecnologías Concesibles)

La mayoría de las plantas desaladoras han sido construidas por proyectos mineros debido a la escasez de agua, enfrentando dificultades en permisos e incertidumbre legal. Algunos proyectos han sido presentados mediante concesiones al MOP, pero su tramitación y aprobación toman varios años. Este compilado de propuestas busca agilizar la permisología y aprobar concesiones bajo un estándar definido en plazos reducidos, mediante permisos ejecutivos. Además, las plantas multipropósito podrán integrarse al sistema hídrico mediante swaps hídricos, permitiendo la venta de su producción en cualquier punto de la red.

j. Concesiones de Plantas WtE para Residuos (Ver Capítulo Tecnologías Concesibles)

Frente a la emergencia sanitaria por el cierre de vertederos, se requiere la incorporación de plantas WtE (Waste-to-Energy) para la valorización de residuos. Estas plantas convierten la basura en energía sin generar emisiones contaminantes.
Se proyecta la concesión de 15 plantas WtE en los próximos años, con una inversión total estimada en USD 1.000 millones.

k. Concesiones de Cárceles y Seguridad Pública (Ver Capítulo Tecnologías Concesibles)

El aumento de la delincuencia y la sobrepoblación en las cárceles existentes requiere una

inversión urgente en infraestructura de seguridad pública. Se propone la concesión de 14 nuevas cárceles en el marco del Plan Maestro de Infraestructura Carcelaria, y la creación de 15 nuevas cárceles para abordar el déficit actual. Además, se proyectan 3 concesiones de tecnologías de seguridad pública, con una inversión total de USD 2.500 millones.

l. Concesiones de Vivienda Pública (Ver Capítulo octavo Pilar)

Para enfrentar el déficit habitacional, se propone la utilización de concesiones de vivienda pública, mediante licitaciones de proyectos integrales que incluyen urbanización, infraestructura vial, y conexión al transporte público. Los contratos de concesión serían a 20 años, con opciones de arriendo, leasing con opción de compra, o compra con subsidios.

m. Concesiones de Infraestructura Hospitalaría y Gestión Clínica. Inversión de USD 1.750 millones y 20 contratos de concesión

La continuación del Plan de Concesiones de Hospitales en construcción permitirá incorporar 10 de estos hospitales al régimen de Gestión Clínica. Adicionalmente se construirán 10 nuevos hospitales concesionados con una inversión de USD 1.750 millones agregando 3.500 nuevas camas.
Las concesiones consideran diseño, construcción, mantenimiento de las nuevas dependencias de estos edificios, además de la provisión, reposición, montaje y mantenimiento del equipamiento médico y mobiliario. También considera la Gestión Clínica de los nuevos establecimientos, así como agregar la licitación de la gestión clínica a 10 infraestructuras concesionadas en construcción.

3. Nuevo Modelo de Inversión Ferroviario

El ferrocarril desempeñó un papel fundamental en el desarrollo del país durante los siglos XIX y XX, tanto en el transporte de carga como de pasajeros, integrando el territorio de norte a sur. Actualmente, el sector ferroviario público atraviesa una crisis profunda que se agudiza cada año.

La Empresa de los Ferrocarriles del Estado (EFE), que históricamente operaba 5.500 km de infraestructura, ahora solo tiene un 40% de su red activa, con una parte importante de ella enfrentando graves problemas de vida útil, como los 200 puentes críticos. Toda la red ferroviaria norte fue privatizada en los años 90 y ahora es operada eficientemente por Ferronor, FCAB, SQM y CMP, con 3.745 km en operación. En cambio, EFE solo gestiona 2.296 km de infraestructura en el Centro-Sur, la mayoría de la cual está en malas condiciones y presenta baja actividad. Además, existen dos operadores de carga: Transap y Fepasa, esta última privatizada por EFE.

Los proyectos prioritarios de EFE, en los que principalmente invierte, son los Metrotrenes para pasajeros o trenes de cercanías, que transportan 180.000 pasajeros al día en servicios como: Merval (43 km), Biotren (67 km), Nos (21 km) y Victoria-Temuco-Pitrufquén (145 km).

a. Radiografía de la Crisis Ferroviaria

Desfinanciamiento e Insolvencia Total de EFE

EFE presenta pérdidas anuales de 100 millones de dólares, lo que ha consumido completamente su patrimonio, dejándolo en negativo con una cifra actual de -950 millones de dólares (septiembre 2024). Su deuda ha escalado hasta alcanzar los 3.830 millones de dólares, una cifra insostenible dado que los resultados negativos se repiten año tras año. La empresa se ve obligada a endeudarse cada año para cubrir los intereses y financiar el déficit operacional, con la condición de contar con el aval del Estado. Las pérdidas atribuibles a sus filiales, como las operaciones de Cercanías, representan solo el 30% del total, mientras que la deuda y las pérdidas principales son de la matriz. Desde el punto de vista técnico, EFE es financieramente inviable.

b. Retomando la Inversión Ferroviaria

1. **Nuevo Modelo Ferroviario:** Separación Total de Infraestructura, Operación de Carga y Pasajeros, y Regulación, Control y Seguridad (RCS)
2. **Nueva Institucionalidad:** Se propone una nueva institucionalidad donde la infraestructura pase al Ministerio de Obras Públicas (MOP) y se cree una nueva

Dirección Nacional de Ferrocarriles (DNF). La Regulación, Control de Tráfico y Seguridad (RCS) será un organismo independiente. EFE se mantendrá como operadora de pasajeros en un modelo de acceso abierto, mientras que la operación de carga se mantiene privada también bajo un sistema de acceso abierto.

3. **Proyectos y Concesiones:** Se implementarán 2 concesiones para la rehabilitación de la infraestructura ferroviaria existente, la construcción de nuevos puentes, pasos desnivelados y nuevas vías de carga. También se priorizarán nuevos proyectos de alta velocidad y de carga para modernizar la red ferroviaria.

c. Nuevo Modelo Ferroviario

1° Infraestructura Ferroviaria: La infraestructura ferroviaria requiere de urgentes inversiones para recuperar la deteriorada red, sus puentes y construir pasos desnivelados. Este rol debe ser separado de EFE y transferido al MOP, en una nueva Dirección General de Ferrocarriles (como en 1910) y que solucione el desfinanciamiento existente.
2° Concesiones Ferroviarias: Se debe implementar el modelo de concesiones para la red existente y para proyectos nuevos de carga y de alta velocidad. La licitación de proyectos de Concesión será responsabilidad de Desarrollo País SA.
3° Operación Ferroviaria: La operación ferroviaria separada de las otras funciones, opera en modalidad open access en carga y pasajeros. La operación de carga es a través de los contratos de porteadores privados, la operación de pasajeros en cercanías y regional es responsabilidad de EFE (como en la actualidad) y los futuros proyectos de alta velocidad serán operados por concesionarios privados
4° Unidad RCTS independiente: El rol de Regulación, Control de Tráfico y Seguridad (RCS) debe estar separado de la gestión de infraestructuras y de la operación de carga y pasajeros

d. Proyectos de Inversión Ferroviaria

Hay cuatro tipos de proyectos que se deben implementar en el próximo Plan Trienal Ferroviario:

- **Proyectos EFE de Pasajeros en desarrollo:** Melitren, Merval (Limache-Quillota-La Calera), Batuco-Quinta Normal y Puerto Montt-Llanquihue
- **Proyectos de Concesión de Infraestructura existente:** Rehabilitación de la red existente, puentes, accesos desnivelados, nueva vía de carga Chillán-Concepción.
- **Nuevos Proyectos de Concesión de trazado nuevo o mejorado:** Proyecto de iniciativa privada TVS Valparaíso–Santiago–San Antonio, Tren Bioceánico Multipropósito, Carga Chillán-Concepción, Alta Velocidad Santiago-Rancagua, Alta Velocidad Santiago-Concepción.
- **Proyectos de Control de Tráfico y Seguridad:** Digitalización de la red y Sistema integrado de Control y Seguridad.

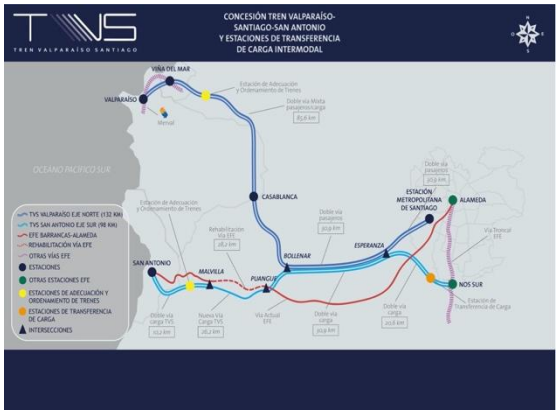
e. Concesiones Ferroviarias

Concesión de la Red Existente

La red existente será de responsabilidad en la nueva Dirección General Ferroviaria (DGF) del MOP y la Licitación y estructuración de las concesiones de responsabilidad de DPSA. Tomando el ejemplo de experiencias de concesiones ferroviarias, se licitarían 2 contratos de concesión de infraestructura: Red Centro (de la V a la VIII región) y Red Sur (IX a X región).

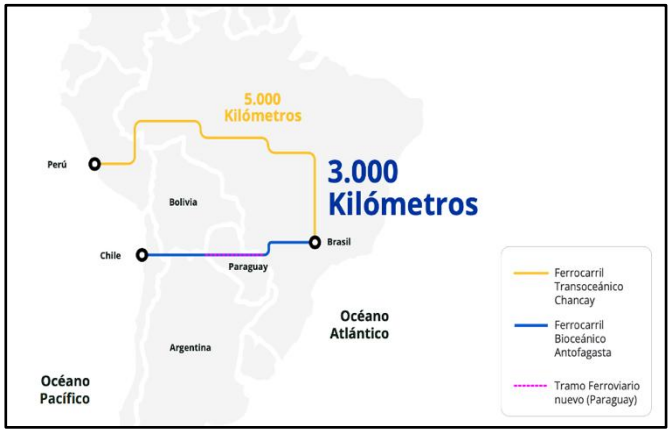
Concesión TVS Tren Valparaíso-Santiago- San Antonio

Red ferroviaria de 231 km mixta, de doble vía, que incluye servicios de pasajeros, habilitación de infraestructura ferroviaria dedicada al transporte de carga para los Puertos de San Antonio y Valparaíso. Para pasajeros el servicio es de alta velocidad a 220 Km/hr, que permite conectar Valparaíso y Viña del Mar con Santiago en 45 y 39 minutos, respectivamente, reduciendo prácticamente a la mitad el tiempo actual. El proyecto conecta a más de 8 millones de habitantes, con 12 trenes y una capacidad de 890 personas cada uno. Incorpora la construcción y operación de una estación intermodal de transferencia de contenedores en Santiago.



Tren Bioceánico Multipropósito

El trazado conecta las líneas férreas operativas de Brasil, Argentina y Chile y se construye una nueva línea férrea en Paraguay en el eje Bioceánico: Porto Murtinho - Mariscal Estigarribia – Pozo Hondo de 520 km, más los puentes fronterizos. La conexión Chile – Argentina se realiza por la línea existente en el Paso Socompa, requiriendo mantenimiento y refuerzo de puentes. Conecta con FCAB en Mina Zaldívar y continua a Antofagasta – Mejillones. Se estima una inversión por USD 2.500 millones para



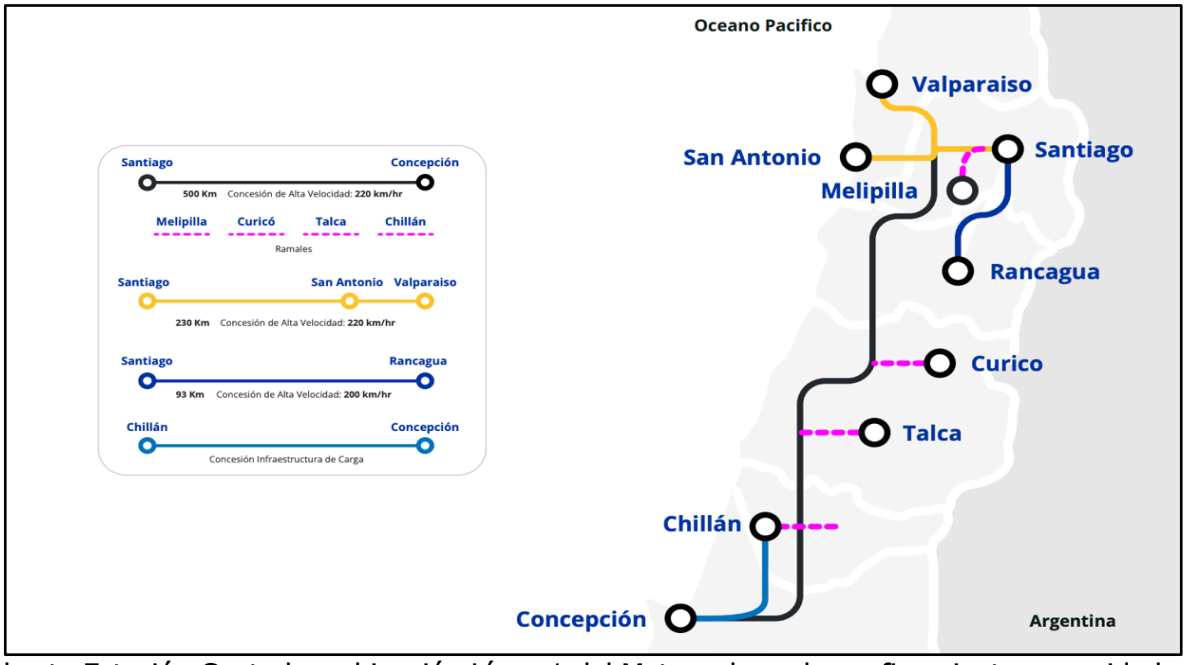
infraestructura, con financiamiento de la Banca Multilateral y Desarrollo.

Concesión de Alta Velocidad Santiago-Concepción, Ramales de Melipilla, Curicó, Talca y Chillán

Línea nueva de Alta Velocidad, de 500 km, incluyendo los ramales de Melipilla, Curicó, Talca y Chillán, conectando con la Red Ferroviaria de Bio Bio en Concepción. Conecta con la Línea

Concesión de Alta Velocidad Santiago-Rancagua

Obras en Red ferroviaria existente de 93 km para llevar a velocidad de 200 km/h, 30 min



hasta Estación Central combinación Línea 1 del Metro, obras de confinamiento, seguridad y material rodante.

Concesión Línea de Carga Chillán - Concepción

El Ramal de carga entre Rucapequen y Penco – Concepción corresponde a la rehabilitación del ramal de carga de 116 km que fue levantado en los 80 y que pasa por la Planta Celulosa de Nueva Aldea. Actualmente los trenes de carga que ingresan a Bio Bio desde el Norte deben dar la vuelta por San Rosendo con una distancia adicional de 100 km. La conexión interportuaria por ferrocarril entre los Puertos de la V Región (San Antonio, Valparaiso, Ventanas) y los Puertos de la VIII Región (Penco, Lirquen, Talcahuano, San Vicente, Coronel, CAP, etc) es de la mayor importancia, para que todos los puertos compitan en igualdad de condiciones, con tarifas competitivas, prestando similares servicios logísticos y acceso a porteadores privados. Esta infraestructura ferroviaria

permite una competencia equilibrada entre puertos públicos y privados, y en la modalidad monoperadores.

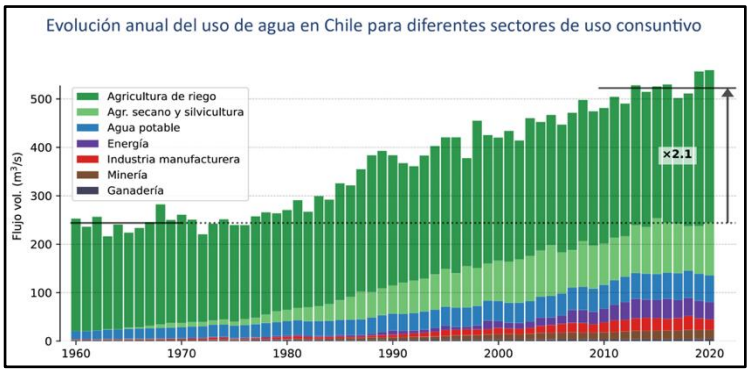
4. Aqua Vía: Construyendo los Caminos del Agua

Durante los últimos 13 años, Chile ha enfrentado una megasequía con un impacto significativo en las comunidades y la economía.

La escasez de agua en Antofagasta y Atacama ha impulsado la construcción de 18 plantas desaladoras, lo que ha incrementado el costo hídrico en todos los sectores, especialmente en la minería del cobre. Actualmente, un millón de personas carece de agua potable y 59.000 familias rurales que dependen de los Servicios Sanitarios Rurales (SSR, antes APR) reciben agua semanalmente a través de camiones aljibe, con un gasto anual de USD 150 millones.

A pesar de numerosos diagnósticos, estudios, mesas de trabajo y planes para abordar la crisis hídrica, la falta de nuevas inversiones agrava el problema.

En 2020, este equipo de trabajo, junto con el CPI, presentó el informe "Financiamiento para Proyectos de Seguridad Hídrica: Desalación, Reutilización y Conducción de Agua", que sirve como base para las propuestas que se detallan a continuación.



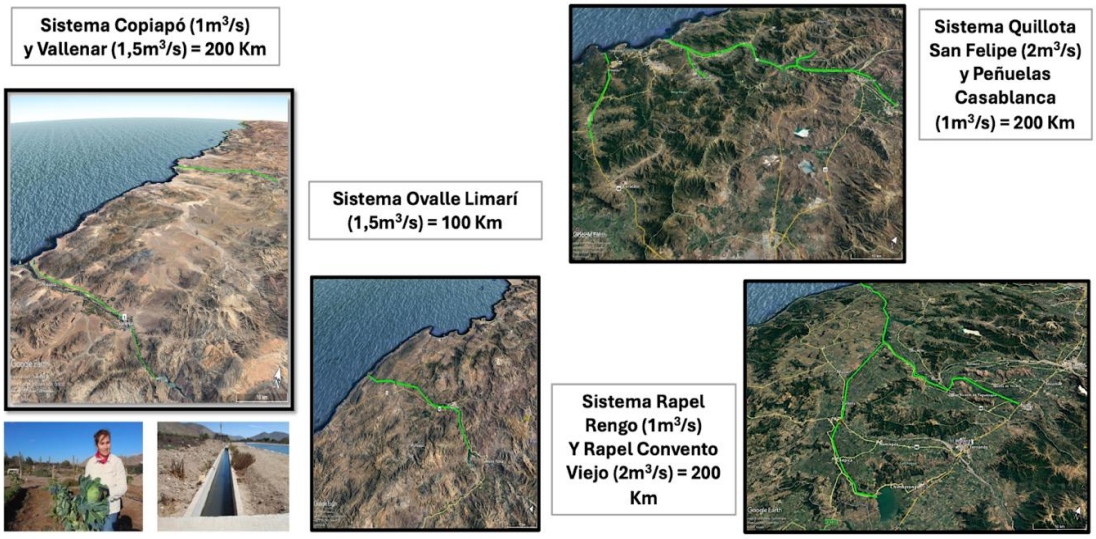
a. Proyectos de Inversión:

1. **Infraestructura de Conducción de Agua:** Se identificaron siete proyectos de concesión para construir 700 km de redes de conducción hídrica en cuatro regiones críticas, integrando fuentes naturales, plantas desaladoras y embalses.
2. **Embalses por Concesión:** Ejecución de un plan de embalses multipropósito interconectados mediante inversiones en conducción.
3. **Desalación por Concesión:** Desarrollo de siete desaladoras públicas por concesión dentro del plan de conducción, además de 17 desaladoras en carpeta para la minería, la industria, el consumo humano y usos multipropósito, con una capacidad total de 29 m3/s.

4. **Acuíferos Subterráneos:** Se requiere inversión en prospección, recarga, embalsamiento y mejora de la calidad del agua en acuíferos, con un modelo de concesiones para financiamiento y gestión hídrica.
5. **Proyectos Hídricos para la Industria y la Minería:** La minería y la industria desarrollan inversiones privadas sin apoyo estatal. Se propone un programa público-privado para integrarlas a proyectos de concesión en desalación, conducción y aguas subterráneas.
6. **Modelo de Disponibilidad Hídrica, Tarificación y Regulación:** Se establecerá un modelo que integre oferta y demanda de agua, con una estructura tarifaria, planes de inversión y estándares de operación y mantenimiento.
7. **Interconexión de SSR con Redes de Conducción:** Las nuevas redes troncales permitirán conectar la demanda rural, reduciendo la dependencia de camiones aljibe.

b. Concesiones de Conducción Hídrica

- **Proyectos:** Se evaluaron siete proyectos de concesión (desalación + conducción) en Atacama (2), Coquimbo (1), Valparaíso (2) y O'Higgins (2), con una **inversión estimada de USD 1.626 millones.**
- **Capacidad:** Estos proyectos desplegarían **una red de conducción de 700 km,** transportando 10 m3/s, equivalente a 300 millones de m3/año, un 26% de la producción de Aguas Andinas.



Nombre del Proyecto	Capacidad m3/s	Red (Km)	Inversión US$
Proyecto Caldera Copiapo	1,0	100	160.000.000
Proyecto Vallenar Huasco	1,5	100	232.500.000
Proyecto Ovalle Limari	1,5	100	232.500.000
Proyecto Quillota San Felipe	2,0	150	378.000.000
Proyecto Peñuelas Casablanca	1,0	50	122.500.000
Proyecto Rapel Rengo	1,0	50	122.500.000
Proyecto Rapel Convento Viejo	2,0	150	378.000.000
Totales	**10**	**700**	**1.626.000.000**

c. Beneficios Sociales:

- **Mayor disponibilidad hídrica:** Se incorporarán 300 millones de m3/año en las zonas de mayor escasez, con una TIR social superior al 6%.
- **Swap hídricos:** Se podrá transportar y reutilizar agua cruda, desalada o reciclada en toda la red, generando economías de escala y complementando proyectos industriales, mineros y comerciales.
- **Pronta disponibilidad:** La infraestructura podrá implementarse en un plazo cuatro veces menor que un embalse, con una capacidad equivalente a tres embalses "Puclaro" o 2,5 "Convento Viejo" en cuatro regiones distintas.
- **Seguridad hídrica:** Garantiza abastecimiento por 30 años y permitirá emitir "Certificados de Seguridad Hídrica" para facilitar financiamiento bancario y aumentar el valor de los terrenos en USD 10.000 - USD 15.000 por hectárea.

5. Despertando la Industria Portuaria

Nuevo Modelo de Concesiones Portuarias

En los próximos 10 años, la mayoría de las concesiones portuarias expirarán. Se requiere una nueva estrategia para modernizar el modelo de inversión aplicado en los 90.
Necesitamos en las concesiones públicas operadores fuertes, con capacidad de inversión, garantizando la competencia entre los puertos privados y públicos, financiando inversiones

de largo plazo con foco en competitividad.

1. **Modelo Monoperador:** Un único concesionario por puerto clave (Valparaíso, San Antonio y San Vicente) que compita en calidad y precio, fomentando eficiencia y desarrollo tecnológico.
2. **Simplificación Institucional:** Reducir las 10 empresas estatales a tres autoridades portuarias regionales:
    - Empresa Portuaria del Norte (Arica, Iquique, Antofagasta y Coquimbo).
    - Empresa Portuaria Centro (Valparaíso, San Antonio y Biobío).
    - Empresa Portuaria Sur Magallanes (Puerto Montt, Chacabuco, Punta Arenas y Puerto Natales).
3. **Plan de Inversiones con Enfoque en Competitividad:**
    - Construcción de rompeolas y adquisición de equipamiento para minimizar cierres por marejadas.
    - Automatización portuaria e inteligencia logística.
    - Inversiones en Tecnología y eficiencia portuaria.
4. **Integración Ferroviaria de Hinterlands e Intermodales:**
    - Restablecer el acceso ferroviario a Valparaíso y mejorar la infraestructura en Biobío.
    - Urgente concesión de la infraestructura ferroviaria Valparaíso-San Antonio-Santiago y Biobío.
5. **Eliminación de la Tasa TUP:**
    - USD 55 millones anuales de recaudación deben integrarse a los contratos de concesión, permitiendo que los concesionarios asuman las inversiones en infraestructura.
6. **Seguridad Portuaria:**
    - En 2022, los delitos en puertos aumentaron un 27%. El concesionario debe proveer dispositivos de seguridad, mientras que el Estado debe garantizar presencia policial efectiva.
7. **Inversión en Puertos del Norte y Magallanes:**
    - Ampliación de capacidad en el norte para responder al crecimiento del comercio bioceánico y el incremento exportador de la minería.

- Infraestructura especializada para proyectos de hidrógeno verde en Magallanes.

Chile necesita un sistema portuario competitivo y eficiente. En lugar de realizar una inversión extemporanea, riesgosa y sin rentabilidad social como el Puerto Exterior de San Antonio, se debe invertir en modernizar la infraestructura existente, optimizar la gestión y reducir la burocracia. Solo así podremos fortalecer nuestra conectividad y competitividad en el comercio global.

6to Pilar: Alianza Bioceánica y Conectividad Regional

1. Alianza Bioceánica

El **Corredor Bioceánico** es el principal proyecto geoestratégico de Sudamérica, permitiendo la conexión entre Brasil, Chile, Argentina y Paraguay con los océanos Pacífico y Atlántico. Su impacto económico es significativo, ya que mejora significativamente la interconexión logística y de transporte en una región de gran potencial comercial. El Corredor Bioceánico actualmente está avanzado desde el punto de vista vial, atravesando el Chaco Paraguayo, especialmente diseñado para vehiculos livianos y carga por contenedores. Sin embargo, el desarrollo del corredor debe avanzar hacia una logística de graneles con origen destino Brasil/Asia a través del Ferrocarril Bioceánico que conecte la red de Brasil, Argentina y Chile y construya el tramo faltante en Paraguay.

Chile y Brasil, son las dos de las economías más grandes y dinámicas de América del Sur y pueden beneficiarse enormemente de una alianza estratégica más profunda. Brasil es el mayor mercado de América del Sur, y una alianza abrirá oportunidades comerciales significativas para las empresas chilenas. Al mismo tiempo, Chile puede ofrecer a Brasil acceso a mercados en los que tiene una presencia más fuerte, como en el Pacífico, puede ofrecer sus minerales críticos para tecnología, exportación de energía solar y cooperación en recursos naturales. Chile es reconocido por su producción de cobre y litio, mientras que Brasil tiene vastos recursos en agricultura, energía y minerales. La colaboración en estos sectores podría generar sinergias y mejorar la sostenibilidad. Ambas naciones podrían trabajar juntas para diversificar sus mercados de exportación, reduciendo así la dependencia de economías más volátiles y aumentando la resiliencia económica.

La Alianza natural de Chile en el Cono Sur es con Brasil. Por su parte Argentina podría aportar sus enormes reservas de Gas (Vaca Muerta) para fortalecer la matriz energética

regional, por su parte Paraguay es estratégico dado que el corredor pasa por el Chaco y aporta la faja del Corredor, también posee grandes reservas hidroeléctricas que pueden ayudar a obtener energías baratas para la minería del norte, así como energía de respaldo para la energía solar de Chile.

Integración Logística

A nivel mundial, la logística marítima enfrenta desafíos estratégicos. Estados Unidos busca recuperar el control del **Canal de Panamá** y acceder a nuevas rutas árticas a través de Groenlandia. Además, los canales marítimos actuales presentan riesgos medioambientales y de seguridad, como la sequía en el Canal de Panamá. En este contexto, han surgido nuevas iniciativas como el **Corredor Interoceánico de Tehuantepec** en México (1.200 km) y el **Canal de Nicaragua** (280 km).

Un referente clave en la historia del comercio marítimo es el **Canal de Panamá**, cuya construcción inició en 1904 con respaldo militar de EE.UU. tras la independencia de Panamá de Colombia en 1903. Hoy, el canal genera ingresos anuales de **USD 5.000 millones**, siendo la principal fuente de recursos del país.

Desde los años 90, la idea de un **Corredor Bioceánico Atlántico-Pacífico** tomó fuerza en Brasil y Chile, impulsando obras de interconexión vial como los **Pasos Jama y Sico** en Chile, que facilitan el comercio entre las provincias argentinas de Salta y Jujuy con los puertos de **Antofagasta, Mejillones, Tocopilla e Iquique**, dentro del marco de la **Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).**

Sin embargo, **China ha mostrado un fuerte interés en financiar su propio corredor bioceánico**, impulsando el **Corredor Brasil-Perú** y el **megapuerto de Chancay**, actualmente controlado por la empresa china **Cosco**.

En 2010, se finalizó la carretera que une el Pacífico con el Atlántico a través de Amapá y el puerto de Ilo, pero no ha generado un flujo de carga relevante debido a su larga distancia y la falta de infraestructura ferroviaria adecuada para el transporte de graneles.

Integración Económica

Chile y Brasil, son las dos de las economías más grandes y dinámicas de América del Sur y pueden beneficiarse enormemente de una alianza estratégica más profunda. Brasil es la economía más grande de la región y el principal beneficiario del Corredor, posee el **10° PIB del mundo** y es el 9° productor de Petróleo. Para 2050 será la 5ta economía del

planeta y tendrá 233 millones de personas.

Brasil es el mayor mercado de América del Sur, y una alianza abrirá oportunidades comerciales significativas para las empresas chilenas. Al mismo tiempo, Chile puede ofrecer a Brasil acceso a mercados en los que tiene una presencia más fuerte, como en el Pacífico, puede ofrecer sus minerales críticos para tecnología, exportación de energía solar y cooperación en recursos naturales. Chile es reconocido por su producción de cobre y litio, mientras que Brasil tiene vastos recursos en agricultura, energía y minerales. La colaboración en estos sectores podría generar sinergias y mejorar la sostenibilidad. Ambas naciones podrían trabajar juntas para diversificar sus mercados de exportación, reduciendo así la dependencia de economías más volátiles y aumentando la resiliencia económica.

- **Impacto regional:** El Corredor Bioceánico beneficiará a **300 millones de personas**, con potencial de expansión hacia **Uruguay, Bolivia y Perú**, sumando otros **50 millones**.
- **Comercio con Asia:** Brasil y Chile son exportadores netos y principales socios comerciales de China y Asia, con exportaciones conjuntas de **USD 165.000 millones**.
- **Infraestructura clave:** Los cuatro países involucrados poseen minerales críticos, materias primas estratégicas y recursos naturales de relevancia mundial, lo que hace imperativo un sistema de transporte ferroviario eficiente.

El **Corredor Bioceánico Capricornio (Brasil-Paraguay-Argentina-Chile)**, por tren y carretera, es **2.000 km más corto** que la alternativa vía Perú (3.000 km vs. 5.000 km).

    - Integrará los **14 principales puertos de Brasil** desde Vitória hacia el sur, concentrando el **80% del comercio exterior** del país.

○ Conectará con el **Ferrocarril Central Andino de Bolivia** y con la red ferroviaria de Argentina y Chile.

○ Se estima un costo de **USD 2.500 millones**, integrando las redes ferroviarias existentes de Brasil (Malha Oeste), Argentina (Ferrocarril General Belgrano) y Chile (FCAB).

Desafíos y Requerimientos de Inversión

Para potenciar el Corredor Bioceánico como una vía eficiente de exportación, se requieren inversiones en:

- **Infraestructura portuaria**: ampliación de capacidad, automatización y digitalización.
- **Tecnología para carga**: implementación de Rotainers (contenedores volteables) y seguimiento en línea de cargas dentro del corredor.
- **Servicios portuarios**: desarrollo de infraestructura para antepuertos, terminales multipropósito y refrigeración (Reefer).
- **Aduanas y logística**: modernización de complejos fronterizos con mayor comodidad y tecnología avanzada.
- **Ferrocarril Bioceánico**: desarrollo de infraestructura y operaciones ferroviarias para mejorar la conectividad y la competitividad del corredor.

Con estas inversiones, el Corredor Bioceánico podría consolidarse como una alternativa logística viable para el comercio intercontinental, potenciando la integración económica de la región.

Comparativo de Trazados Ferroviarios: Antofagasta vs Chancay

Ferrocarril Transoceánico Santos - Chancay

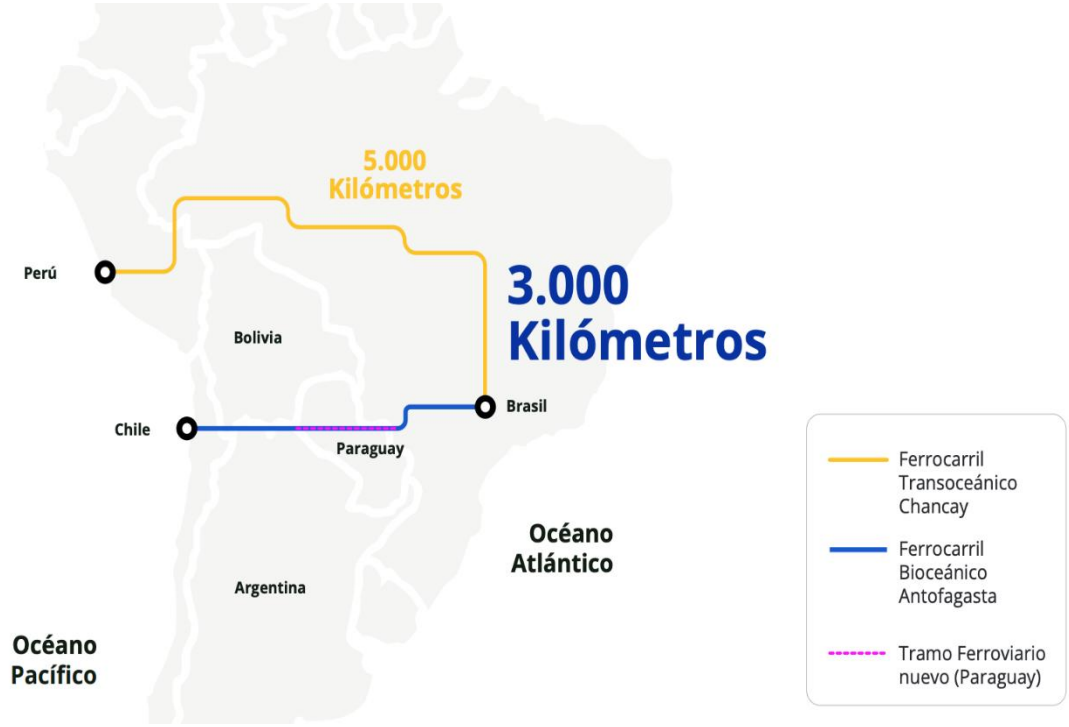
- **Longitud:** 5.000 km

- **Inversión:** El Gobierno Chino comprometió financiamiento en acuerdos firmados con Brasil en 2015 y 2016, se estima una inversión de **USD 25.000 millones.** El Gobierno de Perú está promoviendo una red complementaria de 545 Km para conectar Chancay, Lima e Ica por **USD 10.000 millones.**
- **Desafíos:** Complejidades topográficas, zonas de preservación ambiental, tierras indígenas y presencia de grupos criminales.

Ferrocarril Bioceánico Multipropósito

- **Longitud:** 3.000 km
- **Inversión: USD 2.500 millones** para infraestructura, con financiamiento de la Banca Multilateral y Desarrollo. Los operadores financian sus inversiones en material rodante e infraestructura a través de contratos competitivos de porteo mediante Asociación Público Privada, se establecen peajes por el uso de la infraestructura a costo marginal.
- **Infraestructura existente:** El Ferrocarril Bioceánico de 3.000 km, conecta la red ferroviaria existente de 30.000 km de Brasil con la red Ferroviaria General Belgrano de Argentina y la red FCAB del norte de Chile. Solo se requiere **980 km de nueva vía**, comparado con los 5.000 km de vías nuevas del Tren Transoceánico Brasil-Perú, financiado por China. La inversión estimada es de USD 2.500 millones comparado con los USD 25.000 millones del ferrocarril a Perú.

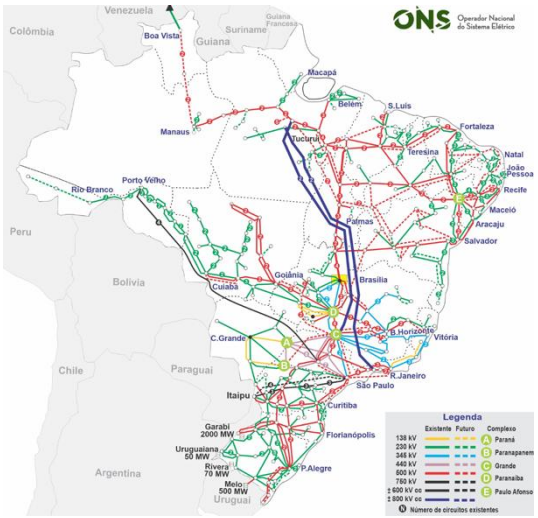
- **Corredor multipropósito:** El ferrocarril bioceánico permite que otras industrias económicas de Asociación Público Privada se encadenen al corredor logístico ferroviario-vial-portuario como la industria energética, la industria del Hidrógeno verde, la industria logística, la industria hídrica, la construcción de parques



industriales, fibra óptica y data centers. Las inversiones, empleo e impuestos asociados a estas industrias son de gran relevancia para los países participantes.

Capítulo Energético: Mercado Común Eléctrico y Energías Renovables

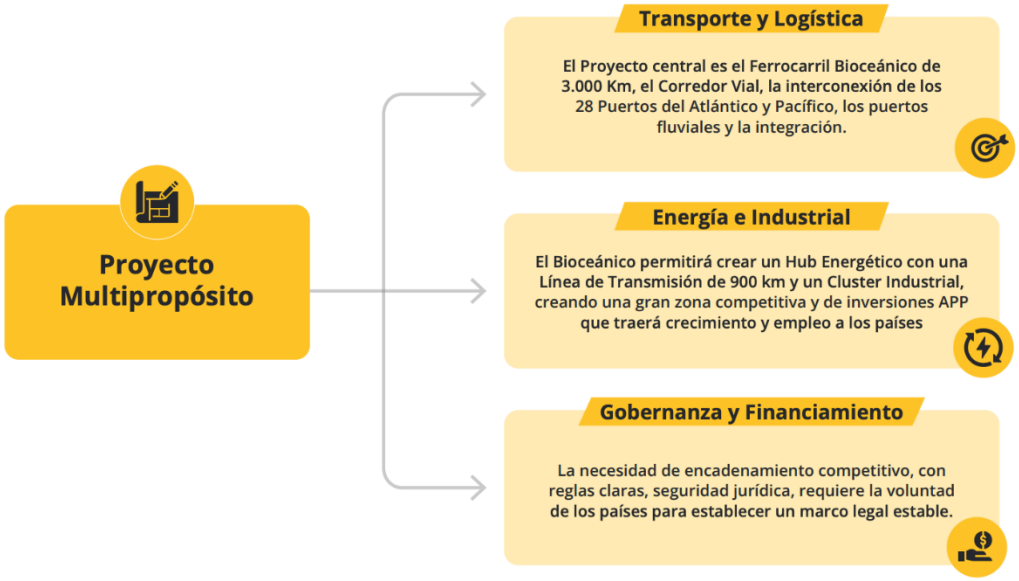
El crecimiento energético proyectado para 2050 plantea desafíos y oportunidades en el Corredor:



- **Brasil duplicará su demanda energética**, mientras que la minería del norte de Chile también incrementará su consumo.
- **Brasil cuenta con 204 GW de capacidad instalada**, con una matriz **95% renovable** y una red de transmisión de **183.000 km**. Comparativamente, Argentina tiene **44 GW**, Chile **36 GW** y Paraguay **9 GW**.
- **Interconexión regional**:
  - Itaipú y Yacyretá ya conectan los sistemas de Brasil, Argentina y Paraguay.
  - El NOA argentino tiene una conexión limitada con Atacama (Chile).
  - Paraguay, en la zona occidental, necesita fortalecer su red de transmisión y mejorar la conexión con Brasil.

- **Gas y energía térmica**:
  - Argentina dispone del yacimiento de **Vaca Muerta**, la **segunda mayor reserva de shale gas del mundo**.
  - Chile tiene un **potencial ilimitado en energía geotérmica** en el norte.

- La minería chilena gasta **USD 2.700 millones anuales en electricidad**, y



  este monto se duplicará hacia 2050.

Inversiones necesarias:

- **Transmisión eléctrica**: USD 2.500 millones para 2.100 km de nuevas líneas en Brasil, Paraguay, Argentina y Chile.
- **Generación de energías renovables y térmicas**: Inversión privada del 40% del PIB anual de Chile, Argentina y Paraguay.
- **Integración eléctrica Bioceánica**: Requiere un acuerdo cuatrinacional sólido para definir tarifas, peajes de transmisión y financiamiento multilateral.

c. Capítulo Industrial: Parques Logísticos e Infraestructura Tecnológica

El Corredor Bioceánico se posiciona como un eje estratégico para la industrialización y logística en Sudamérica:

- **Acceso a 24 puertos en el Atlántico y el Pacífico**, más conexión a los puertos fluviales del Paraguay y Argentina.
- **Red vial y ferroviaria de alto estándar**, con un ferrocarril de **3.000 km** que permite conectar el puerto de Santos y el complejo Antofagasta-Mejillones en **48 horas**.
- **Mercado común de 300 millones de personas** en los cuatro países.

- **Energía competitiva y segura**, con acceso a fuentes renovables y gas natural.
- **Proximidad a recursos naturales estratégicos**, incluyendo:
    - **Cobre** (Chile, 1° mundial)
    - **Níquel** (Brasil, 3°)
    - **Litio** (Chile y Argentina, 1° conjunto)
    - **Cobalto** (Brasil, 11°)
    - **Tierras raras** (Brasil, 3°)
    - **Manganeso, entre otros**

Producción y Exportación de Hidrógeno Verde

El Corredor Bioceánico posee condiciones óptimas para la producción y exportación de hidrógeno verde y sus derivados (amoníaco, metanol verde, e-fuels).

- **Infraestructura logística consolidada** hacia 24 puertos con tarifas competitivas.
- **Disponibilidad de energía renovable sin necesidad de inversión propia**.
- **Reservas de agua y suelo industrial** para producción a gran escala.
- **Impacto en la descarbonización de industrias pesadas** como la minería, petroquímica, naviera y agroindustrial.
- **Inversión estimada: USD 10.000 millones**.

Centros de Datos y Economía Digital

Los Data Centers son esenciales para la transformación digital y el desarrollo de la inteligencia artificial.

- **Consumo energético proyectado para 2050:** 30-40% de la electricidad mundial.
- **Altos requerimientos de energía renovable y agua cruda para enfriamiento**.
- **Infraestructura del Corredor Bioceánico**:
    - Energía limpia y competitiva.
    - Conectividad de fibra óptica.
    - Acceso a recursos hídricos y capacidad de tratamiento.

7mo Pilar: Tecnología y la Nueva Economía del Siglo XXI

"Cuando queremos hacer una Agenda Público-Privada debemos poner en la agenda

primero el largo plazo, y a partir de ahí ver la forma de llevarla a la realidad" "Todo lo que es concesionable, se debe concesionar y liberar así recursos para otras necesidades sociales" *— Presidente Ricardo Lagos ICARE 2011*

1. Tecnologías Concesibles

Los recursos públicos son limitados frente a las múltiples necesidades de la población. El gasto público y las reformas tributarias, cuando no son bien gestionadas, pueden ahogar la economía, afectar la inversión, ralentizar el crecimiento y reducir el empleo. Como afirmaba el ex Ministro de Obras Públicas, Carlos Hurtado, las concesiones generan un *crowding in* en la economía, es decir, fomentan la inversión y el crecimiento, a diferencia del gasto público que muchas veces desplaza la inversión privada.

Las concesiones y alianzas público-privadas (APP) permiten resolver problemas estratégicos sin recurrir exclusivamente al Estado. Ejemplos de estas soluciones incluyen:

- **Gestión de residuos** mediante plantas que transforman la basura en energía.
- **Desalinización de agua** para enfrentar la sequía y garantizar el abastecimiento.
- **Infraestructura para la seguridad pública**, como sistemas de videovigilancia y centros penitenciarios.

El sector privado suele ser más eficiente en la provisión de infraestructura. Sin embargo, la falta de concesiones responde, en la mayoría de los casos, a dos factores: **razones ideológicas** o **grupos de interés que obstaculizan las inversiones**.

2. Concesiones de Plantas para Transformar Residuos en Energía (WtE)

a. Problemática actual

- En los próximos **30 años**, el país generará entre **600 y 700 millones de toneladas de basura**.
- Actualmente, solo el **40%** de los residuos corresponden a desechos municipales
- Las comunidades rechazan la instalación de rellenos sanitarios en sus cercanías, "Not In My Backyard" (NIMBY).
- La mayoría de los **Sitios de Disposición Final (SDF)** están caducados o a punto de caducar y los municipios no tienen individualmente la capacidad financiera ni de gestión para invertir en nuevas tecnologías.

- **103** SDF activos (en 2012 eran 160): **61** SDF son vertederos o basurales fuera de normativa y **66** SDF ya cumplieron su vida útil en 2024. **12** de 103 SDF siguen operativos, pero su capacidad es insuficiente.
- Ciudades como **Ancud** deben transportar su basura **600 km hasta Los Ángeles**, encareciendo la gestión.
- En el próximo quinquenio, el déficit de tratamiento de residuos alcanzará **3 millones de toneladas**.
- **74% del presupuesto municipal** se destina al transporte y recolección de basura.
- Actualmente, la coordinación fiscal está a cargo de la SUBDERE.
- Existen tecnologías avanzadas y comprobadas de Valorización de Residuos (WtE), que convierten la basura en energía comercializable, además de recuperar materiales valiosos como vidrio, metal, papel y cartón. Se estima que el sector requiere inversiones de entre US$800 y 1.000 millones.

b. Plantas de Valorización de Residuos (WtE - Waste to Energy)

Las **plantas WtE** convierten residuos en electricidad, gas o calor, lo que permite financiar su operación. Además, recuperan materiales reciclables como vidrio, metal, papel y cartón.

- Existen **1.700 plantas WtE en el mundo**.
- **Japón** trata el **70%** de sus residuos con WtE.
- **Europa** concentra el **60%** de las inversiones en WtE, **Asia el 30%** y **América del Norte el 9%**.
- Chile tiene una experiencia cercana de este tipo de concesiones. En el gobierno del Presidente Frei y Lagos Chile implementó un existoso sistema de inversiones en Tratamiento de Aguas Servidas en todo el territorio nacional, a través del modelo de privatización de empresas sanitarias, así como del modelo de concesión a plazo fijo, que permitió una cobertura de tratamiento del 100% en ciudades, uno de los más altos del mundo.
- La propuesta **concesionar 10 a 15 plantas WtE en los próximos años, con distintas escalas, con una inversión estimada de USD 1.000 millones.**

2. Desarrollo, Inversión y Concesiones en Plantas Desalinizadoras

La falta de agua es un problema estructural en Chile, agravado por la sequía y la falta de inversión en infraestructura hídrica. Como consecuencia, sectores clave como la minería y

la industria han asumido altos costos para desalinizar agua, afectando la competitividad del país.

a. Estado actual de la desalinización en Chile

- Existen **24 plantas desalinizadoras**, con una capacidad combinada de **10,2 m³/s**, principalmente en la minería.
- Para 2033, se estima que el **71% del agua utilizada en la minería del cobre** provendrá del mar.
- Actualmente, **hay 34 proyectos de desalinizadoras en desarrollo, con una inversión de USD 20.000 millones.**
- La tramitación de una desaladora tarda en promedio **11 años y 4 meses** (Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, CNEP)
- Los proyectos de hidrógeno verde están integrando la ósmosis inversa en sus procesos de electrólisis para desalinizar el agua, permitiendo luego la separación del hidrógeno y el oxígeno para generar vectores energéticos. La escasez de agua reduce la competitividad de la industria chilena, impulsándola hacia la desalinización del mar, una solución muy costosa.

b. Desafíos y obstáculos

- La industria debe afrontar **altos costos operativos y de capital**.
- Largos períodos de **permisología** y **burocracia**.
- Incertidumbre legal:
    - Proyecto de ley sobre el uso del agua de mar para desalinización (en trámite desde hace 6 años).
    - Esta ley prioriza el uso de agua desalinizada para consumo humano, saneamiento y la recarga de acuíferos en la legislación de concesiones marinas. Esto obligaría a la minería del cobre a ceder gratuitamente el recurso antes de utilizarlo, si así lo dispone el Estado.

c. Concesiones en infraestructura hídrica

Los proyectos hídricos deben salir de la dinámica burocrática y ambientalista injustificada, permitiendo al estado colaborar con los proyectos de inversión, con criterios de colaboración público privados efectivos. Para acelerar la inversión, (Desarrollo País, como

agencia promotora de la Asociación Público Privada efectiva DPSA debe licitar proyectos de desalación, otorgar permisos ejecutivos y facilitar servidumbres y expropiaciones necesarias.

4. Desarrollo de Data Centers y Expansión de Fibra Óptica

Históricamente, Chile ha perdido oportunidades estratégicas de inversión tecnológica debido a la falta de apoyo estatal:

- En los 90, **Intel** evaluó instalarse en Chile, pero se estableció en Costa Rica debido a la falta de incentivos. Costa Rica en cambio, ayudó en la instalación de Intel en su país, lo que significó 20.000 computadores a las escuelas, creando 6.500 empleos tecnológicos y aumentó en 4 puntos el PIB del país.
- En 2024, **Google abandonó su proyecto de Data Center en Cerrillos**, luego del fallo en contra del Segundo Tribunal Ambiental.
- Ambas iniciativas están vinculadas por la **falta de colaboración pública,** que obstaculiza la inversión privada a pesar del discurso oficial que promueve la inversión tecnológica e I+D. Las iniciativas de Centros de Datos, Fibra Óptica, Procesamiento de Datos y Aprendizaje Digital son inversiones privadas que requieren alta colaboración pública, incluyendo el acceso a energías limpias, agua, infraestructura de fibra óptica, terrenos calificados, autorizaciones y seguridad pública. Los Data Centers, que procesan datos globalmente, dependen de infraestructura deslocalizada conectada a fibras ópticas submarinas.

Por su parte, el mercado de **Data Centers** crece al **12% anual** en Chile:

- Existen **26 instalaciones activas**.
- Se proyectan **28 nuevas** instalaciones con una inversión de **USD 2.600 millones**.
- La meta como país es atraer **USD 20.000 millones** nuevos en inversión en la próxima década.

Este sector, respaldado por capitales privados y fondos de inversión, atiende a grandes empresas tecnológicas. El mercado global genera USD 120.000 millones, y **la meta es invertir USD 20.000 millones en los próximos 10 años en todo el país, aprovechando nuestras ventajas comparativas**. Las tecnologías de la información consumen actualmente el 12% de la electricidad mundial, y se proyecta que para 2050

esta cifra alcance el 30-40%, impulsada por energías limpias o nucleares.

a. Propuestas para acelerar la inversión

1. Liberar autorizaciones para Data Centers mediante Permisos Ejecutivos gestionados por Desarrollo País (DPSA)
2. Promover **acuerdos de inversión con privados** (nacionales y extranjeros) a través de DPSA y el Ministerio de Ciencia y Tecnología.
3. Fomentar la colaboración activa de DPSA en **infraestructura crítica**, como energías limpias, fibra óptica, agua, uso de suelo y seguridad.
4. Implementar un **plan de inversión privada y pública en fibra óptica a nivel nacional,** incluyendo proyectos internacionales como Transpacífico, Fibra Bioceánica y Fibra Antártica.

8vo Pilar: Soberanía y Reequilibrio Territorial

1. Soberanía y Equilibrio Territorial: SANRAVAL, Patagonia Increíble y la Riqueza del Norte

Existen numerosos estudios que evidencian que las regiones metropolitanas superdensas o altamente urbanizadas enfrentan serios desafíos que limitan su crecimiento y afectan la calidad de vida de sus habitantes. Las grandes ciudades experimentan altos costos asociados a la congestión del transporte, saturación de servicios públicos como educación y salud, elevados precios del suelo, contaminación, marginalidad, criminalidad, inseguridad pública, drogadicción y narcotráfico, entre otros problemas.

La experiencia de Asia Oriental demuestra los efectos negativos del rápido crecimiento impulsado por la integración internacional: congestión, conflictos y corrupción. El reto ahora es complementar la integración global y regional con una mayor cohesión interna. Esto implica garantizar ciudades vibrantes, bien conectadas entre sí, que fortalezcan la cohesión social, reduzcan la desigualdad y cuenten con gobiernos eficientes que reinviertan los rendimientos económicos del crecimiento. Este enfoque también destaca la necesidad de reducir los costos de transporte intrarregional, aumentar la conectividad territorial y asegurar el uso sostenible de los abundantes recursos energéticos, con marcos jurídicos que brinden estabilidad y faciliten la inversión.

No obstante, las mega-regiones o megápolis, compuestas por ciudades interconectadas y

sus áreas de influencia, permiten una redistribución eficiente de la mano de obra y el capital a bajo costo. Estas megaregiones emergen como nuevas unidades económicas naturales, fruto de la concentración de centros de innovación, producción y mercados de consumo.

La Región Metropolitana, que concentra el 42% de la población del país, es una ciudad hiperdensificada que está mal conectada e integrada con metrópolis cercanas como Valparaíso o Rancagua, en la zona conocida como SanRaVal. En contraste, la incomparable Patagonia chilena, con abundantes recursos naturales, tiene una densidad poblacional mínima de solo 1,19 hab/km², lo que equivale a que toda la población de la comuna de San Bernardo viva en un territorio de 250.000 km², representando el 34% del territorio nacional. De la misma forma el Norte tiene una baja densidad poblacional, sin embargo tiene un clima templado en la costa, los mayores recursos mineros, de energía y oportunidades de empleo. El Norte debido a la carencia de presipitaciones y de agua continental en las zonas urbanas es árido, seco y sin grandes áreas verdes lo que desincentiva a las familias a vivir en sus ciudades.

Para lograr un reequilibrio territorial y crear Soberanía en las zonas de baja densidad, se deben generar las condiciones sociales, laborales, de infraestructura y de desarrollo urbano para crear condiciones interesantes para vivir en la Patagonia y en el Norte. Por su parte, la desconcentración de Santiago es prioritaria para lo cual hay que transformar la zona centro-sur del país en una Megaregión, con zonas urbanas interconectadas eficientemente mediante infraestructuras, como trenes rápidos, carreteras y autopistas urbanas.

La Propuesta de Amarillos x Chile es una Propuesta de largo plazo, que permite al país reequilibrar su territorio, invertir en zonas de alto valor economico y natural y permitir la densificación de zonas donde debemos reforzar la soberania territorial, como son la Patagonia y el Norte de Chile.

Desde el punto de vista turístico, nuestro país tiene enormes potenciales que requieren el poblamiento de extensas zonas vacias del territorio. En 2024 la cantidad de turistas fue de 5,2 millones, representando el 3,3% del PIB y un 7% del empleo. El sector turístico es intensivo en servicios calificados y requiere de importantes inversiones (infraestructuras y amenities) para atender a los visitantes. En Chile nuestros visitantes aun son regionales (40% argentinos, 15% brasileros, 5% EEUU), con un gran potencial de crecimiento en

paises más desarrollados como la Europa, EEUU, Canadá y Japón. Comparativamente Costa Rica con recursos naturales similares que el sur del país tiene el 70% de los turistas de Estados Unidos. A nivel global el turismo reportó 1.500 millones de viajes internacionales, con ingresos anuales de USD 12 billones, un gasto medio por turista de USD1.200 e inversiones anuales de USD 1 billón. Es decir, Chile representa el 0,3% de los viajeros, teniendo un gran potencial para crecer, necesitando un Plan de Inversiones y Planes Maestros de largo plazo.

Nuestra Propuesta es reequilibrar el territorio en 3 zonas: La Patagonia (Patagonia Incréble), Norte de Chile (La riqueza del Norte) y la zona macro central sur (SanRaVal).

- Desconcentrar la Región Metropolitana mediante la conformación de una mega región interconectada a través de trenes de alta velocidad, túneles y autopistas, aeropuertos y puertos. El concepto de SanRaVal es la integración territorial de Santiago Rancagua y Valparaíso, liberando la presión de la región metropolitana, liberando suelo en centros urbanos de todo el corredor. Se agrega toda la interconección entre Santiago-Concepción, con centros urbanos como Rancagua, Cuirico, Talca, Linares y Chillán, también se integra a través de nueva infraestructura vial la ciudad de Mendoza.
- Para la Patagonia, se debe establecer un Plan Maestro integral, con nuevos centros urbanos en el territorio, con su infraestructura (especialmente la carretera austral) y recursos económicos, para albergar una población de 2 millones de habitantes.
- Para el Norte se debe establecer un Plan Maestro integral, con nuevos centros urbanos en el territorio, especialmente en la zona costera, con amplias zonas verdes, incorporando su infraestructura (especialmente la Ruta 1) y recursos económicos, para albergar una población adicional de 2 millones de habitantes.

a. SanRaVal: creando una Megaregión

La Macrozona Central Sur, entre Santiago y Concepción concentra el 70% de la población. Para que SanRaVal se convierta en una Mega región, los instrumentos territoriales requieren de una conectividad de alto estándar, como la red de trenes de Alta Velocidad de 900 km y la Ruta de los Conquistadores (una nueva Ruta 5 por la costa), que se incluye en la Propuesta. La mega región incluye la conectividad con Mendoza, con una nueva Autopista de 40 km y la aplicación de Concesiones de centros urbanos.

b. La riqueza del Norte

El Norte Grande tiene una Economía propia: es rico en minerales críticos y energía solar, con increíbles recursos turísticos, como San Pedro de Atacama y extensas playas. El Norte es como South Australia, que es el centro de producción de minerales. La Propuesta territorial es aumentar en 2 millones la población, creando nuevos subcentros urbanos e inmobiliarios, mejorando la infraestructura vial como la Ruta 1 y la aplicación de Concesiones de centros urbanos.

c. Patagonia Increible

La propuesta de reequilibrio y soberanía territorial en la Patagonia chilena es aumentar la densidad poblacional en 2 millones de personas en los próximos 25 años, creando una Ecoeconomía Turística Patagónica: Desarrollo de 8 nuevos centros urbanos, Inversión turística, Inversión en Conservación de Reservas naturales, Energías limpias (eólicas), producción de Hidrogeno e Hidrocarburos Verdes y Centros de Datos.
La conectividad integral es fundamental para la propuesta a través de la Carretera Austral (Ruta 7), la fibra óptica y las redes de servicios; y la aplicación de Concesiones de centros urbanos.

d. Concesiones de Bienes Nacionales para Clusters Tecnológicos y Turísticos

Concesión de Terrenos Fiscales para el desarrollo de clusters de Energía: Parques Solares, Parques Eólicos, Parques Geotérmicos, Almacenamiento y respaldo. Terrenos Fiscales y Concesiones Marítimas para Proyectos de Hidrógeno e Hidrocarburos Verdes. Concesiones Fiscales para Proyectos Turísticos y de Conservación Ecológica en el Norte y en la Patagonia.

2. Plan de Concesiones de Vivienda Pública

Según un reciente estudio de la Universidad de Talca, para 2024 se proyecta un déficit habitacional de **750.000 viviendas**, mientras que según el informe de Déficit Cero, esta cifra sería de 650.000 viviendas. Este déficit, tanto en cantidad como en calidad, sigue creciendo año tras año. Los recursos públicos disponibles para los próximos años no serán suficientes para afrontar el problema, y la disponibilidad de suelo para soluciones habitacionales integrales de calidad es cada vez más limitada. La crisis financiera que

atraviesa el sector inmobiliario dificultará aún más la solución del déficit. La inversión necesaria para cerrar esta brecha asciende a USD 100.000 millones.

Una forma rápida y eficiente de abordar esta inversión es a través de Concesiones de Vivienda Pública, mediante la Licitación de Proyectos integrales que incluyan: terrenos aptos para urbanización, servicios básicos, infraestructura vial, conexión al transporte público, áreas verdes, comercios, uso del suelo terciario y financiamiento a largo plazo. Con este mecanismo, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) podrá planificar de manera más precisa la oferta de vivienda pública, incluyendo características urbanísticas deseables en las licitaciones. Se estima que este sistema permitiría la construcción de 200.000 viviendas con menos recursos públicos a corto plazo, lo que contribuiría significativamente a reducir el déficit habitacional.

a. Modelo de Concesiones de Barrios y Vivienda

El modelo de concesión propuesto es el siguiente:

1. Los privados presentan soluciones integrales en la licitación, como ZUC (Zonas Urbanas Complejas) o desarrollos similares, que corresponden a barrios o subcentros urbanos integrales.
2. Se adjudica la mejor oferta, con un plan de ejecución por etapas, en un plazo de 5 años.
3. El privado obtiene financiamiento en el mercado de capitales para todo el proyecto, con una duración de 20 años, garantizado por la Concesión.
4. El MINVU asigna las viviendas para arriendo, leasing con opción de compra o venta, con o sin subsidio.
5. El inversor privado se encarga del mantenimiento del proyecto, la cobranza a los usuarios (sin asumir riesgos), la escrituración y la supervisión de su funcionamiento.
6. Los pagos realizados por los usuarios ayudan a financiar parte de los pagos del contrato de concesión.
7. Los usuarios tienen la opción de comprar su vivienda, prepagar su leasing o ejercer su opción de compra, obteniendo la escritura registrada de la propiedad.

El mundo que viene: Inteligencia Artificial, competitividad y políticas laborales

Luis Lizama Portal[67]

Cuentan que, en 1953, el presidente de la Ford Motor Company Henry Ford II visitó junto al líder del poderoso sindicato automotriz United Automobile Walter Reuther las instalaciones de una planta automatizada de montaje de automóviles en la ciudad de Cleveland. En dicha oportunidad, Ford le preguntó irónicamente al dirigente sindical: "Walter, ¿cómo conseguirá que esos robots paguen sus cuotas al sindicato?". La respuesta sardónica de Reuther no se hizo esperar: "Henry lo que yo, a su vez, me pregunto es: ¿cómo va a conseguir usted que estos mismos robots adquieran sus autos?".

Esta conocida anécdota nos permite reflexionar acerca del reemplazo de trabajadores por sistemas automatizados y la consecuente pérdida de empleos para las personas, así como el rol que cumplen los salarios en una economía de mercado al permitir el consumo de los trabajadores.

Si nos imaginamos una sociedad distópica en que la no hay trabajo humano: ¿quién consume lo que producen las máquinas?, y si no hay consumo: ¿para qué producen las máquinas?[68]

Respecto de las consecuencias de la introducción de la Inteligencia Artificial en el mercado laboral hay autores optimistas y otros pesimistas.

Los primeros, creen que la automatización, la robotización y la Inteligencia Artificial contribuirán a que las tareas rutinarias y peligrosas sean realizadas por máquinas en vez de personas, y, de ese modo, se facilite la vida de aquellos trabajadores que efectuaban labores monótonas y riesgosas[69].

Los pesimistas postulan que, a diferencias de las otras revoluciones industriales, esta vez no habrá generación de empleos de mejor calidad en beneficio de los trabajadores menos

---

[67] Abogado y magíster en Derecho (Universidad de Chile), profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Universidad de Chile).

[68] Levi y Judzik (2024), p. 218.

[69] El más optimista es el científico Ray Kurzweil que ha planteado que la fusión de los seres humanos con la Inteligencia Artificial dará lugar a lo que llamado la "singularidad". De este modo: los seres humanos "mejorados" (fusión de hombres y máquinas) tendrán mejores capacidades que los actuales y aquello incidirá directamente en una mejor calidad de vida. Al respecto, véase Kurzweil (2025).

calificados, sino que, lisa y llanamente, sustitución humana por tecnología, lo provocará desempleo tecnológico[70].

Sin perjuicio de este interesante debate académico en desarrollo parece claro que la cuarta revolución industrial producirá importantes cambios en el mercado laboral, ya sea porque en el futuro habrá menos trabajo para los seres humanos, o bien, lo que entendemos hoy por trabajo será entendido en un sentido totalmente distinto.

Se ha planteado que las variaciones tecnológicas constituyen uno de los factores que explican la necesidad de que el derecho laboral sea flexible[71]. Ello es así porque los cambios tecnológicos se producen en la actualidad a un ritmo superior al de cualquier época anterior, y la frecuencia de las innovaciones en las tecnologías aumenta vertiginosamente. Ambas modificaciones influyen radicalmente en la producción de bienes y servicios, y consecuencialmente, en los modos de contratación de los trabajadores, el tiempo de trabajo, los sistemas de remuneración y la propia organización laboral[72].

Las empresas producen bienes y servicios en un entorno cambiante e inestable que determina que la demanda sea imprevisible. Así las cosas, para que las empresas sobrevivan es indispensable que sean capaces de ajustarse rápidamente a las nuevas condiciones y oportunidades de mercado[73].

Esta capacidad de adaptación de las empresas para mantener o mejorar su posición competitiva en el mercado requiere que el derecho laboral les ofrezca alternativas para ajustar su dotación ante aumentos o disminuciones de la demanda del bien o servicio que ofrecen; adecuar el horario, las funciones y el lugar de trabajo de los trabajadores, y convenir remuneraciones asociadas a la productividad laboral y el desempeño empresarial.

Explicada de esta manera, la flexibilidad o adaptabilidad laboral surge como una necesidad ineludible de una política pública que proteja tanto las oportunidades y la calidad del empleo

---

[70] Frey, Osborne y Holmes (2016).

[71] Los otros factores son la internacionalización de la economía, los cambios en el orden económico internacional, la diferenciación de la demanda de consumo, el desarrollo progresivo del consumismo y la cultura ecológica, y los nuevos estilos de vida sociales. Al respecto, véase: Albizu (1997), pp. 7-24.

[72] La posibilidad de prestar servicios a través de medios informáticos o de telecomunicaciones ha obligado a regular el contrato de teletrabajo (ley N°21.220, de 2020, presidente Piñera), y la aparición de plataformas que permiten a las personas obtener servicios de transporte y *delivery* a que se norme el contrato de trabajadores dependientes e independientes de plataformas digitales de servicios (ley N°21.431, de 2022, presidente Piñera).

[73] Albizu (1997), pp. 7 y 8.

de los trabajadores como la supervivencia y sostenibilidad de las empresas.

En términos generales, por flexibilidad del mercado del trabajo se ha entendido "la capacidad de una empresa de: i) ajustar el nivel y el calendario de los insumos de trabajo a los cambios de la demanda, ii) modificar el nivel de salarios según la productividad y la capacidad de pago, y iii) emplear a los trabajadores en tareas que atiendan las variaciones de la demanda"[74].

Esta flexibilidad laboral se expresa en tres versiones: numérica, funcional y salarial[75].

La flexibilidad numérica comprende dos aspectos, el ajuste continuado de la fuerza de trabajo y de las horas laborales. El primer aspecto recibe el nombre de "flexibilidad numérica externa" y consiste en la capacidad de la empresa de adecuar el número de los trabajadores, aumentándolos o disminuyéndolos, con el objeto de hacer frente a las fluctuaciones de la demanda de sus productos o servicios ofrecidos. El segundo aspecto se denomina "flexibilidad numérica interna" y trata de la libertad de las empresas para modificar el número de horas laborales sin variar el número de trabajadores.

La flexibilidad funcional es la capacidad de adecuar constantemente las labores desarrolladas por los trabajadores, a fin de adaptarse a los cambios tecnológicos y a la polivalencia exigida por los sistemas productivos modernos.

La flexibilidad salarial es el grado de sensibilidad de los salarios nominales y los costos no salariales a las variaciones de las condiciones económicas en general y el desempeño de las empresas.

Si nos preguntamos por el nivel de flexibilidad del derecho del trabajo nacional chileno para enfrentar la aparición de la Inteligencia Artificial como una variación tecnológica disruptiva deberíamos contestar que es muy bajo. En efecto, durante los últimos 15 años de manera sostenida la regulación laboral ha perdido la flexibilidad que tuvo originalmente en la década del 90.

Analicemos un par de ejemplos: la pérdida de flexibilidad en la contratación de trabajadores y en la negociación colectiva.

El aumento del costo de la contratación laboral como consecuencia de la reducción de la jornada laboral a 40 horas sin afectación de la remuneración de los trabajadores no se compensará con la regla que permite calcular la jornada en 4 semanas siempre que se trate

[74] Ozaki, Muneto (2000), p. 2.
[75] Lizama (2000).

de un promedio de 40 horas. Esta modificación que entrará en vigor el 26 de abril de 2028 es una clara afectación de lo que hemos definido como flexibilidad numérica[76].

Los costos laborales también han aumentado para la contratación temporal con la inclusión de una regla que obliga a indemnizar a los trabajadores contratados por obra, faena o servicio en caso de término del contrato por esta causal[77].

Lo anterior, sin considerar el incremento del ingreso mínimo mensual a $510.636 a contar del 1 de enero de 2025[78], y la reciente reforma al régimen de pensiones que le impone al empleador la obligación de pagar cotizaciones previsionales por el 8,5% de las remuneraciones imponibles de sus trabajadores para financiar pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia[79].

No obstante, también ha existido pérdida de flexibilidad porque no se ha aprovechado la negociación colectiva como la herramienta para permitir que los sindicatos y los empleadores adapten las reglas generales a la realidad de cada empresa. Así, en 2016 la presidenta Bachelet vetó el proyecto de ley que permitía a las organizaciones sindicales celebrar pactos de condiciones especiales de trabajo con su empleador si en la empresa había una tasa de sindicalización de, a lo menos, el 30%, para pactar sistemas excepcionales de distribución de la jornada de trabajo y descansos; horas extraordinarias y jornada pasiva[80]. De este modo, se ha eliminado la vía más utilizada para dotar de flexibilidad a las reglas laborales en el derecho extranjero: la negociación colectiva.

En consecuencia, la legislación laboral se ha vuelto más rígida por acción y omisión: por una parte, incremento de costos laborales, y, por la otra, privación de las herramientas que le permitirían a empleadores y sindicatos adaptar la aplicación de la ley en sus empresas[81].

Sin perjuicio de la necesidad de encontrar espacios en el ordenamiento jurídico para dotar

[76] Ley N°21.561, de 2023, presidente Boric.
[77] Ley N°21.122, de 2018, presidente Piñera.
[78] Ley N°21.578, de 2023, presidente Boric.
[79] Ley N°21.735, de 2025, presidente Boric.
[80] El veto presidencial se produjo una vez que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional, entre otras, las reglas que establecían la titularidad del sindicato para representar a los trabajadores en una negociación colectiva.
[81] A lo anterior se debe sumar el aumento de la conflictividad judicial. Los extrabajadores tienen derecho a efectuar reserva de derechos y acciones en sus finiquitos sin que el exempleador se pueda oponer a ello. Esta regla, junto con otras, ha provocado un incremento de las demandas laborales por despido injustificado, indebido o improcedente; tutela laboral; cobro de prestaciones, y nulidad del despido (ley Bustos), y, consecuencialmente, del costo del despido de los trabajadores.

a los empleadores de la capacidad de adaptación y ajuste ante la imprevisibilidad de la demanda, también se hace imprescindible otorgarles certeza y seguridad jurídica a las empresas, sindicatos y trabajadores ante las actuaciones de los jueces laborales y la Dirección del Trabajo.

Los inspectores del trabajo y los tribunales laborales son los encargados de aplicar la legislación laboral. En un caso, a través de la actividad fiscalizadora, y en el otro, mediante la resolución definitiva del conflicto jurídico.

La aplicación de la ley laboral debe ser previsible para trabajadores y empleadores, esto es: ambos deben saber de antemano cómo los operadores jurídicos han interpretado la ley y cómo resolverán el caso concreto que les afecta.

No obstante, hay múltiples casos en los cuales tal previsibilidad no ha existido. Por ejemplo, respecto de los requisitos para la aplicación de la semana corrida; la distribución de la reducción de la jornada laboral en la semana de trabajo; las circunstancias que permiten invocar la causal de necesidades de la empresa al empleador, y la declaración de la nulidad del despido por no pago oportuno de las cotizaciones previsionales.

Las propuestas

La flexibilidad laboral para enfrentar la imprevisibilidad de la demanda, y la previsibilidad de la actuación de los inspectores y jueces laborales, son cuestiones que deberían inspirar cualquier reforma al derecho laboral chileno.

En este breve artículo me atrevo a proponer algunas modificaciones al derecho del trabajo que, fundadas en flexibilidad y previsibilidad, podrían contribuir a retomar el camino que abandonamos hace 15 años.

Ingreso mínimo mensual y productividad laboral

El ingreso mínimo mensual ha crecido sostenidamente más que la productividad laboral en los últimos 35 años. En efecto, un informe elaborado por el centro de estudios Horizontal Chile en el mes de julio de 2023 concluyó que entre los años 1990 y 2021: el ingreso mínimo mensual (en términos reales) se incrementó en un 232% mientras la productividad laboral solo aumentó en un 175%[82]. Este análisis es consistente con otros estudios que han alcanzado la misma conclusión[83].

A la inversa de nuestro país, en Estados Unidos: la productividad creció cerca del 65% desde

[82] Hormazábal y Obach (2023), p.2.

[83] Fuentes, Abud, Cases y Vergara (2022).

1980 a 2020, mientras el salario por hora se incrementó solo el 15%[84].

Las consecuencias de los incrementos reales del salario mínimo fijados por ley se han manifestado de una manera muy clara en el aumento del desempleo y de la informalidad en el mercado laboral. Este deterioro del empleo formal y de las oportunidades de trabajo se comenzó a evidenciar a mediados de la década pasada. Así es: de una tasa de cesantía del 5,6% en el mes de julio de 2013 nos hemos empinado al 8,1% en julio de 2024, y según datos de la OIT, la tasa de informalidad se incrementó en 8,3% entre el 2013 y el 2017[85], y alcanzó el 26,4% en el trimestre octubre-diciembre del 2024 conforme el INE.

Si bien la principal causa de la depreciación del mercado laboral es el bajo crecimiento económico de nuestro país en la última década, un ingreso mínimo que ha sido aumentado por sobre la productividad de los trabajadores también ha contribuido a afectar aún más el actual estado de cosas.

Es del caso señalar que nuestra Constitución consagra la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado (art. 62 N°4). En consecuencia, solo el Jefe de Estado se encuentra facultado para proponer la discusión legislativa sobre el monto del ingreso mínimo mensual, aunque los diputados y senadores deberán aprobar el proyecto del Ejecutivo para que se convierta en ley.

Desde el año 1990: los sucesivos gobiernos han utilizado distintas estrategias para fijar el salario mínimo. En los casos más exitosos el gobierno ha convenido el monto del ingreso mínimo con el acuerdo de la CPC y CUT (presidente Aylwin); en otras oportunidades, solo ha concurrido la aprobación de la CUT (presidente Boric) o de la CPC (presidenta Bachelet I), e, incluso, en algunas ocasiones el gobierno ha enviado su mensaje presidencial sin acuerdo de ningún actor social (presidente Piñera II).

También se ha innovado en la oportunidad en que se legisla. La regla general es que la discusión sobre el monto del ingreso mínimo se produzca una vez en el año y que la ley aprobada rija durante 12 meses. No obstante, en algunas ocasiones se han aprobado leyes que fijan el valor del salario mínimo por dos o tres años, determinando específicamente los aumentos que se deben producir durante el período de vigencia de la ley (presidente Piñera y presidente Boric).

El ordenamiento jurídico no entrega ningún criterio para la fijación del ingreso mínimo

[84] "The Productivity-Pay Gap" en https://www.epi.org/productivity-pay-gap/

[85] Tejada (2022), p.

mensual, y, por ello, los gobiernos también han utilizado pautas diversas para ello. Así, en el debate público se ha planteado que los aumentos estén asociados a distintos factores, tales como (i) la inflación para que los trabajadores mantengan su poder adquisitivo; (ii) la participación en todo o parte del crecimiento económico anual como un modo de hacerlos partícipes del desarrollo del producto interno bruto, o, lisa y llanamente, (iii) la corrección de injusticias sociales y la superación de desigualdades salariales.

La fijación del ingreso mínimo mensual no solo incide en el costo de la contratación de los trabajadores (el 17,8% de los trabajadores en 2022, según datos de la AFC), sino que también en otras remuneraciones que están asociadas al salario mínimo, como es el sueldo base (debe ser, a lo menos, equivalente al ingreso mínimo mensual), la gratificación (25% de las remuneraciones anuales con el tope de 4,75 ingresos mínimos mensuales), y las horas extraordinarias (deben pagarse con el recargo del 50% sobre el sueldo base). Por consiguiente, el salario mínimo producirá efectos directos e inmediatos en el costo de la mano de obra

La disociación de los incrementos del ingreso mínimo de la productividad de los trabajadores, tal como se ha indicado, ha afectado la ocupación en términos cuantitativos (cesantía) y cualitativos (informalidad).

Por ello, se hace necesario corregir esta anomalía modificando la ley para establecer que los aumentos del salario mínimo no podrán ser superiores a la productividad laboral fijada anualmente por la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP).

En el ordenamiento jurídico nacional hay reglas cuya vigencia depende del cumplimiento de determinadas condiciones establecidas por entidades públicas, por ejemplo, en el seguro de cesantía los desempleados podrán obtener dos prestaciones adicionales con cargo al Fondo de Cesantía Solidario, siempre y cuando, se haya producido una "alta cesantía" (la tasa nacional de desempleo, que informa el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), ha superado en un 1% a la tasa promedio de desempleo de los últimos 4 años). Asimismo, también hay normas que fijan los componentes de la definición legal y un servicio público se encarga de calcular y comunicar oficialmente el valor de tal concepto, por ejemplo: el tope imponible de las cotizaciones previsionales se ajusta anualmente por la Superintendencia de Pensiones conforme la variación del IPC y del Índice de Remuneraciones Reales, ambos fijados por el INE.

En consecuencia, no resulta ajena a la tradición jurídica nacional que la legislación le

establezca límites materiales al legislador que restrinjan su actividad por razones económicas (la productividad laboral) y que la determinación del factor que permite la aplicación de la ley sea fijada por un servicio público (CNEP).

Dirección del Trabajo autónoma

La Dirección del Trabajo se encuentra regulada por el Código del Trabajo y por su ley orgánica (DFL N°2, de 1967, de Trabajo y Previsión Social). Se trata de una institución fiscalizadora que desde la perspectiva organizacional de la Administración constituye un servicio público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social[86].

Las principales atribuciones de la Dirección del Trabajo son la fiscalización de la aplicación de la ley laboral, previsional y sobre higiene y seguridad en el trabajo, y la interpretación de la legislación laboral que le compete fiscalizar[87].

La función fiscalizadora es realizada, fundamentalmente, por medio de visitas a los centros o lugares de trabajo, por funcionarios públicos denominados genéricamente "inspectores del trabajo". En caso de que los fiscalizadores detecten una infracción a la legislación laboral están facultados para suspender las actividades laborales (en caso de peligro inminente para la salud o vida de los trabajadores), o bien, aplicar sanciones a los empleadores (multa y clausura) que dependerán del tamaño de la empresa, y la gravedad y reiteración de las

[86] Los siguientes servicios públicos cumplen las mismas funciones que la Dirección del Trabajo: la Contraloría General de la República (art. 5, 6 y 9 de la ley Nº10.336); el Servicio de Impuestos Internos (art. 7 letra b del DFL Nº7, de Hacienda, de 1980, y art. 6 Nº1 del Código Tributario); el Servicio Nacional de Aduanas (art. 4 Nº7 del DFL Nº329, de Hacienda, de 1979); la Superintendencia de Seguridad Social (art. 14 del DFL Nº90, de Trabajo, de 1979); la Superintendencia de Fondos de Pensiones (art. 3, letra i del DFL Nº101, de Trabajo, de 1980, y art. 94 Nº3 del decreto ley Nº3.500); la Superintendencia de Salud (art. 110 N°2 y art.115 N°1 del DFL N°1, de Salud, de 2006); la Comisión para el Mercado Financiero (art. 5 N°1 del decreto ley Nº3.538); la Superintendencia de Servicios Sanitarios (art. 4. letra c de la ley Nº18.902), la Superintendencia de Electricidad y Combustible (art. 3 N°34 de la ley N°18.410), la Superintendencia de Casinos de Juegos (artículo 42 N°7 de la ley N°19.995), la Superintendencia de Educación (art. 49 letra m de la ley N°20.529), la Superintendencia de Educación Superior (art. 20 letra p de la ley N°21.091), y la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento (art. 337 N°2 de la ley N°20.720).

[87] Según su ley orgánica, la Dirección del Trabajo también está facultada para divulgar los principios técnicos y sociales de la legislación laboral (difusión, orientación y capacitación a empleadores y trabajadores); supervigilar el funcionamiento de las organizaciones sindicales (limitada por la ley N°19.759 y circunscrita a llevar un registro de sindicatos y directores sindicales), y realizar toda acción tendiente a prevenir y resolver los conflictos del trabajo (conciliación y mediación de conflictos individuales y colectivos, respectivamente).

faltas. El empleador afectado por la acción fiscalizadora podrá reclamar de la suspensión, la multa o la clausura ante la propia autoridad administrativa, o bien, ante los jueces del trabajo, a su elección.

La función interpretativa de la ley laboral supone fijar el sentido y alcance de la ley laboral mediante "dictámenes" que deben ser emitidos por el Director del Trabajo[88]. En mi opinión, esta facultad para efectuar una interpretación administrativa de la ley le ha sido conferida a la Dirección del Trabajo para que en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras el personal de su dependencia aplique en forma coherente y uniforme la ley interpretada[89]. En otras palabras, para garantizar que el ejercicio de la función fiscalizadora satisfaga el derecho fundamental a la igualdad ante la ley en beneficio de todos los sujetos fiscalizados.

En principio, la interpretación que efectúa el Director del Trabajo solo obliga a los funcionarios bajo su dependencia, aunque por la actividad que realizan los inspectores del trabajo se hace extensiva a los particulares que son sujetos de su fiscalización. Y en este sentido existe una gran diferencia entre la interpretación administrativa y la que efectúan los jueces: la interpretación del Director del Trabajo tiene una aplicación general y uniforme *de facto* por la acción fiscalizadora de sus funcionarios, en cambio, los tribunales han entendido que su interpretación solo se aplica al caso sujeto a su resolución.

Con todo, es necesario dejar en claro que los jueces son los únicos facultados para resolver un conflicto jurídico en forma definitiva, y, por ello, si un particular discrepa de la interpretación que el Director del Trabajo le ha dado a una ley podrá reclamar ante un tribunal[90].

Veamos un ejemplo: con la ley que redujo progresivamente la jornada laboral a 40 horas el Director del Trabajo interpretó que la rebaja de una hora debía efectuarse en un solo día y que no era procedente que se distribuyera proporcionalmente en la semana (10 o 12

---

[88] La ley también faculta al Jefe del Departamento Jurídico para evacuar consultas legales mediante dictámenes, los que se entienden emanados del Director del Trabajo, a menos que la respuesta envuelva un cambio de *doctrina* o que se refiera a materias sobre las cuales no haya precedente, en cuyo caso deberá ser sometida a la aprobación del Director y necesariamente deberá llevar la firma de éste (art.11 letra c del DFL N°2, de 1967, de Trabajo y Previsión Social).

[89] Lizama (2024), pp. 117-118.

[90] El problema para la impugnación del dictamen por parte de los particulares es que se hace necesario que el funcionario lo aplique a un caso concreto mediante un acto administrativo, por ejemplo, que le curse una multa al empleador por no haber cumplido el dictamen. En tal caso, el empleador podrá reclamar judicialmente en contra de la resolución que le aplicado la multa e indirectamente impugnar el dictamen que fundamenta la sanción.

minutos diarios, dependiendo si la jornada era de 6 o 5 días, respectivamente) como lo indicaba el texto de la ley[91]. Los fiscalizadores están obligados a respetar la interpretación fijada por el jefe del servicio y deberán cursar multas a los empleadores que no cumplan la ley del modo que ha sido interpretada por el dictamen. No obstante, algunos jueces laborales han corregido al dictamen de la Dirección del Trabajo y han dejado sin efecto las multas cursadas, interpretando en sentido contrario la ley[92]. Aunque, es muy probable que muchas empresas hayan cumplido el dictamen por temor a la aplicación de las multas.

El ejercicio de la potestad interpretativa y sus efectos en la actividad fiscalizadora deja en evidencia el gran poder que detenta el Director del Trabajo. Por ello, parece necesario que ambas funciones sean desarrolladas por un órgano técnico y autónomo de los gobiernos de turno.

Un caso que deja en claro la influencia de la política en la Dirección del Trabajo es la decisión sobre la facultad de los grupos de trabajadores que no son sindicatos para negociar colectivamente con su empleador a contar de la ley N°20.940 (la reforma laboral de la presidenta Bachelet II de 2016) que ha experimentado un bamboleo solo explicable por el ejercicio del poder.

El proyecto de la ley N°20.940 establecía una regla por la cual los grupos de trabajadores podían negociar colectivamente solo en aquellas empresas en que no existía un sindicato. El Tribunal Constitucional al conocer de un requerimiento sobre aquella regla determinó que los trabajadores tenían derecho a negociar colectivamente representados por un "grupo negociador" en cualquier caso y, declaró, en consecuencia, que la regla que limitaba su actuación en empresas sin sindicato debía ser eliminada del proyecto de ley por ser inconstitucional[93].

¿Y qué ocurrió con la interpretación que la Dirección del Trabajo le dio a la ley N°20.940?

Bajo el gobierno de la presidenta Bachelet II se estableció mediante un dictamen que el Director del Trabajo estaba impedido de regular la modalidad y el procedimiento mediante el cual el grupo de trabajadores podía negociar colectivamente por tratarse de una materia que requería regulación legal, y, por ello, los acuerdos contractuales celebrados por grupos

[91] Dictamen de la Dirección del Trabajo N°235/8, de 18 de abril de 2024.

[92] Sentencia del Juzgado de Letras del Trabajo de La Serena en la causa RIT I-85-2024, de 12 de agosto de 2024.

[93] Sentencia del Tribunal Constitucional N°3016(3026)-16-CPT, considerandos 28° y 29°.

con sus empleadores no tenían los efectos jurídicos de los instrumentos colectivos[94]. Esto es: se negó a los trabajadores el derecho a negociar colectivamente a través de grupos.

Al año siguiente, durante el gobierno del presidente Piñera II, el Director del Trabajo dejó sin efecto el dictamen de 2017 y estableció que los acuerdos de grupo negociador constituyen un instrumento colectivo expresamente reconocido por el Código del Trabajo, que la Inspección del Trabajo debía registrarlos, en cumplimiento del principio de juridicidad establecido en la Constitución[95]. O sea: se reconoció a los trabajadores el derecho a negociar colectivamente representados por grupos.

Este vaivén no terminó aquí: en el año 2022, ya gobernando el presidente Boric, el Director del Trabajo reconsideró el dictamen de 2018, y retornó al criterio original, es decir, a la idea de que los grupos no están autorizados a negociar colectivamente con su empleador[96].

Esta modificación de criterio de la Dirección del Trabajo solo es explicable por los cambios de gobierno: Presidente que asume hace uso de su facultad discrecional para designar a un Director del Trabajo que sea afín a su posición política.

Ya he dicho que la relación interpretación/fiscalización tiene por objeto dotar a los fiscalizados de igualdad ante la ley, pero también es necesario otorgarle previsibilidad a la actuación de los inspectores del trabajo y, consecuentemente, certeza y seguridad a los particulares.

Una manera de conseguir los objetivos indicados es transformar a la Dirección del Trabajo es una especie de Banco Central, o sea, un órgano autónomo que no reciba órdenes e instrucciones del gobierno.

Para ello, se podría imitar la estructura de la Junta Nacional de Relaciones Laborales (National Labor Relations Board) de Estados Unidos. La Junta (como comúnmente se le llama) aplica las leyes sobre las relaciones laborales en el sector privado, y está integrada por un consejo de 5 miembros y un consejero general, que son designados por el Presidente de Estados Unidos, los cuales deben ser ratificados por el Senado. Los miembros del consejo son designados por un mandato de 5 años y el consejero general por 4 años. La costumbre es que no más de tres miembros del consejo pertenezcan al mismo partido[97].

El consejo tiene dos funciones específicas: atender apelaciones sobre fallos emitidos por los

[94] Dictamen de la Dirección del Trabajo N°1.163/29, de 13 de marzo de 2017.
[95] Dictamen de la Dirección del Trabajo N°3.938/33, de 27 de julio de 2018.
[96] Dictamen de la Dirección del Trabajo N°810/15, de 19 de mayo de 2022.
[97] Comisión para la Cooperación Laboral (2000), pp. 235-238.

jueces de derecho administrativo y supervisar las elecciones de representantes a fin de certificar la condición de mayoría de un sindicato[98]. El consejero general es un fiscal que hace valer los derechos de los trabajadores a organizarse, a la negociación colectiva y de huelga[99].

Me parece que es posible dotar de autonomía a la Dirección del Trabajo sin alterar sus atribuciones y funciones, si se imita la estructura del Banco Central y la Junta norteamericana. Por ejemplo, establecer un consejo de la Dirección del Trabajo de 5 miembros que se encargue de emitir los dictámenes que modifican la doctrina vigente, o bien, fijan una nueva doctrina, y de controlar que los funcionarios fiscalicen el cumplimiento de la ley laboral conforme lo establecido en sus dictámenes. Los consejeros deberían ser designados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, por un período de 5 años reelegibles.

Un Director del Trabajo designado de igual manera que los consejeros podría mantener el resto de las atribuciones que le ha conferido la ley orgánica.

Limitaciones legales a la aplicación judicial de la ley Bustos[100]

La ley Bustos incorporó al Código del Trabajo una sanción especialmente lesiva para los empleadores[101]. En lo específico, se trata de la figura de la "nulidad del despido". El objetivo de la ley fue atajar la indebida apropiación de los descuentos previsionales ejecutadas por algunas empresas en perjuicio de los trabajadores[102].

Por lo anterior, se introdujo el inciso 5° al artículo 162 del Código del Trabajo que prescribe que: *"Si el empleador no hubiere efectuado el integro de dichas cotizaciones previsionales al momento del despido, éste no producirá el efecto de poner término al contrato de trabajo".*

---

[98] Ídem, p. 236.

[99] Ídem, p. 237.

[100] Esta propuesta está desarrollada por Diego Lizama Castro en el Anuario Chileno de Jurisprudencia 2023 (en publicación).

[101] La ley N°19.631, de 1999 (presidente Frei Ruíz-Tagle) se conoce, coloquialmente, como "ley Bustos" en homenaje a su autor, el fallecido diputado y dirigente Manuel Bustos Huerta.

[102] El mensaje de la ley N°19.631 dispone lo siguiente: *"Tal como puede inferirse de la normativa que se propone, la finalidad del proyecto consiste en que el empleador, quien ha descontado de las remuneraciones de sus trabajadores las cotizaciones correspondientes, cumpla con la subsecuente obligación de pago, a la que lo obliga la ley, antes de dar por terminada la relación de trabajo. Se estima, pues, que el término del contrato no debe surtir sus plenos efectos jurídicos, mientras el empleador se encuentre en mora en el pago de los compromisos previsionales relativos a los descuentos que para el efecto hizo al trabajador".*

Así las cosas, el Código del Trabajo ha establecido una obligación adicional para que el despido pueda perfeccionarse válidamente que consiste en que el empleador debe haber efectuado las cotizaciones previsionales hasta el último día del mes anterior al del término del contrato de trabajo.

De no cumplir con dicha obligación el empleador, se configura la figura de la nulidad del despido, esto es, que el despido se reputa nulo –según la legislación laboral– y, consecuencialmente, el empleador se encuentra en la obligación de pagar todas las remuneraciones y demás prestaciones consignadas en el contrato de trabajo del trabajador hasta que comunique al trabajador que sus cotizaciones previsionales se encuentran al día. En otras palabras, la nulidad del despido produce la suspensión relativa del contrato de trabajo, dejando vigente la obligación de remunerar al trabajador, hasta que el empleador pague las cotizaciones previsionales adeudadas, más sus recargos a título de reajuste, intereses y eventualmente multas[103].

En sus orígenes, la nulidad del despido no tenía un límite de tiempo de cuánto operaba la sanción. Sin perjuicio de lo anterior, la jurisprudencia judicial, desde el año 1999 hasta el año 2006, estipuló un tope de seis meses, por lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 510 del Código del Trabajo. En lo particular, la Corte Suprema sostenía que debía existir una debida correlación entre el plazo de caducidad de la acción (seis meses) con la aplicación de la sanción[104].

Lo señalado cambió con una ley interpretativa[105] que estableció el nuevo inciso tercero del artículo 162 del Código del Trabajo en el sentido que no existía ningún tipo de límite. O sea, el empleador estaba obligado a pagar todas las remuneraciones que comprenden el término del contrato de trabajo hasta la fecha de envío o entrega de comunicación informando al trabajador que se han pagado las cotizaciones morosas[106].

---

[103] Lizama y Lizama (2019), p. 261.

[104] Véase, entre otros, sentencia de la Corte Suprema en causa rol N°4955-2002, de 31 de julio de 2003.

[105] Ley N°20.194, de 2007 (presidenta Bachelet).

[106] El artículo 1° de la ley N°29.194 sostiene lo siguiente: *"Declárese interpretado el inciso séptimo del artículo 162 del Código del Trabajo en el siguiente sentido: 'El inciso séptimo del artículo 162 del Código del Trabajo en cuanto señala que 'Sin perjuicio de lo anterior, el empleador deberá pagar al trabajador las remuneraciones y demás prestaciones consignadas en el contrato de trabajo durante el período comprendido entre la fecha del despido y la fecha de envío o entrega de la referida comunicación al trabajador.', debe interpretarse y aplicarse de forma tal que el pago al cual está obligado el empleador moroso en el pago de las cotizaciones previsionales comprende la totalidad*

Esta modificación legal ha devenido en un problema relevante para las empresas, pues importa que la sanción de nulidad del despido sea extremadamente gravosa. Esto se explica, principalmente, por lo extenso que son actualmente los procesos laborales, por lo que, perfectamente, podría ser procedente la nulidad del despido por 24 remuneraciones, o bien, 36 remuneraciones, teniendo en consideración que un juicio laboral puede durar de 2 a 3 años respectivamente.

Cabe destacar, además, que la aplicación *ad infinitum* de la ley Bustos podría afectar, inclusive, el principio de seguridad jurídica, en atención a que las empresas no tienen plena certeza de cuánto afectará pecuniariamente el no pago de cotizaciones previsionales. Tanto es así, que, inclusive, se ha calificado la nulidad del despido como un "esperpento jurídico" por la forma de su aplicación[107].

Conforme con lo anterior, resulta imperante establecer un límite de la sanción, por la cual se encuentra obligado el empleador en el caso que exista ausencia de pago de cotizaciones previsionales. Al respecto, nos parece razonable volver al tope de los 6 meses que introdujo en su momento la jurisprudencia judicial.

El ámbito de aplicación de la Ley Bustos ha ido progresivamente en aumento, donde los tribunales laborales, cada vez más, aplican dicha figura en supuestos que, inicialmente, no la consideraban procedente. En este sentido, se ha sostenido que aplica la nulidad del despido en las siguientes circunstancias: deuda por concepto de horas extraordinarias[108], declaración de existencia de relación laboral[109], deuda de semana corrida[110], despido indirecto[111], entre otros.

El problema de alguno de los supuestos señalados precedentemente es que existen casos donde el empleador actuó de buena fe y, aun así, es condenado por esta gravosa sanción, lo cual importaría atentar con la propia naturaleza sancionatoria del artículo 162 del Código del Trabajo. Se explicará lo anterior con algunos ejemplos.

---

del período de tiempo que media entre la fecha del despido y la fecha de envío o entrega de la comunicación mediante la cual el empleador le comunica al trabajador que ha pagado las cotizaciones morosas, con las formalidades indicadas en el inciso sexto de dicha disposición legal, sin perjuicio del plazo de prescripción señalado en el inciso tercero del artículo 480, del mismo Código, el que sólo se considerará para los efectos de la interposición de la respectiva demanda'".

[107] Palavecino (2002).

[108] Corte Suprema, causa rol N°3.681-2022, de 19 de mayo de 2023.

[109] Corte Suprema, causa rol N°7059-2017, de 8 de junio de 2017.

[110] Corte Suprema, causa rol N°15.679-2019, de 6 de mayo de 2021.

[111] Corte Suprema, causa rol N°9.928-2022, de 13 de julio de 2023.

Ha existido una discusión en la dogmática laboral sobre si aplica o no la ley Bustos en el caso de las economías colaborativas (Uber, Rappi, Uber Eats, entre otros)[112]. No solamente a nivel nacional, sino que también a nivel comparado. Ante ello, uno podría sostener que el modelo de Uber tiene buenas razones para argumentar la existencia de una relación civil, y no laboral. Por ejemplo: ausencia de cumplimiento de horario de trabajo, ausencia de exclusividad para con la compañía, ausencia de entrega de herramientas de trabajo, entre otros. Sin embargo, si un prestador de Uber reclama la existencia de una relación laboral ante un tribunal laboral, y el juez estima que sí existe una relación de trabajo, este último deberá, necesariamente, condenar a la empresa al pago de todas las remuneraciones por la nulidad del despido. Lo problemático del razonamiento anterior es que uno podría argumentar, fundadamente, que la empresa actuó de buena fe (o, a lo menos, con ausencia de culpabilidad) pues existían razones potentes para concluir que no existía una relación laboral en el caso en análisis, siendo improcedente, correlativamente, la aplicación de una sanción.

En relación con la semana corrida, se ha producido una situación bastante particular donde es posible observar fallos de la Corte Suprema que exigen el devengo diario para su procedencia y otros que no[113]. Conforme con lo anterior, se podría razonar que el empleador que no paga semana corrida por una remuneración variable porque no se devenga diariamente, estaría actuando, a lo menos, con ausencia de culpabilidad, pues estaría siguiendo uno de los criterios de la Corte Suprema. Sin embargo, lo problemático, es que los jueces laborales han dispuesto que aplica la nulidad del despido por la ausencia de semana corrida, no atendiendo a si el empleador actuó (o no) culpablemente.

En efecto, la sanción de ley Bustos debería ser utilizada solamente en casos excepcionales donde resultaba evidente que la empresa actuó negligentemente. Por ejemplo, respecto del empleador contrata a honorarios a una secretaria. En dicho caso, evidentemente, existe un actuar a sabiendas de un incumplimiento legal.

Teniendo a la vista lo anterior, se sugiere incorporar un elemento para la correcta aplicación de la nulidad del despido. Esto es: la culpabilidad del empresario.

En consecuencia, es necesario modificar el Código del Trabajo para limitar temporalmente

[112] Para un análisis detallado sobre la materia, véase, Lizama y Lizama (2020).

[113] A favor del requisito del devengo diario de semana corrida (Corte Suprema, causa rol N°41.378-2017, de 24 de abril de 2018) y en contra del requisito de devengo diario de semana corrida (Corte Suprema, causa rol N°16.645-2018, de 12 de noviembre de 2018).

la sanción a 6 meses, y regular que la nulidad del despido solamente opera en aquellos casos en que existe un actuar culpable y/o doloso de parte de la empresa.

Seguro de cesantía y régimen de indemnizaciones por término de contrato

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha insistido en sus estudios económicos sobre nuestro país sobre la necesidad de reducir los costos del despido de los trabajadores contratados indefinidamente por medio del aumento de la cobertura de las prestaciones que otorga el seguro de cesantía vía reducción de los períodos mínimos de cotización[114], o bien, mediante la eliminación gradual el actual sistema de indemnizaciones vía aumento al mismo tiempo del esquema dual del seguro de desempleo (cuenta individual y fondo solidario)[115].

De las medidas propuestas, una de las que ha provocado mayores controversias es la eliminación gradual del sistema de indemnizaciones por término del contrato de trabajo mediante su transferencia simultánea al seguro de cesantía.

Esta parece ser una buena idea, ya que el fin último del pago de las indemnizaciones por años de servicio es justamente permitir que el trabajador que ha perdido su empleo tenga financiamiento asegurado durante el tiempo que dure su cesantía.

Por ello, la eliminación del sistema de indemnizaciones debe ir acompañado de un aumento simultáneo de los aportes que el empleador debe efectuar para financiar el régimen de seguro de cesantía (en los contratos de duración indefinida, el empleador aporta un 2,4% de la remuneración bruta del trabajador, y en los contratos temporales, el 3% de la misma renta)[116]. De esta manera, el empleador podrá amortizar mensualmente el pago de las indemnizaciones que debería efectuar al despedir a un trabajador por necesidades de la empresa o sin expresión de causa, tratándose de empleados de confianza (desahucio).

Se trata, entonces, de asegurar al trabajador el pago de prestaciones por el tiempo servido en la empresa mediante el seguro de cesantía y evitar una situación que suele producirse con aquellos dependientes con cierta antigüedad: el empleador no lo despide para no incurrir en el pago de sus indemnizaciones y el trabajador hace todo lo posible para que lo

[114] OECD (2018).

[115] OECD (2010).

[116] La principal dificultad que se advierte para implementar esta modificación es el financiamiento porque la ley N°21.735 que reformó el régimen de capitalización individual aumentó la cotización del empleador desde 1,38% (el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia a contar del 1 de enero de 2025) a un 8,5% en un plazo de 9 a 11 años. El empleador también tiene el costo del seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (0,9%) y la ley SANNA (0,03%).

despidan para percibir esta suma de dinero. Aunque, ambos se preocupan de no incurrir en una conducta que dé lugar a un despido sin indemnización (para el trabajador) o un autodespido con indemnización (para el empleador). Esto es: el actual sistema de indemnizaciones produce, en definitiva, externalidades negativas en la propia relación laboral, por introducir un incentivo económico que (en el límite) provoca conflictos.

En cambio, si el pago de estas prestaciones se garantiza al trabajador en el seguro de cesantía y es indiferente la causal de término del contrato de trabajo, se habrá eliminado, además, un potencial conflicto en la relación laboral.

Nuestra legislación laboral ha sido modificada para reforzar el ejercicio de la libertad sindical y las garantías constitucionales de los trabajadores. De este modo, un despido antisindical, discriminatorio o lesivo de derechos fundamentales, tienen una especial protección y se les asegura a los trabajadores una completa reparación en caso de que opere un despido de estas características. Así, por ejemplo, el juez podría declarar la nulidad del despido y decretar la reincorporación del trabajador (despido antisindical o discriminatorio grave), o bien, a elección de este último, la fijación de una indemnización sancionatoria a su favor (entre 6 y 11 últimas remuneraciones del trabajador) y la indemnización tarifada por años de servicio con el aumento que corresponda según la causal invocada por el empleador (30%, 50%, 80%, e incluso, el 100% de incremento). Incluso, se discute, si en el despido discriminatorio, podría el juez fijar una tercera indemnización por el daño moral causado al trabajador.

Entonces, resulta claro que el Código del Trabajo sanciona –con el pago de indemnizaciones de distinta naturaleza– los despidos lesivos de la libertad sindical o los derechos fundamentales de los trabajadores, y por ello, no deberían quedar cubiertos por el nuevo régimen general de seguro de cesantía.

Para todos los demás despidos, nos parece que bastaría con asegurar, como lo hace la actual ley laboral, que, con prescindencia de la causal de término invocada por el trabajador, éste tenga derecho a girar los fondos existentes en el seguro de cesantía, con el límite de 7 meses, o bien, hasta que encuentre un nuevo empleo.

Las conclusiones

He planteado que la pérdida de flexibilidad de la legislación laboral y la imprevisibilidad de las actuaciones de los inspectores del trabajo y los jueces laborales provocan severas dificultades a las empresas que producen bienes y servicios en un entorno inestable, y que

deben hacer frente a una demanda cada vez más impredecible.

Esta inestabilidad del entorno se ha hecho crítica con la aparición de la Inteligencia Artificial y sus posibles efectos negativos en el empleo y la ocupación.

Para corregir las deficiencias advertidas y mejorar la capacidad de adaptabilidad de las empresas he propuesto dos medidas: que el monto del ingreso mínimo mensual fijado por ley tenga como límite la productividad anual de los trabajadores y que se reemplace el régimen de indemnizaciones por un seguro de cesantía más generoso.

En cuanto a la falta de previsibilidad en las decisiones de quienes aplican la ley: me parece que con una Dirección del Trabajo autónoma del gobierno de turno cuyo ejercicio de las facultades interpretativas y fiscalizadoras dependan de un consejo designado por el Presidente de la República y el Senado, y con límites a la aplicación judicial de la ley Bustos, se podría avanzar en dotar de certeza y seguridad jurídica a los fiscalizados.

Existen otros desafíos para las políticas públicas en materia laboral que no están planteados en esta oportunidad y cuyas soluciones han sido desarrolladas desde visiones muy diversas. Por ejemplo: para resolver el problema de la baja tasa de trabajo femenino, se ha propuesto implantar sistemas de cuidados junto con el acceso a educación temprana[117], o bien, un cuidador universal que corrija las equidades de género al imponerle a hombres y mujeres las mismas responsabilidades[118]. Este es un tema relevante porque tiene incidencia en el aseguramiento de la igualdad material entre hombres y mujeres, y que no ha sido discutido con la urgencia debida.

Finalmente, habrá que señalar que la flexibilidad se puede incorporar como una decisión estatal mediante la reforma a la legislación laboral o la interpretación del Director del Trabajo, o bien, dotar a los empleadores y sindicatos de la potestad para que sea pactada en la negociación colectiva[119].

---

[117] Morandé (2025), p. 63.

[118] Fraser (1997), p. 90.

[119] El primer intento en la materia se produjo en 1994 (presidente Frei Ruíz-Tagle). En aquel año, el Gobierno envió un proyecto de ley que modificaba el Código del Trabajo en materia de negociación colectiva y otras (Mensaje Nº423-330, de 1994), que contenía en su texto original el artículo 351-A, que hacía posible la flexibilización pactada por negociación colectiva de sistemas excepcionales de distribución de la jornada de trabajo y descansos; de suspensión de contratos individuales hasta por seis meses, y de reducción de la jornada de trabajo. Por primera vez se admitía la procedencia de la denominada "negociación colectiva peyorativa" o "a la baja", en la que los actores sociales pueden acordar rebajas de los derechos irrenunciables conferidos por la legislación laboral a los trabajadores. Este proyecto de ley no fue aprobado por el Congreso Nacional.

En mi opinión, la negociación colectiva es la herramienta más eficiente para flexibilizar la legislación laboral porque permite que las partes adapten la regla general a una realidad concreta y específica: la empresa en la que laboran. Resulta curioso que esta flexibilidad pactada solo sobreviva en dos materias: el pacto colectivo que permite distribuir la jornada máxima de 40 horas, en promedio, durante 4 semanas, con un máximo de 52 horas semanales, y el pacto colectivo sobre condiciones especiales de trabajo para trabajadores con responsabilidades familiares. Es muy poco para un instrumento tan útil.

BIBLIOGRAFÍA

Albizu (1997): Albizu, Eneka. *Flexibilidad laboral y gestión de los recursos humanos*, Ariel, Barcelona (1997).

Comisión para la Cooperación Laboral (2000): Comisión para la Cooperación Laboral. Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte. *Derecho colectivo del trabajo de América del Norte*, Washington (2000).

Economic Policy Institute (2024): https://www.epi.org/productivity-pay-gap/

Fraser (1997). Fraser, Nancy. *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista",* Siglo del Hombre Editores, Bogotá, (1997).

Frey, Osborne y Holmes (2016): Frey, Carl; Michael Osborne y Charles Holmes. "Technology at Work v2.0: The Future Is Not What It Used To Be", en *Citi GPS: Global Perspectives & Solutions,* Oxford Martin School and Citi (2016), disponible en https://oms-www.files.svdcdn.com/production/downloads/reports/Citi_GPS_Technology_Work_2.pdf

Levy y Judzik (2024): Levy, Eduardo y Darío Judzik. *Automatizados. Vida y trabajo en tiempos de inteligencia artificial*, Planeta, Buenos Aires (2024).

Lizama (2000): Lizama, Luis. "¿Qué y cuánta flexibilidad en el derecho laboral chileno?", en *Documento de Trabajo Nº2*, Programa de Derecho y Economía, Facultad de Derecho y Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago (2000).

Lizama (2024): Lizama, Luis. "El dictamen de la Dirección del Trabajo y sus funciones", en *Centenario Dirección del Trabajo 1924-2024. Trayectoria, perspectiva y desafíos. Obras escogidas*, Dirección del Trabajo, Santiago (2024).

Lizama y Lizama (2019): Lizama, Luis y Diego Lizama. *Manual de Derecho individual del trabajo,* Der Ediciones, Santiago (2019).

Lizama y Lizama (2020): Lizama, Luis y Lizama, Diego. *Derecho del Trabajo en las nuevas*

tecnologías, Der Ediciones, Santiago (2020).

Hormazábal y Obach (2023): Hormazával, Soledad y Juan José Obach. Radiografía del salario mínimo, Horizontal Chile, Santiago (2023) disponible en: https://horizontalchile.cl/assets/uploads/2023/05/Radiografi%CC%81a-del-salario-i%CC%81nimo-1.pdf

Kurzweil (2025). Kurzweil, Ray. *La singularidad está cerca. Cuando nos fusionamos con la IA*, Deusto, Barcelona (2025).

Morandé (2025). Morandé, María de los Ángeles. "Trabajo y políticas públicas: retos actuales para un mundo laboral cambiante", en *La dignidad del trabajo. Reflexiones en torno a su sentido,* Ediciones UC, Santiago (2025).

OECD (2010), *OECD Economic Surveys: Chile 2010*, OECD Publishing, Paris (2010), disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-chile-2010_eco_surveys-chl-2010-en.html

OECD (2018): *OECD Economic Surveys: Chile 2018*, OECD Publishing, Paris (2018), disponible en: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2018-en

Ozaki (2000): Ozaki, Muneto. *Negociar la flexibilidad. Función de los interlocutores sociales y del Estado*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra (2000).

Palavecino (2002): Palavecino, Claudio. "El despido nulo por deuda previsional: Un esperpento jurídico" en *Revista Ius et Praxis,* volumen N°8 N°2, Talca (2002).

Tejada (2018). Tejada Mauricio, "Informalidad laboral en Chile", en *Observatorio Económico N°131*, Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado, Santiago (2018), disponible en https://doi.org/10.11565/oe.vi131.22

Desafíos para lograr una educación escolar de calidad.

Mariana Aylwin

Ana Luz Durán

Introducción.

En Chile podemos y debemos proponernos **pasar a primera división** con nuestra educación, especialmente la escolar[120]. Es cierto que hoy parece ser más urgente resolver los problemas de seguridad y aumentar el crecimiento económico. Sin embargo, **tanto la seguridad como el crecimiento económico requieren de una educación de calidad para ser sustentables.**

Por eso **la educación debe estar entre las principales prioridades de la política naciona**l.

Para ello, necesitamos superar el pesimismo y recuperar la esperanza, confiando en que es posible lograrlo, porque ya hemos demostrado que podemos tener mejoras sostenidas y una posición de liderazgo en América Latina. Ya hemos demostrado que podemos hacerlo si logramos unidad de propósitos para abordar cambios concretos e indispensables, para que todos los niños, niñas y adolescentes chilenos, adquieran los aprendizajes básicos que les permitan seguir progresando.

Hay muchos casos de países que han logrado mejoras notables en menos de 20 años.

Chile avanzó significativamente durante casi dos décadas y, si hubiésemos mantenido ese ritmo, podríamos estar al nivel de naciones como Portugal o España.

Desgraciadamente, hemos descuidado aspectos esenciales para la mejora educativa tales como el acceso a educación temprana, el foco en la educación escolar, la preocupación por los aprendizajes, la permanencia

[120] Portugal estuvo bajo el promedio en las evaluaciones PISA y en 20 años subió sobre el promedio, y sigue manteniendo una mejora constante que ha sido destacada, tal como fueron destacados los avances experimentados por Chile entre 1998-2012 en las evaluaciones internacionales.

de todos los niños y adolescentes dentro del sistema. Esta debe ser nuestra ruta para avanzar: construir una base sólida para que niños, niñas y jóvenes tengan una vida protegida, desarrollen sus proyectos de vida y se integren en forma positiva a una sociedad cohesionada, capaz de responder a los desafíos actuales de seguridad, productividad, sustentabilidad, equidad, cambio climático, entre otros.

1) El contexto

Irrupción de la IA y nuevas tecnologías.

Estamos completando el primer cuarto del siglo XXI, el que iniciamos en un clima de altas expectativas y esperanzas de que podíamos lograr las aspiraciones de bienestar de una sociedad desarrollada. Las conversaciones en relación con los desafíos educacionales giraban en torno a la sociedad del conocimiento y la necesidad de desarrollar las llamadas "habilidades del siglo XXI"; al desafío de inclusión –referida especialmente a las diferencias socioeconómicas; y al reto de impulsar la calidad en un sistema educativo que fue completando el acceso al sistema educacional y había duplicado la matrícula de educación superior. Entonces, los esfuerzos estuvieron orientados a nivelar la cancha en las condiciones del sistema (infraestructura, equipamiento, incorporación de la computación e internet a la enseñanza en todos los niveles); apoyar a directivos y docentes a través de programas focalizados en sectores más vulnerables; generar incentivos para la mejora (SNED), para mejorar la calidad y equidad de la educación de nuestros estudiantes.

Las redes digitales se reducían a los e-mails y los mensajes de textos en los teléfonos celulares, que ya se habían masificado entre los jóvenes. Facebook (2006), WhatsApp (2009); Instagram (2010); Tik Tok (2017) iniciaban su irrupción.

La realidad actual es muy distinta. Pareciera que hemos perdido la confianza de que somos capaces de tener una ruta compartida y la esperanza de que podemos construir pronto un futuro mejor. El optimismo cedió frente al pesimismo. La educación se convirtió en un campo de batalla ideológica, como quedó demostrado en los dos intentos fallidos de tener una nueva Constitución, que enfatizaron en los desacuerdos.

Los niños que ingresaron a la escuela en 2025 son nativos digitales que terminarán su

trayectoria educacional (escolar y superior) alrededor del año 2045 en un mundo donde la expansión del conocimiento se expresa ya a través de una inteligencia artificial que no sabemos a dónde nos llevará. Las experiencias virtuales son parte de la vida cotidiana. Las redes sociales y la virtualidad están impactando significativamente en la política, la economía, y en la cultura, democratizando la información, con oportunidades inéditas de transformación en el mundo del trabajo y la educación. Ello presenta desafíos inéditos que están cambiando las formas de vida. En el ámbito de la educación superior, los programas online han crecido 208% desde 2019 (post pandemia). Los estudiantes entre 35 y 39 años, aumentaron un 73% entre 2015 y 2024. [121] Se abren nuevas oportunidades y nuevos problemas. Hoy debatimos sobre impactos en la salud mental, el desarrollo cognitivo, la socialización y la democracia, entre otros.

También han cambiado las aspiraciones de igualdad y los conceptos de desigualdad e inclusión. Hoy no solo se refieren a equiparar las condiciones sociales de origen, sino a la erradicación de las diferencias de género y la inclusión de minorías sexuales, raciales, migrantes, personas con discapacidades de distinto tipo.

La revolución que significa el desarrollo de la inteligencia artificial nos hace pararnos en un mundo incierto, en que a las competencias del siglo XXI (aprender a ser, a convivir, a hacer y a aprender)[122] requieren orientarse también al desarrollo de otras habilidades como el manejo de la incertidumbre, de la información, la resiliencia, el discernimiento ético y un sentido de propósito, entre otras. Estas habilidades son las que preparan para los desafíos emocionales de la vida y son fundamentales para el bienestar humano, pero rara vez se enseñan de manera formal.[123]

Cambios culturales.

La sociedad ha cambiado significativamente. Las personas tienen una conciencia generalizada de sus derechos y valoran su autonomía, se multiplican las demandas identitarias a la vez que disminuyen los lazos parentales y comunitarios, erosionando valores y creencias que han sustentado el orden social y dado sentido a esas relaciones. Hay un

[121] Informe Matrícula 2024, SIES Entre 2007 y 2024 , los mayores de 30 años aumentaron desde el 11% al 24%

[122] Magistralmente descritas por Jacques Delors en "La Educación encierra un tesoro" (Unesco, 1996)

[123] Alain de Botton, en *The School of Life: An Emotional Education* (2019),

bienestar más generalizado, pero se mantienen las brechas sociales. Padres y docentes enfrentan una pérdida de autoridad y una difícil comprensión de la vida que llevan sus hijos. Las brechas generacionales se acentúan. Conceptos como el mérito, el esfuerzo personal, el respeto a la autoridad parecen disminuidos frente a la demanda de nuevos derechos.
Las tasas de natalidad decaen en términos alarmantes, mientras la esperanza de vida se alarga. Han irrumpido con fuerza fenómenos nuevos en nuestro país como la expansión del crimen organizado, la migración y las amenazas de un cambio climático. que permean de una visión pesimista a las nuevas generaciones.

Polarización política

La incertidumbre actual está favoreciendo un contexto público polarizado y hostil, de lenguaje agresivo, incivilidades y desconfianzas. La ciudadanía desconfía de la política y las instituciones. El respeto al estado de derecho pierde legitimidad social. En estas circunstancias, la educación ciudadana enfrenta el gran desafío de formar para la vida en común, en un clima que va contra la corriente.

Educación estancada y percepción de crisis

La educación chilena ha tenido escasos avances en sus resultados en la última década, salvo los grandes cambios institucionales. Existe la percepción de una crisis caracterizada por el deterioro de los liceos emblemáticos; el aumento de la violencia[124] y los problemas de salud mental post pandemia; la persistencia de las brechas en los resultados de aprendizajes; el aumento de la deserción e inasistencia; las deudas de los estudiantes de educación superior; la sobre demanda de exigencias burocráticas a las instituciones educativas; la disminución del retorno de la inversión en algunas carreras profesionales, entre otras. Las diferencias entre la educación pagada y subvencionada se mantienen y la educación estatal en el sistema escolar sigue siendo la más rezagada.[125] Ello está afectando las expectativas de desarrollo de las familias y de nuestro país [126]

[124] Aunque ésta empezó en los liceos emblemáticos en el año 2011
[125] La Prueba de acceso a la Educación Superior (PAES) 2024 da cuenta de grandes diferencias socioeconómicas entre estudiantes
[126] Ha aumentado significativamente la percepción de que la educación chilena es de baja calidad (Encuestas CEP, Bicentenario, Cadem)

Reformas institucionales y aumento de recursos sin impactos significativos

Chile ha implementado un conjunto de reformas institucionales y ha aumentado significativamente la inversión en educación. **Nuestro país es el quinto de la OCDE que más invierte en educación en relación con el tamaño de su economía (5,9% del PIB, frente al 4,9% promedio en los países de la organización).[127] Sin embargo, a pesar del aumento de recursos y de las reformas institucionales los resultados educativos están estancados. [128]**

Y si bien, en el Simce 2024, los cuartos básicos muestran una mejora que produce esperanza, menos del 50% de los estudiantes se sitúa en el nivel adecuado. En adolescentes de 14 años, la brecha entre los sectores más pobres y ricos en Lectura solo disminuyó 7 puntos, de 54 en 2010, a 47 en 2024. Los resultados en 6° Básico y 2° Medio, dan cuenta del fracaso de las políticas de recuperación del aprendizaje.

En la medición PISA 2022, Chile no muestra avances, aunque mantiene los mejores resultados de América Latina en Lectura, Matemáticas y Ciencias. No obstante, el desempeño en matemáticas muestra que un 56% de nuestros estudiantes están en nivel bajo, lo que representa un rezago de tres años respecto al promedio de los países con que se compara.[129]

Tampoco ha mejorado la situación de los docentes, pese a que han tenido avances importantes en las remuneraciones y mayor tiempo de horas no lectivas.

La realidad post pandemia, ha impactado con cargas adicionales para los profesores, debido al aumento de los problemas de salud mental, de estudiantes vulnerados en sus derechos y la violencia del contexto.

Así mismo, los docentes han tenido crecientes exigencias administrativas que recaen especialmente sobre los equipos directivos.

2) Los desafíos:

[127] Informe *Education at a Glance* 2024 de la OCDE

[128] Se estima que, al finalizar el primer semestre de segundo básico, 3 de cada 5 niños y niñas de 2° básico en la Región Metropolitana están bajo el nivel de comprensión lectora esperado a fines de 1° básico. El 29% de las y los estudiantes del nivel socioeconómico más alto no logra el desempeño esperado a finales de 1° básico. En contraste, el 73% de los estudiantes en el grupo socioeconómico más bajo está bajo el nivel esperado.

[129] https://blogs.iadb.org/educacion/es/pruebas-pisa-2022-america-latina-caribe/

Pasar a primera división significa ponerse la meta de ser el primer país de América Latina que supere significativamente las brechas de aprendizajes y de género internas y en relación a las naciones más desarrolladas, a través de políticas educativas orientadas a lograr una mejora efectiva y progresiva, durante los próximos 10 años.

Para ello es preciso un cambio de foco en la política educacional.

- **Desde la ideología, a las prácticas para mejorar aprendizajes y promover las innovaciones que lo hagan posible.**

  La educación chilena ha estado tensionada por la división ideológica entre dos bandos atrincherados en sus visiones acerca de la educación privada versus la estatal; el estado docente versus la libertad de enseñanza; la autonomía versus la intervención del estado, como si fueran opciones excluyentes. Mientras el debate sigue entrampado en posiciones de suma cero como se vio en el debate constitucional[130], se ha consolidado una educación de provisión mixta.

  La libertad de enseñanza y la autonomía no son excluyentes con una educación que busque la igualdad, con la provisión estatal y que esté regulada por el estado democrático**. La educación mixta es parte de nuestro patrimonio positivo. Cada una con sus sellos, son un aporte al desarrollo de Chile y hay que avanzar en ambas**. Prácticamente todo el sistema escolar chileno está financiado con subvención pública. La educación privada con financiamiento estatal también tiene un carácter público, aporta a la diversidad y ha permitido ampliar la cobertura, atendiendo a sectores medios y poblaciones desventajadas.

  La discusión sobre educación pública o privada debe ser sustituida por una **narrativa convocante y esperanzadora**, que comprometa al sector público y privado y a la sociedad civil, en el logro de metas motivantes y compartidas como la mejora (todos queremos mejorar) y la equidad (todos queremos una sociedad más justa). Disminuir

[130] Los dos textos constitucionales rechazados terminaron derrotando ambas posiciones extremas

las brechas sociales requiere atención especial a los estudiantes más vulnerables, estén donde estén matriculados.

Una narrativa desideologizada debe considerar elevar las expectativas y comprensión del esfuerzo que se requiere de las familias y los estudiantes; motivar a los docentes para la adecuación de sus metodologías; generar conciencia en la sociedad sobre la importancia de la educación; mantener continuidad de las políticas más allá de los gobiernos, desplegando los apoyos necesarios para desarrollar nuevas iniciativas.

- **Del foco en la institucionalidad al foco en las instituciones**

A **partir de la institucionalidad actual**, las políticas educacionales deben poner en el centro a los estudiantes apoyando **a las instituciones y sus actores para implementar mejoras centradas en aprendizajes de calidad**, entendiendo que no habrá inclusión sin calidad. [131]

La mejora educativa necesita de **gobiernos que mantengan continuidad de las políticas** que la impulsan. Se trata de que, sin volver atrás, se hagan correcciones a aquellas reformas que evidencian problemas, como por ejemplo el sistema de admisión escolar (SAE), cambios en la carrera docente, al sistema público de educación (SLEP) , o al financiamiento de la educación superior. Pero esos cambios no deben ser refundacionales ni restauradores de lo que había antes.

Tampoco pueden hacerse a costa de desviar la atención a los apoyos que requieren las comunidades educativas para sus procesos de mejoramiento. La educación pública debe implementar los Servicio Locales de Educación (SLEP) y corregir rápidamente aquello que no funciona, como se demostró en el caso de Atacama en 2023-2024, o de Punta Arenas en 2025, pero sin volver atrás. **En cada comunidad sostenida por un ente público o privado, los estudiantes deben comprender lo que leen, aprender a relacionarse y desarrollar sus habilidades en relación con su etapa de**

[131] Los avances en el SIMCE 2024 en 4os básicos, muestra que ha habido un esfuerzo focalizado en desarrollo de lenguaje y lectura y matemáticas que ha persistido, lográndose un acuerdo social y un esfuerzo que ha mantenido continuidad . En cambio, si bien es cierto que hay que hacer permanentemente adecuaciones curriculares, no tiene sentido plantearse un cambio total del mismo. Se pueden ir haciendo reformas por sectores o por niveles pero no sobrecargar a los establecimientos con cambios radicales que generan gran tensión. Lo mismo, distinto es reformar el CAE sobre lo cual hay muchos estudios y se sabe sobre sus déficit, que cambiar a un sistema nuevo basado más en una intención interesada, que en la necesidad de que haya un financiamiento adecuado y justo para estudiantes e instituciones

desarrollo.

Chile ha destinado muchas energías y recursos a la discusión acerca de la estructura institucional del sistema y poca energía a responder a los nuevos requerimientos de aprendizajes significativos de los estudiantes, desde la primera infancia hasta la adultez. [132]

Es imprescindible poner foco en una visión del aprendizaje para un desarrollo integral de todas las personas, en los distintos los momentos de la vida, promoviendo trayectorias educativas efectivas, en el jardín infantil o en el establecimiento educacional, en un clima de protección, cuidado y seguridad.

- **Desde los recursos priorizados en educación superior a la prioridad en la infancia.**

Chile debe de la primera infancia y **revertir el desnivel en el financiamiento de la educación el sistema escolar respecto de la educación superior**.

Los cambios institucionales implicaron un importante aumento en el presupuesto público de educación que, entre 2013 y 2022 de un 52% real (US$76.000 millones)[133]. Sin embargo, esos recursos se han orientado especialmente hacia la educación superior.

En 2020 el Estado gastó un 47% más en educación superior respecto de la educación escolar y un 18% más respecto del gasto en jardines infantiles.[134]

Mientras toda la evidencia demuestra que la etapa más importante en el desarrollo socioemocional y cognitivo es durante la primera infancia (entre el nacimiento y los seis años), Chile ha puesto la mayor parte de los nuevos recursos en la educación superior. **Aún hay un déficit de un 20% en la cobertura de niños entre 4 y 5 años. La cobertura de los niños entre 3 y 5 años de edad** es exactamente la misma que teníamos hace diez años (aumentó entre 2011 y 2015 y se estancó en 58%) , mientras en los otros países OCDE sigue aumentando y está en 81% [135]

---

[132] Solo considerar que **la matrícula de personas mayores de 50 años en educación superior creció un 157% entre 2013 y 2024, alcanzando casi 27 mil estudiantes**. https://www.uc.cl/noticias/reporte-uc-confuturo-aumentan-en-157-matriculas-de-personas-50-para-educacion-superior/

[133] Gasto público, datos de Dipres, 2013-2023

[134] Acción Educar, Comparación Gasto Público por Nivel Educativo,2021

[135] Los países de la OCDE gastan en promedio alrededor de USD 9.923 por estudiante en educación básica y USD 11.400 en educación media, mientras que en Chile estos valores son de USD 6.018 y USD 5.997 respectivamente. El gasto promedio por estudiante en Chile en educación superior es de USD 10.253 al año, lo que supone USD 4.200 más que el gasto

- **Desde la desconfianza y un exceso de control burocrático, a una mayor confianza y autonomía de las instituciones**

Nuestro país pasó de tener un sistema educativo poco regulado a uno de excesivas regulaciones. **Nada más que al sector escolar lo rigen numerosas leyes (25), decretos (58), circulares (16), más decretos supremos (9), decretos ley (3), decretos con fuerza de ley (5).**

Los establecimientos deben implementar su proyecto educativo a través del currículum nacional, los planes de estudio, los planes de mejoramiento, reglamento de convivencia, reglamento de higiene y seguridad, planes de desarrollo, políticas específicas de convivencia, inclusión, ciudadanía, género, más una cantidad de protocolos para diversas situaciones, rendición de gastos de cada uno de los ingresos que recibe y cuentas a distintas instancias estatales. A ello se agregan la ley Karin, se estudia una nueva ley de Convivencia Escolar y otras que agregan más complejidad al trabajo escolar. **Los antecedentes muestran una sobrecarga administrativa de directivos y docentes que coarta la autonomía y dificulta el foco en su principal responsabilidad. Se requiere simplificar procesos y entregar más confianza a las comunidades educativas, en el marco de la actual institucionalidad, con Superintendencias y Agencias de Calidad.**

La autonomía es compatible con una regulación razonable, orientada a garantizar el buen uso de los recursos públicos y formas adecuadas de rendición de cuentas.

- **De la centralización en las decisiones, a una mayor autonomía de los establecimientos escolares.**

El sistema escolar, especial el público, debe descentralizar cuestiones esenciales para el buen funcionamiento de redes de establecimientos a nivel local (los SLEP) y de las comunidades educativas. Estas deben tener participación decisiones sobre la **selección de equipos docente y funcionarios de la institución**, **evaluaciones del personal** y definición sobre el uso de los recursos. La gestión territorial de los Slep se ve dificultada por una alta centralización del nivel nacional, la Dirección de Educación

en educación básica y USD 4.300 más que el de educación media, en comparación al gasto en educación superior promedio de la OCDE (USD 17.599), impulsado por valores elevados en unos pocos países. Education

Pública (DEP) y por falta de definiciones claras en su gobernanza. En el caso de las comunidades educativas es preciso fortalecer la posición de la dirección de modo que pueda tener responsabilidad - con su equipo- sobre la gestión y los resultados de la escuela. Así también. El sistema de evaluación de la carrera docente debe incorporar la mirada de la dirección de las comunidades educativas.

En síntesis, para avanzar hacia una educación de calidad, más justa y personalizada, Chile tiene el desafío de **mejorar significativamente los aprendizajes actuales de sus estudiantes**, integrando las tecnologías e innovaciones que dan cuenta de nuevas formas de aprender. Ello ocurre en **la relación entre estudiantes y docentes dentro de las aulas y escuelas**. Ese debe ser el objetivo principal de las políticas educacionales en el próximo tiempo.

3) **Medidas indispensables para la mejora escolar.**

I. Terminar con el abandono escolar.

Todos los niños en edad escolar deben estar dentro del sistema. Esto implica volver a tener una cobertura universal en enseñanza básica y media. Más de 180 mil niños, niñas y jóvenes no han completado la educación media y están fuera del sistema. La deserción post pandemia ha sido de alrededor de 50 mil estudiantes al año **sin que existan políticas públicas específicas para este segmento de la sociedad.** Las respuestas provienen fundamentalmente del mundo privado.

Para ello deben impulsarse un conjunto de políticas para generar espacios adecuados para una efectiva **re-escolarización de niños y jóvenes desertores** [136] La educación de adultos jóvenes debe contar con una **subvención especial** que permita brindar apoyo sicosocial, actividades comunitarias y apertura a nuevas oportunidades. Desertores y los llamados "ninis", están en las calles, en espacios de alta inseguridad y riesgo de conductas delincuenciales. Estos niños

[136] La de cantidad de jóvenes entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan ha aumentado. Chile es el quinto país de la OCDE con más niños y jóvenes en esta condición

y jóvenes son carne de cultivo para la delincuencia y el crimen organizado. **No podemos terminar con niños y jóvenes en las cárceles porque el sistema educacional es incapaz de brindarles la formación que requieren para insertarse en la sociedad.**

II. Educación inicial: fortalecer e innovar

Esta medida es fundamental para el desarrollo del lenguaje, función ejecutiva y reducción de brechas a tiempo. Hay mucha evidencia en tal sentido. Por ello debe ser una de las prioridades en la inversión de recursos, tanto públicos como privados, orientando el financiamiento para incluir a todos los niños y acompañar integralmente a cada familia en condiciones de alta vulnerabilidad o que tengan hijos entre cero y 6 años, con necesidades especiales. El Estado **debe abrirse a la participación de privados en la educación de párvulos**, para ampliar cobertura y avanzar en la coordinación de su oferta (Integra, Junaeb) . Ello significa mejorar la cobertura a través de sistema de transferencias (VTF) y la creación gradual de un sistema de subvención para niños y niñas de 3 años.

III. Innovar significativamente en la formación integral de profesores, profesoras y educadoras con foco en estrategias de enseñanza.

La formación de profesores no está logrando el desarrollo de competencias, habilidades y valores para la complejidad que tiene hoy la función docente. Por una parte, pese a las reformas que mejoraron condiciones laborales a través de la nueva carrera docente y generaron cambios para atraer mejores puntajes a las carreras de pedagogía, un 20% abandona la profesión en los primeros 5 años, y sigue primando una formación muy alejada de la realidad. Para reclutamiento de docentes con vocación, no se puede bajar los estándares de ingreso a las pedagogías y es preciso seguir incrementando las remuneraciones a nivel de profesiones similares.

Por otra parte, hoy día, la enseñanza requiere de multidisciplinariedad. Se precisa abrir el sistema escolar a profesionales que puedan aportar desde su formación específica al trabajo de los docentes. No es menor que se proyecte un déficit de docentes de 20% en el corto plazo. [137]

[137] Los salarios docentes en Chile muestran avances importantes, con un crecimiento constante en los sueldos reglamentarios. Sin embargo, pedagogía sigue siendo una carrera poco atractiva y por lo mismo, ingresan estudiantes con bajos puntajes. El salario anual

IV. Lograr aprendizaje temprano en lectura y escritura

Se aprende a leer para poder seguir aprendiendo a través de la lectura.

Si a los 9 años ello no ocurre, ese déficit puede convertirse en un lastre permanente. Se trata de proponer tareas y desafíos concretos que involucren a padres, maestros, instituciones de educación superior, organizaciones sociales.

Chile debe ponerse la meta de que todos los niños lean en primero básico. Existen metodologías probadas para el logro de este objetivo que pueden reforzarse con buenas evaluaciones que permitan orientar el aprendizaje en distintos niveles, orientados por mapas de progreso.

El gobierno debe liderar una estrategia de lectura temprana que involucre a toda la sociedad. La lectura temprana debe ser un compromiso que involucre a las familias y que sea convocante. Por ejemplo, ampliando mentorías de estudiantes universitarios, profesionales, o profesores jubilados que puedan acompañar a los docentes en el proceso de enseñanza tras una evaluación y acompañamiento de la escuela. Si el país se pone metas en el logro del proceso de lectura y escritura, se requerirá de apoyo a los docentes para lograrlo.

Los países con mayor éxito en sus sistemas educativo han hecho este tipo de convocatorias: en Singapur "Escuelas pensantes, Nación que aprende"; Escocia se propuso una "Estrategia Digital de Enseñanza y Aprendizaje"; Estados Unidos convocó a "Ningún Niño se queda Atrás". (No Child Behind). En Chile tenemos experiencias de la sociedad civil como Educación 2020 y en la actualidad Por un Chile que Aprende.

V. Cambio significativo en la Enseñanza Media.

Innovar en el uso y organización de tiempo escolar y en las metodologías de enseñanza y aprendizaje. Un problema fundamental en la educación

---

inicial para docentes de educación básica es de 29.453 dólares (USD) y en educación media es de 30.457 USD, alcanzando 54.513 USD y 56.520 USD respectivamente al tope de la escala. Sin embargo, estas cifras aún están por debajo del promedio de la OCDE con diferencias que pueden superar 15.000 USD. ▪ En el año 2023, los salarios efectivos promedio para docentes chilenos/as en educación básica, 7°y 8°, y educación media fueron de 32.124 USD, 32.705 USD y 34.077 USD respectivamente, comparados con 54.052 USD, 56.462 USD y 59.978 USD en el promedio de la OCDE.

actual se refiere a la motivación para el aprendizaje. Escuelas e instituciones de educación superior están educando a generaciones muy diferentes de las anteriores.

Es muy difícil lograr la motivación de los estudiantes manteniendo la misma forma de siglos anteriores de organización del tiempo y el espacio educativo y las mismas formas de implementación del currículo. Existen experiencias internacionales exitosas de sistemas para estudiantes entre 13 y 18, que abordan los procesos de enseñanza a través de la integración de niveles y asignaturas, tiempos de trabajo colaborativo y tutorías personalizadas, con mayor profundidad de los contenidos y organización distinta del tiempo escolar. Chile tiene una trayectoria importante de programas que han permitido tirar el carro hacia adelante, como los Liceos Experimentales, el Programa Montegrande, Los Liceos Bicentenarios, los Establecimientos Emblemáticos. Es importante dar continuidad a ese tipo de iniciativas que pueden probar innovaciones para el resto del sistema. **Ello incluye la educación técnica-profesional de nivel medio que debe modernizarse significativamente en forma periódica por los grandes cambios tecnológicos que impactan en el campo laboral, adecuándose a la necesidad de articulación con la educación de nivel superior y el mundo del trabajo.**

VI. Modificar el sistema de ingreso (SAE) para los establecimientos subvencionados.

Ello implica **integrar tres criterios esenciales: mérito, cercanía y contacto presencial del colegio con la familia**..

En la enseñanza media, especialmente en los establecimientos con buenos resultados, debe autorizarse la selección por mérito. Los signos que se han dado hacia los estudiantes y sus familias son de desvalorización del esfuerzo personal y eso hay que revertirlo. Los llamados liceos emblemáticos fueron un canal de movilidad social que se ha obstaculizado con el fin de la selección por mérito.

VII. Uso de nuevas tecnologías e IA.II

Las instituciones educacionales están desafiadas a integrar la IA en los aprendizajes y en la gestión, a través de estrategias que resguarden un uso

responsable y ético de las mismas, favoreciendo el aprendizaje personalizado, y estableciendo medidas de protección de datos y seguridad. Se trata de una herramienta que los estudiantes deben ser capaces de manejar positivamente, desarrollar el pensamiento crítico y evaluar la información que genera. Así mismo un instrumento eficaz para el apoyo a los docentes en la evaluación de los estudiantes y la preparación de sus clases, en la gestión institucional y pedagógica. Se propone incentivar la integración de la IA en tres ámbitos: formas efectivas para la **evaluación rápida** de los estudiantes que permitan tomar decisiones a tiempo; manejo de **IA para la formación en enseñanza media** TP, orientada hacia el mercado laboral; **enseñanza de idiomas, especialmente inglés.**

VIII. **Focalización del gasto**.

Todo parece indicar que los tiempos que vienen serán de estrechez fiscal, tanto para el financiamiento de las obligaciones de gasto, como para nuevos gastos. La inestabilidad de los mercados externos, las menores recaudaciones que las previstas y los insuficientes niveles de crecimiento del país, harán que las políticas públicas de gasto e inversión futura sean más bien restrictivas. Por ello se requerirá claridad de prioridades y focalización de gastos. Sin embargo, no parecen postergables la **inversión en la educación de la primera infancia**[138], **el desarrollo de experiencias de escuelas de segunda oportunidad para los excluidos del sistema escolar y una reforma a la educación secundaria**, incluida **la TP**, para avanzar en respuestas vocacionales y culturales acordes a las necesidades de los jóvenes y del desarrollo del país. La evidencia muestra que los programas focalizados como Liceos Montegrande o Bicentenarios o los apoyos a las escuelas más vulnerables, logran impactar en los aprendizajes de los estudiantes. En un contexto de restricciones presupuestarias, los recursos deben invertirse donde hay más necesidad y donde rendirán más efectivamente para mejorar las oportunidades de los niños, niñas y jóvenes.

IX Fortalecer la formación humanista, artística y el desarrollo de

[138] En términos escolares, desde los 0 a los 8 años, es decir, los niveles de Educación Parvularia y el primer ciclo de enseñanza básica (1° a 4° Básico).

habilidades socio afectivas.

Una formación integral debe incluir espacios creativos y actividades para el autoconocimiento, relaciones saludables y habilidades sociales; el desarrollo social y el bienestar mental, tanto en los estudiantes como en los docentes.

X.- Reformas al Sistema de Nueva Educación Pública (NEP)

Desde la reforma de la Nueva Educación Pública se han creado 24 de los 70 Servicios Locales de Educación contemplados en la ley, que debieran estar en funcionamiento en 2027.

La implementación ha demostrado problemas en los traspasos de los establecimientos desde los municipios (actualmente se discute una reforma legal); confusiones en su gobernanza; arrastre de situaciones que se quisieron superar como politización en nombramientos o sobre dotación de personal; paros de funcionarios que arrastran a muchos más establecimientos puesto que los SLEP abarcan varias comunas; necesidad de fortalecer trabajo técnico pedagógico en red; rigideces presupuestarias que impiden responder a tiempo las necesidades. Dichos problemas han sido advertidos en diversas evaluaciones. Así mismo, hay municipios que se han resistido a incorporarse en un Servicio Local. Todo ello amerita una revisión que permita superar estas dificultades antes de continuar con la implementación de los traspasos.

XI.- Eliminar restricciones la apertura de colegios del sector privado .

Esta limitación contenida en la ley de inclusión (2015), dificulta la respuesta a problemas de cobertura en regiones y comunas que, como está ocurriendo, tienen alta concentración de migrantes (demanda insatisfecha), así como también mejorar las alternativas educacionales para las familias donde la calidad de la oferta es baja (proyectos innovadores).

Desafíos y soluciones en Salud para el 84% de chilenos que están en FONASA:

"No necesitamos más hospitales se requiere que los que existen funcionen"

Dr. Manuel Inostroza Palma[139]

Cuando se habla de los problemas que a pesar de nuestros avances siguen experimentando a diario millones de chilenos con el sistema de salud, normalmente recurrimos a propuestas de cambio o reformas que se ven seducidas por planteamientos en la gobernanza o rectoría, es decir, de las supraestructuras del ámbito regulatorio a lo que se suman propuestas sobre el fortalecimiento de FONASA y sus fuentes de financiamiento y por cierto del destino final de las ISAPREs, pero escasamente le damos espacio a propuestas en el ámbito de los hospitales públicos, ahí donde se invierte la mayor parte del presupuesto sectorial y donde debieran atenderse la mayor parte de los chilenos, en especial los más pobres y vulnerables. Sin embargo, ya sea por sus enormes dificultades técnicas y por sus complejas consecuencias políticas, en especial ante la enorme fronda de asociaciones gremiales existentes, terminamos ignorándolas en el debate público y por ende olvidando a todos quienes sufren las consecuencias de su postergación. Es por esta razón que esta propuesta se concentra en los hospitales públicos ya que por lo demás en cualquiera de las opciones de reforma que se han sostenido por lo diferentes partidos o alianzas políticas, los hospitales seguirán existiendo y los chilenos se merecen mejores soluciones.

Los desafíos sanitarios que presionan a los hospitales públicos

Desde una perspectiva sanitaria[140]: El informe del Estudio de la Carga Global de Enfermedades, Lesiones y Factores de Riesgo "GBD 2021" (GBD: por sus siglas en inglés Global Burden of Disease), que reporta la carga mundial de 371 enfermedades y lesiones en 204 países y territorios, entre los años 1990-2021, entre ellos Chile, provee datos interesantes. Al analizar las causas de muerte de los chilenos, el estudio identificó que el número de muertes aumentó de 95.676 a 133.961 entre los años 2011 y 2021. De estas, el 63,6% ocurrieron en personas de 70 años o más en el 2021. Al analizar la mortalidad causada por los tres grandes grupos de enfermedades en población general, para el año 2021 las enfermedades no transmisibles (ENT) fueron la principal causa de muerte, con 91.397 defunciones, lo que corresponde a 68,23% del total de muertes; seguidas de las muertes causadas por las enfermedades transmisibles, maternas, neonatales y nutricionales (ETMNN), (n = 34.721; 25,92%), y por último las muertes por lesiones (n = 7.827; 5,84%).

Al analizar las muertes en Chile en los últimos 10 años (2011-2021) según grupos de patologías, se destaca que las muertes ocasionadas por cáncer representaban el 27,01% en el 2011 (n=25.840), constituyendo la primera causa de muerte en nuestro país, seguida por

[139] Con aportes y sugerencias hechas por los miembros de la comisión de salud del partido movimiento amarillos por Chile.
[140] Martínez-Sanguinetti, María Adela, Leiva-Ordoñez, Ana María, Petermann-Rocha, Fanny, & Celis-Morales, Carlos. (2021). ¿Cómo ha cambiado el perfil epidemiológico en Chile en los últimos 10 años?. *Revista Médica de Chile*, *149*(1), 149-152. https://dx.doi.org/10.4067/S0034-98872021000100149

las muertes ocasionadas por enfermedades cardiovasculares (ECV), con un 26,8% (n=25.639), y por enfermedades digestivas con un porcentaje mucho menor (7,29%; n=6.977).

Otro indicador epidemiológico considerado en este reporte del GBD-2021 fueron los años de vida vividos con discapacidad (DALYs). Se estimó que en el 2021 hubo 5.364.908 DALYs, de los cuales 72,97% correspondió al grupo de ENT, seguido por el grupo ETMNN (16,97%) y finalmente por el grupo de lesiones (10,03%). Al revisar las patologías con mayor DALYs en Chile en el año 2021, se destacan las enfermedades respiratorias, el cáncer, los trastornos musculo esqueléticos, y las cardiovasculares, los cuales, con excepción del primero, siguen ocupando los primeros lugares en el ranking en relación con el año 2011.

En consecuencia, Chile se encuentra experimentando un cambio en su perfil epidemiológico que algunos autores[141] califican como la cuarta fase de la transición, caracterizado por el predominio de enfermedades crónicas no transmisibles, con alta prevalencia de Cáncer junto con el avance de enfermedades neurológica-degenerativas y con la reemergencia de algunas enfermedades infecciosas. Por todos estos datos y antecedentes parece fundamental que como sociedad y en especial como Sistema de Salud nos aboquemos a enfrentar lo que implican estos enormes desafíos sanitarios:

- Reducir los efectos de la multimorbilidad y mortalidad asociada a enfermedades crónicas cardiovasculares, cánceres y salud mental, articulando de mejor manera la inversión en un modelo de atención efectivamente más promocional y preventivo, que utiliza como eje la atención primaria para coordinarse mejor con los otros niveles de atención, donde se dan las atenciones curativas más complejas y de rehabilitación, avanzando hacia una salud personalizada y con capacidad de disminuir las excesivas listas y tiempos de espera del sector público.

- Desde la promoción de la salud y una mejor calidad de vida así como de la prevención de la enfermedad, aumentar la prevalencia de los principales factores protectores de la salud y reducir los principales factores de riesgo de la población del país: Malnutrición, sedentarismo y tabaquismo, a través de acciones intersectoriales dirigidas a regular el mercado y a modificar las conductas, incluyendo las de consumo y productivas, con énfasis en incentivos económicos y cambios conductuales, que se hagan cargo de nuestra diversidad étnica, migratoria, de género y cultural, pero que nos permitan desarrollar una salud pública de precisión al mismo tiempo que fortalecemos su institucionalidad para mejorar las condiciones de vida de los chilenos, superando sus inequidades estructurales en los determinantes sociales (empleo, educación, vivienda, medio ambiente entre otros) que impactan en salud.

- Mejorar la calidad de vida de los adultos mayores, extendiendo la cobertura de la atención a la población de adultos mayores, particularmente de aquellas acciones más costo-efectivas, y desarrollar las capacidades para entregarles cuidados de largo plazo, que generen un envejecimiento más autónomo, activo y saludable.

[141] Dr. Fernando Vio del Río, Profesor Titular, INTA - Universidad de Chile, https://inta.uchile.cl/noticias/214951/el-nuevo-escenario-epidemiologico-en-chile.

- Sin dejar de consolidar los avances realizados por el país en atención materno-infantil y enfermedades inmuno-prevenibles, debemos ampliar ahora nuestra capacidad de intervención en los jóvenes de hoy, afectados por temas de salud mental, suicidios, abuso de alcohol y drogas y problemas en su salud sexual y reproductiva. El desafío en este grupo es que cuando más parecen alejarse del contacto con el sistema de salud por su menor morbilidad general, más necesitamos influir en ellos con estrategias de promoción de estilos de vida saludable que nos permitan prevenir enfermedades crónicas en su adultez.

- Mejorar la capacidad de resiliencia y respuesta de nuestro Sistema de Salud ante los efectos del cambio climático y la generación de pandemias, enfermedades reemergentes, emergencias y catástrofes. En otras palabras, al desarrollo de un sistema de salud con capacidad de absorber perturbaciones, prevenir, responder y recuperarse brindando la prestación oportuna de los servicios necesarios para su población.

- Con la ayuda de la transformación digital, adoptar un enfoque de salud centrado en las personas que permita hacer que los individuos, las familias y sus comunidades, compartan sus datos y coparticipen de las decisiones, no solo junto a los médicos, sino que también junto a otros profesionales y así se hagan corresponsables de su salud, participen activamente en el proceso de fomento y prevención, así como en el de atención y apoyen el control en el cumplimiento de las garantías de atención de la seguridad social, del trato digno y de calidad por parte de los prestadores y proveedores.

Un país con un sistema de salud público a la altura de las expectativas de los chilenos

Dado los desafíos sanitarios expuestos y que la población cubierta por FONASA llego el año 2024 a 16.752.189 personas (84%), se requiere como condición para poder enfrentarlos adecuadamente, de una reforma organizacional y estructural de nuestro sistema público de salud, en particular de los hospitales públicos, que supere las soluciones incompletas y puntuales que se han planteado hasta ahora frente a problemas específicos[142] y que no satisfacen las necesidades de la gente.

- Romper la lógica de un "sistema de salud público colapsado y agotado" basado en en un modelo de atención que genera experiencias de acceso y calidad de atención deficitarias para los servicios que la población más pobre y vulnerable necesita y demanda. Es urgente entonces generar un marco regulatorio para la gran mayoría de los chilenos que hoy está en FONASA: "Un país con un sistema de salud pública a la altura de las expectativas de los chilenos".

- Desde la perspectiva del derecho a la salud y la posibilidad de una garantía efectiva de cumplimiento, resolver las discriminaciones y desigualdades en el trato y acceso de la población al sistema de salud y su cobertura, las que aún están determinadas por su condición social y económica.

[142] Los cambios regulatorios como la Reforma del GES, ley Ricarte Soto y ley de Fármacos 1, no han logrado eliminar las inequidades producto de la segmentación de la población entre el FONASA y las ISAPREs. En especial el 84% de los chilenos que hoy está en FONASA requieren de un plan de beneficios más completo y robusto junto con una reforma a la gestión de los hospitales y de la atención primaria municipal, para corregir los déficits de cobertura, para bajar el gasto de bolsillo y disminuir los tiempos y listas de espera en las patologías NO GES.

- Integrar, descentralizar y universalizar de manera efectiva el sistema de salud público para que dé cuenta de la diversidad social, cultural, de género y regional o geográfica. Para lo cual se requiere una mejor política y de distribución de recursos humanos, una estrategia nacional y local de transformación digital, una nueva política de Medicamentos y Tecnologías Sanitarias y el reforzamiento del Plan de Inversión e Infraestructura[143].

- Continuar aumentando los recursos que el país aporta al sistema de salud público, con el fin de lograr un plan de beneficios suficientemente financiado, disminuyendo el aún enorme gasto de bolsillo (29,7%, OCDE 2023) en salud que afecta en especial a la población de FONASA; no cuando esta busca atención en una red pública, hoy 100% gratuita, sino que cuando por las listas de espera se ve empujada a atenderse en prestadores privados en los que la cobertura financiera es aún muy insuficiente (38% en promedio ambulatorio-hospitalario, Cid 2022).

- Liderar una verdadera revolución de la eficiencia, productividad y calidad de la atención en los hospitales públicos chilenos, orientándolos al diseño y entrega de soluciones que agreguen valor a las personas y sus comunidades. Y que al mismo tiempo optimicen los recursos financieros siempre escasos, en especial ahora que el FONASA está desarrollando estrategias de mayor profundidad en la compra a prestadores privados: licitaciones de resolución de listas de espera, nueva modalidad de cobertura complementaria (MCC) y nuevo sistema de atención priorizada en patologías catastróficas (SAP MAI y SAP MLE); con el fin de evitar que por los altos costos fijos de los hospitales públicos el Estado termine pagando dos veces por las atenciones de los pacientes del FONASA.

Con todo hasta ahora, Chile no ha podido lograr en los últimos 34 años avanzar en una reforma estructural de los hospitales públicos por la falta de un pacto o acuerdo nacional, que involucre también a los funcionarios y profesionales de la salud para cuidar mejor la salud y la vida de la gran mayoría de los chilenos.

La aparente recuperación productiva de nuestros hospitales públicos

Y aunque todos los desafíos descritos previamente siguen más presentes que nunca hemos debido enfrentar también los efectos vividos por la Pandemia del COVID19, buscando que nuestro sistema de salud sea de verdad más resiliente, es decir, con la capacidad de que las instituciones, pacientes y sus más diversos actores puedan aprender de los problemas que lo afectaron en esta pandemia y prepararse para afrontar nuevas situaciones de crisis en el futuro y responder eficazmente a ellas.

Es un hecho que la prioridad asistencial que se dio a las atenciones por COVID19 por sobre las NO-COVID entre los años 2020, 2021 y parte del 2022, hicieron más complejo el panorama de las listas y tiempos de espera en nuestro sistema público de salud. Si tomamos como base los informes de la Subsecretaría de Redes Asistenciales[144], sobre la Glosa 06 de

[143] Este Plan de inversiones en infraestructura y equipamiento ha sido impulsado desde el Ministerio de Salud desde el año 2006 en adelante con rangos de recursos anuales que han oscilado entre los quinientos a mil millones de dólares, dependiendo de la capacidad de ejecución y disponibilidad de recursos del presupuesto nacional. En la actualidad (presupuesto 2025) implica la ejecución del orden de 755 millones de dólares en diversas iniciativas de inversión hospitalaria y de atención primaria.
[144] https://www.senado.cl/senado/site/edic/base/port/oficina_presupuestos.html

la ley de presupuesto, respecto de las listas de espera en los Servicios de Salud a lo largo del país, entre junio del 2019 (pre-estallido social y pandemia) y diciembre del 2024: las listas de espera para las Garantías Explícitas de Salud (GES) pasaron de 7.944 casos con un tiempo promedio de espera de 66 días, a 77.107 casos con un tiempo promedio de espera de 173 días, es decir, un aumento de 770%. Respecto a las listas de espera de consultas nuevas de especialidades NO GES, pasamos de 1.926.819 a 2.601.084 casos, un aumento de 35%. Finalmente, en la lista de espera quirúrgica NO GES pasamos de 287.524 a 390.228, un aumento de 35,7%. Como queda en evidencia el problema se hace muy crítico, lo que se supone redundará en los próximos años en pacientes con patologías crónicas con un mayor nivel de complicaciones y descompensaciones; o en patologías como el cáncer con un menor número de diagnósticos o en estadios de mayor avance y gravedad, lo que se espera genere un exceso de muertes por patologías NO-COVID y un impacto negativo pero transitorio en la esperanza de vida de la población chilena.

De hecho, un estudio[145] titulado "estimación del impacto de la pandemia COVID19 en diagnóstico y supervivencia de cinco cánceres (Mama, Cérvico-Uterino, Colorectal, Próstata y Gástrico) en Chile de 2020 a 2030, calculó para el 2020 una reducción en el diagnóstico de 6.860 casos (-32%) pero con un rebote de aumento de diagnósticos de un 14% más el 2021 y de un 10% más para el 2022 y con un exceso de muertes para el 2024 de un 10,8%, es decir, 3.300 muertes más.

Además, aún hoy nos encontramos en los servicios de salud hospitalarios con un personal de salud agotado, con trastornos de salud mental como el síndrome de burnout o estados de stress, ansiedad y depresión, en consecuencia, con altos niveles de ausentismo laboral por licencias médicas curativas[146], en efecto según el Ministerio de Salud en los años 2021 y 2022 se empinó a 33,9 y 34,9 días en promedio por cada funcionario y en el 2023 se mantuvo en 33,2 días promedio, lo que conspira aún y lo hará por un buen tiempo, con la posibilidad de desarrollar una gestión asistencial eficiente y de mayor productividad.

Si bien la Ley de Presupuestos desde el año 2020, bajo el gobierno del Pdte. Piñera, incorporó un nuevo programa de financiamiento en la Partida 16 del Ministerio de Salud, en el capítulo correspondiente a Fonasa, que se denomina "Financiamiento Hospitales por Grupo Relacionado de Diagnóstico (GRD)"[147]. Este nuevo mecanismo de pago[148] que se aplicó a 65 hospitales y hoy bajo el gobierno del Pdte. Boric cubre a 72 de alta y mediana complejidad de la red asistencial pública, buscaba mejorar el uso de los recursos financieros y hospitalarios y permitiría alinear la gestión clínica con una asignación eficiente de los recursos públicos, ya que relaciona el gasto esperado con el nivel de actividad e incluye incentivos a mejorar el acceso y oportunidad de la atención.

Sin embargo, de acuerdo con la información publicada por el FONASA en los informes

[145] Ward, Z.J., Walbaum, M., Walbaum, B., Guzman, M.J., de la Jara, J.J., Nervi, B. and Atun, R., 2021. Estimating the impact of the COVID-19 pandemic on diagnosis and survival of five cancers in Chile from 2020 to 2030: a simulation-based analysis. The Lancet Oncology, 22(10), pp.1427-1437.

[146] https://www.emol.com/noticias/Nacional/2024/04/15/1127854/funcionarios-salud-ausento-mes-licencias.html

[147] Informe FONASA tercer trimestre, Implementación GRD Hospitales Públicos, partida 16, Capítulo 02, Programa 05 Glosas 03 – 04, Octubre 2021.

[148] Los Grupos Relacionados Diagnóstico (GRD) es un mecanismo de pago y sistema de clasificación de pacientes de amplio uso mundial que permite conocer la casuística y complejidad hospitalaria, los productos y servicios finales brindados y la calidad de servicios de éstos, por tanto contribuye en forma clave en la evaluación del desempeño, más aún cuando ésta se asocia a la estructura de la facturación y costo por paciente.

trimestrales de la Glosa 02 del Programa 05, en materia de producción hospitalaria a nivel de toda la red pública, entre los años 2019 y 2023, el último año se generó un total de 882.463 egresos hospitalarios equivalentes, lo que corresponde solo a un aumento del 7% en comparación al año 2019 (Pre pandemia). Es decir, recién el año pasado hemos podido recuperar la producción que veníamos sosteniendo en períodos anuales relativamente normales. No obstante los incrementos presupuestarios para los hospitales públicos vía GRD entre los años 2020 y 2024 han crecido un 28% en términos reales[149].

Producción Hospitalaria enero-diciembre 2019-2023			
Período	Egresos Hospitalarios	Peso Medio GRD	Egresos Equivalentes
Ene-Dic 2019	893.500	0,92	824.701
Ene-Dic 2020	705.402	1,06	747.232
Ene-Dic 2021	721.340	1,18	852.768
Ene-Dic 2022	775.028	1,06	817.655
Ene-Dic 2023	837.967	1,05	882.463

Fuente: Informe Cuarto Trimestre de Glosa 02 FONASA, Programa deFinanciamiento 05 del 01/02/2024.

A mayor abundamiento en el mismo informe publicado en enero del 2024 por el FONASA sobre la implementación del programa GRD se señala: "*En general se observa que los establecimientos han recuperado la producción post pandemia. No obstante, lo anterior y en un escenario de normalidad post pandemia, en el futuro grandes incrementos de producción no deben considerarse como una práctica correcta de gestión clínica u organización de la Red y, por el contrario, aumentos porcentuales menores de actividad pudieran ser reflejo de mejores prácticas de gestión clínica.*"

Con todo, en la actualidad según diversas autoridades ministeriales de salud y actores como parlamentarios o el Colegio Médico *"estamos ante la más profunda crisis hospitalaria pública de los últimos años*, *con un déficit presupuestario entre 600 a 900 mil millones de pesos y en consecuencia con una gran mayoría de hospitales que no cuentan con los recursos para terminar este año 2024*" y por cierto agravando las consecuencias para los pacientes, en especial los más vulnerables.

Los Hospitales públicos están enfermos: principales problemas presupuestarios y malas prácticas de gestión de los hospitales hoy

1. El presupuesto del Ministerio de Salud (MINSAL) en recursos humanos para el Sistema Nacional de Servicios de Salud y para la Atención Primaria Municipal representa el 50% de la dotación pública del Estado y presenta una estructura funcional rígida que solo incrementa costos y limita la gestión del personal.
2. Se ha mantenido una opaca y mala planificación presupuestaria que parte en enero con presupuestos deficitarios ("inicial o de apertura") y sin tramitar, entre otros aspectos, los incrementos de remuneraciones del sector público, los que se hacen efectivos recién

[149] Fuente: Ley de Presupuestos, DIPRES (MM$2024)

al término del año en diciembre y en donde se termina de definir el presupuesto de "cierre o final", con diferencias entre ambos presupuestos que oscilan entre el 24 a 26% en promedio para todos los hospitales públicos entre 2020 y 2023, considerando solo los subtítulos 21 (recursos humanos) y 22 (bienes y servicios de consumo). Cuando estas diferencias se llevan al conjunto de todas las partidas presupuestarias del Ministerio de Salud estas diferencias oscilan en el periodo 2020 – 2024 en un 21,8% en promedio[150]

3. No se logra articular o equilibrar adecuadamente las principales dimensiones de los presupuestos hospitalarios: el marco de gasto por subtítulos o ítems de gastos (21-22-29-31), el financiamiento por actividad (mecanismo de compra Grupo Relacionado de Diagnóstico o GRD) y el cumplimiento del plan de salud o beneficios (GES, Ley Ricarte Soto, entre otros), ya que no hay mediciones externas que permitan vincular presupuesto con los sistemas de prestaciones garantizadas, como por ejemplo con las de tipo oncológicas, que hoy presentan retrasos diagnósticos, falta de tratamientos integrales, canastas desactualizadas, ausencia de indicadores de calidad por resultados, entre otros aspectos, por lo que se hace muy compleja la medición del rendimiento de sus recursos.
4. Se tiene información fraccionada y parcial que no permite analizar el funcionamietno de los hospitales de forma individual y en red (resultado y financiamiento) y además no son públicos o transparentes los siguientes datos e información:
    - Los metodos y criterios para definir los precios GRD y su ajustes.
    - Ranking anual de evaluación de los Hospitales Públicos Autogestionados.
    - La producción y productividad de los RRHH, equipamiento e infraestructura de cada uno de los Hospitales.
    - Los costos en cada hospital de las consultas, egresos hospitalarios y cirugía mayor ambulatoria (CMA).
    - La separación entre la actividad en horario institucional y la de compra de servicios a través de sociedades de profesionales o empresas de servicios.
5. El presupuesto de FONASA y los Servicios de Salud, no se construye en base a costos efectivos y producción esperada. De hecho el sistema de GRD se implementa en la misma estructura financiera contable que no permite alinear los incentivos, y lograr que los hospitales puedan gestionar sus "insumos" para producir. Para que el GRD tenga impacto se requiere vincular costos, con incentivos y que ello termine en precios y mecanismos de compra más efectivos.
6. Por otra parte, el presupuesto no reconoce en el financiamiento de las prestaciones, la separación entre el financiamiento estructural de los 29 servicios de salud (15%), los poco más de 200 hospitales de menor complejidad que se financian por presupuestos históricos o PPI (10%) y los 72 hospitales que hoy se financian por Grupos Relacionados de Diagnóstico (75%).
7. La estructura corporativa de las Direcciones de Servicios de Salud, hoy está sobredimensionada, ya que la tendencia, independiente de la coalición gobernante, es a crecer inorgánicamente (en niveles similares a los de hospitales) y lo que es peor sin dar cuenta de lo que se hace con esos incrementos.
8. En la mayoría de los hospitales no se identifican y reconocen los presupuestos de inversión en mantención de infraestructura y renovación de equipamientos (ej.: caso Hospital San Borja y contaminación con aguas servidas de la Unidad de Pacientes

[150] Patricio Lagos y Tania Morales; El presupuesto público de salud: marco analítico para el debate de propuestas de reforma; Cuad Méd Soc. (Chile) 2024, Vol 64 Nº4: 21-32

Críticos-UPC); salvo para los 4 hospitales concesionados en funcionamiento, que sí los reconocen en dos pagos semestrales a la concesionaria y que representan aproximadamente un 10% del presupuesto anual.

9. Los directores de hospitales, seleccionados por Alta Dirección Pública (ADP) duran en promedio 2,6 años en sus cargos[151], con lo cual es muy poco el tiempo para liderar una buena gestión hospitalaria.
10. No hay claridad de quién es el principal responsable de resguardar o controlar el cumplimiento de lo pactado en el presupuesto de los hospitales (DIPRES, FONASA, Subsecretaría de Redes Asistenciales o los Servicios de Salud).
11. Existe una debilidad estructural en los hospitales públicos en cuanto a las capacidades de gestión en recursos humanos, financiera, operacional, logística, mantención, compras e inventarios.
12. El gasto en medicamentos de alto costo ha crecido en un 212% entre los años 2019 y 2023. Para el año 2024 al mes de septiembre alcanza a MM$67.729. Con respecto al gasto anual de 2023 de MM$33.900 se estima para el 2024 que este gasto alcanzó a MM$78.000, es decir, un aumento de 136%.
13. Era muy habitual el ocultamiento de facturas pendientes de pago para disminuir los registros de deuda hospitalaria, a lo que ahora y luego de la integración entre SIGFE y Mercado Público (que impide ejecutar gasto sin tener marco presupuestario vigente), se agregó la manipulación y anulación de las órdenes de compra para descomprometer pagos de compras realizadas y "bicicletear" aún más el financiamiento con los proveedores.

Los Mitos que desde algunos actores gremiales surgen respecto de la crisis de gestión y presupuestaria de los Hospitales Públicos

1. El sector público de salud en Chile esta subfinanciado

Chile junto a Corea del Sur son de los dos países de la OECD que más han aumentado proporcionalmente sus gastos en salud en las últimas décadas. En efecto el 2014 el gasto público en salud de Chile representó el 4,6% del PIB y ya el 2023 significó un 5,8%[152], por lo que las proyecciones de gasto conservadoras para el 2025 permiten sostener que estaremos en torno al 6% del PIB, es decir, cumpliendo la recomendación de financiamiento de la OMS/OPS del 6% del PIB para el gasto público o de gobierno en salud.

2. **El pago de las prestaciones hospitalarias públicas está por debajo de sus costos reales, por consiguiente, si aumenta la actividad asistencial aumenta el déficit presupuestario y la deuda hospitalaria**

En realidad, no lo sabemos ya que los costos de los hospitales no son públicos y no existe una gobernanza transparente para la definición de los precios de compra o transferencias, solo sabemos que cada año los presupuestos de los hospitales públicos son suplementados significativamente y que se presentan graves problemas de eficiencia en el uso de esos recursos. En efecto un estudio reciente de la UNAB[153]

[151] Fuente: Servicio Civil, base de datos histórica de Directores de Hospital seleccionados por ADP
[152] **Fuente de los datos:** Base de datos de la OCDE sobre gasto y financiación en salud (2024)
[153] Informe 5-2024: de políticas públicas en salud del Instituto de Salud Pública UNAB, noviembre 2024. El desafío de la productividad hospitalaria y la atención de pacientes en el Sistema de salud público de Chile.

determinó que a pesar de que en la última década 2014-2024 el presupuesto de MINSAL y FONASA han experimentado un crecimiento del 84% real, superando el incremento del Presupuesto del Sector Público (56%) y la evolución del PIB (26,5%) en el mismo periodo; sus resultados muestran un empeoramiento en los indicadores de eficiencia del gasto en salud, entre un 17,4% y un 46,3%, dependiendo si se incluyen o no los exámenes de diagnóstico en la producción, respectivamente. Asimismo, los indicadores de productividad laboral disminuyen un 4,6%, porcentaje que llega hasta un 38,0% si se excluyen los exámenes de diagnóstico de la producción, lo que nos da una pérdida de productividad anual de -3,8% entre los años 2013 y 2023. De hecho ya desde el año 2020 el gasto percápita solo en prestaciones médicas se igualó entre ISAPREs y FONASA[154] y con alta probabilidad hoy es mayor en FONASA que en ISAPREs.

3. La compra de servicios asistenciales a las clínicas privadas resulta más onerosa que el financiamiento a los hospitales públicos

A pesar de las falta de transparencia de los costos de producción en la red hospitalaria pública, es muy probable que la menor productividad señalada previamente tenga un efecto en los costos e impacte negativamente en la gestión de los recursos del sector, especialmente cuando en el mismo estudio anterior se observó que los precios ofrecidos por la red privada son entre un 16% a 29% menores a los costos de producción estimados en la red pública, según la última licitación de Fonasa para 2024 con 79 establecimientos privados (en este análisis los costos operacionales estimados en la red pública no incluyen los costos de capital, por ende son conservadores).

Por otro lado es necesario tener presente que los costos fijos para sostener la infraestructura pública y su funcionamiento son muy significativos y no son enteramente sustituibles por la compra a privados. Con todo, hoy sería menos costoso resolver los egresos hospitalarios y quirúrgicos de todos los beneficiarios del sistema público, en montos que oscilan, desde el año 2020 al 2023 y la proyección del 2024, entre $546.858 millones y 1,141 billones de pesos chilenos; si fuera posible que toda la actividad del sistema público pudiese tener un nivel tal de eficiencia y productividad que permitiese que sus costos fueran iguales a los precios GRD del sector privado, licitados por el FONASA durante el año 2024.

Propuestas, soluciones y recomendaciones para que los hospitales y redes de atención pública cuiden mejor la salud y la vida de los chilenos (35 medidas en 5 ámbitos de acción):

"*La buena noticia es que los hospitales públicos están disponibles y no necesitamos más, inclusive buena parte de ellos han sido renovados en infraestructura y equipamientos, solo necesitamos que funcionen bien y hagan potencialmente todo lo que les estamos realmente financiando.*"

1. Una mejor Planificación Presupuestaria para aprovechar mejor el Financiamiento

- Robustecer la institucionalidad que permita definir con transparencia los precios GRD, basados en criterios objetivos y en una metodología de público conocimiento. Los precios

[154] Informe 4-2022: de políticas públicas en salud del Instituto de Salud Pública UNAB, 18 de agosto 2022

deberán ser un acuerdo en base a estudios técnicos como el estudio de verificación de costos (EVC) del GES y definirse previo al presupuesto. De forma tal de obligar que los recursos verdaramente financien la actividad comprometida.

- Definir Resoluciones con fecha límite al 31 de enero de cada año para que se fije un presupuesto anual y vía glosa se informe trimestralmente de su avance y cumplimiento:
    - De cada uno de los 72 hospitales hoy financiados por el Programa GRD
    - De cada uno de los 29 Servicios de Salud financiados por estructura
    - Y de cada uno de los 200 hospitales hoy financiados por PPI
- Los decretos de modificación presupuestaria de incorporación del diferencial de la ley de reajuste del sector público[155] y de incorporación de otras partidas deberían estar tramitados con toma de razón de la Contraloría General de la República antes del 31 de marzo de cada año. Las expansiones durante el periodo de ejecución presupuestaria en curso deben realizarse bajo un flexible y ágil control del Congreso que permitan la trazabilidad del gasto con relación al nivel de actividad asistencial de los servicios de salud en un esquema de rendición de cuentas y control de los resultados.
- Se requiere avanzar en diseños y planificación de presupuestos plurianuales, que permitan definir una regla de balance estructural del presupuesto hospitalario en cada establecimiento de mediano plazo (4 a 5 años), con cierre de brechas de financiamiento asociado a metas de productividad y mayor actividad asistencial con foco en 4 o 5 metas sanitarias de origen nacional o local.
- Reconocer e incluir en los presupuestos hospitalarios, en base a la experiencia de los hospitales concesionados, las partidas correspondientes a la mantención de infraestructura y renovación de equipamientos médicos y velar por su cumplimiento, oportunidad y eficiencia en el uso de los recursos. O derechamente transitar hacia un modelo de concesión ya sea del equipamiento tanto clínico como industrial, con su mantención y reposición o incluso concesionando el producto final, como informes de exámenes de laboratorio, imagenológicos, anatomía patológica y esterilización entre otros.
- Acordar y definir planes de Inversión a 10 años plazo con foco en APS (déficit de USD 1.000 millones según Comisión Nacional de la Productividad, 2022) y atención ambulatoria de especialidad (CRSs y CDTs), estimulando las alianzas público-privadas (concesiones) para acortar sus plazos de implementación.
- Elaborar presupuestos que permitan articular los marcos de gasto por subtítulos presupuestarios, con su correspondiente actividad financiada por GRD y con el cumplimiento de los planes de beneficios, para ello se debe corregir también en el mediano plazo (4 a 5 años):
    - El déficit de financiamiento del GES, que el 2024 mantiene 4 UF por beneficiario de FONASA para 87 patologías cuando en su diseño original contemplaba 4,53 UF para 56 patologías. Se requiere perfeccionar la metodología del estudio de verificación de sus costos (EVC), ya que en la práctica esta situación está

[155] El diferencial de reajuste son los recursos provisionados en la Ley de Presupuestos para financiar la diferencia entre el % del inflactor de la Ley de Presupuestos con él % de reajuste que se determina en la Ley de Reajustes del Sector Público. En los últimos años estos decretos se han tramitado en los últimos meses del año (diciembre). Esto supone que los servicios públicos financian con el marco presupuestario inicial el gasto en remuneraciones reajustado obligando a acelerar el uso del marco presupuestario.

obligando a los hospitales a consumir el presupuesto de las patologías NO GES, lo que explica en parte el aumento de sus listas de espera.
    - El déficit de financiamiento de la Ley Ricarte Soto para que en ese lapso se puedan aumentar gradualmente los recursos y se pueda elaborar un nuevo decreto el 2025 y 2028 con la incorporación de nuevos medicamentos.
    - Revisar el gasto por medicamentos de alto costo (MAC) que se origina en sentencias judiciales y su eventual regulación en alguno de los programas de la Ley Ricarte Soto o las enfermedades GES y NO GES, promoviendo los acuerdos de riesgo compartido entre FONASA-CENABAST y Laboratorios.
- Solo en el marco de este tipo de acuerdos y medidas parece pertinente apoyar recursos adicionales para el presupuesto 2025 y posteriores con una perspectiva plurianual.

2. Gestión: una revolución de la eficiencia y productividad hospitalaria

- Evaluar la pertinencia o actualización de los 29 indicadores del Balance Score Card vigente para los Establecimientos Autogestionados en Red (EAR) y de todos los indicadores de los compromisos de gestión (COMGES), con el fin de seguir avanzando en su relevancia y simplificación, así como perfeccionando aquellos que incentiven una mejor gestión en red en a lo menos en: GES, Urgencias y Listas de Espera.
- Contar por cada uno de los hospitales con informes públicos y periódicos (tableros de datos), se necesita más transparencia y datos para tomar mejores decisiones de gestión, así como se requiere que una agencia externa o universidades generen análisis y evaluación sobre:
    - Evolución de tendencias de producción y productividad de los últimos 5 años.
    - Evolución de los costos medios de producir sus principales actividades asistenciales también de los últimos 5 años.
    - Sobre las brechas que existen entre la producción actual y su producción potencial, tanto en personal, pabellones, box de consultas y equipamiento; pudiendo establecerse incentivos o transformando incentivos vigentes al hospital y a las personas para el cierre de estas.
    - Compras de servicios a médicos y funcionarios internos y externos hoy a través de empresas de servicios para distinguir la actividad institucional de la extrainstitucional y ponderar las mediciones de producción y productividad.
- Establecer en base al actual SIGCOM, el seguimiento de los costos (fijos y variables) de cada uno de los hospitales y evitar su actual tendencia de dispersión, junto con la definición de un modelo regulatorio tipo "Hospital Sombra o Modelo", velando por la evolución y ajuste de cada uno de ellos. En efecto, resulta fundamental contar con un sistema de costos estandarizado y de aplicación universal en todas las redes asistenciales que permita identificar los costos fijos y variables e identificar las causas de la variabilidad de los costos medios de la actividad cerrada y ambulatoria de la red hospitalaria. La vigencia de los mecanismos de pago y sus precios depende de que exista una real medición de los costos reales y de las brechas de eficiencia en cada hospital, así como su comparación con los del sector privado.
- Sostener y fortalecer estrategia de los actuales Centros de Resolución Regional (CRR) en cirugías ambulatorias, ampliando su objetivo de alcanzar en 4 a 5 años el estándar internacional de que las cirugías ambulatorias estén por sobre el 60% del total de cirugías.

- Definir, tal como la ley lo permite de acuerdo con el Régimen General de Garantías en Salud, tiempos máximos de espera para los problemas de salud NO GES en listas de espera.
- Reforzar la estrategia de transformación digital con nuevas células de Telemedicina o Teleconsulta.
- Establecer controles más estrictos y rigurosos al bloqueo de la agenda médica en la atención ambulatoria.
- Potenciar las compras centralizadas de medicamentos e insumos de la CENABAST en la medida que se hace seguimiento también de los indicadores de desempeño y cumplimiento de la CENABAST (no inferiores al 90% de entrega).
- Solicitar para este conjunto de medidas de la colaboración del Laboratorio de Gobierno y del Centro Nacional de la Productividad, con el fin de hacer seguimiento y compartir las mejores prácticas de los hospitales a lo largo del país.

3. Directivos meritocráticos y personal motivado

- Se requiere cambiar la inercia contractual del sector público, sumar productividad dentro de las funciones a realizar por parte del personal, evaluar el ausentisimo no justificado, y que dicho criterio esté inserto en las calificaciones o evaluación anual.
- Avanzar en la externalización de servicios como esterilización, preparados de quimios, alimentación, personal de apoyo. Se requiere reducir el costo fijo e inflexible que tiene el sistema de salud.
- El nombramiento de confianza política en equilibrio con el mérito debería restringirse solo a las Direcciones de Servicio de Salud, con un listado de gestores acreditados por el Servicio Civil y así evitar el tiempo y el costo de un proceso de selección, que finalmente va a ser por confianza política. Además, así la nueva autoridad podría partir de manera más expedita con la nueva gestión de la coalición política de gobierno.
- En cambio, para las Direcciones de Hospitales es necesario establecer un sistema de ADP con selección de todos los directivos hospitalarios solo por mérito y removibles solo por evaluaciones de desempeño de responsabilidad del Servicio Civil en coordinación con los nuevos gobiernos corporativos o Directorios, eliminando la actual variable de la confianza política, con el fin de darles más estabilidad y durabilidad en el cargo a quienes logran una mejor gestión.
- Publicar el número actual de médicos que hoy están por Ley de Urgencia (artículo 44) liberados de guardia, con el fin de evaluar que el 100% de ellos estén cumpliendo todas sus horas de actividad asistencial diurna. Por alguna razón que no tiene explicación se ha instalado una práctica de que en general trabajan solo 15 horas asistenciales dejando 7 horas semanales sin acciones clínicas.
- Renovar acuerdos entre MINSAL, Universidades, Campos Clínicos Públicos y Privados y a los nuevos Gobiernos Regionales (GOREs), para la formación de 1.000 médicos especialistas al año por los próximos 6 años.
- Para mejorar el control del ausentismo laboral en los hospitales públicos aplicar:
    - En el caso de funcionarios que lleven más de dos años con licencia médica continua, el artículo 151 del Estatuto Administrativo que permite su desvinculación por salud incompatible junto con solicitar y apoyar su pensión de invalidez.
    - En los casos intermedios establecer estrategias de seguimiento y apoyo de unidades más fortalecidas de Bienestar y Calidad de Vida

- En el caso de las licencias cortas en especial en fines de semana con feriados largos aumentar el control para evitar el abuso dado las dificultades de gestionar los reemplazos
- Ser rigurosos en el cobro de devoluciones de pagos por licencias médicas que finalmente resultan rechazadas por el COMPIN y la SUSESO, de ser necesario mediante la aplicación de los sumarios administrativos correspondientes. Según la Contraloría hoy en FONASA existe una deuda pendiente de 459.677 millones de pesos por este concepto.

- Solicitar vía glosa presupuestaria la posibilidad de:
  - aplicar incentivos por actividad o producción asistencial y flexibilidad horaria para atender a los pacientes. A las 17 hrs nuestros hospitales están todos cerrados y las clínicas privadas están abiertas y en plena actividad.
  - Compra de servicios que incluya actividad en horarios flexibles, para ocupar la infraestructura en horarios no hábiles, fines de semana y festivos, tanto a externos como a prestadores internos, en este último caso solo si cumplen un mínimo de ocupación de la infraestructura en horario hábil.
  - Honorarios para compra de servicios que incluyan al equipo no médico
- Acordar las pendientes modificaciones legales del Código Sanitario en el Congreso que nos permitan optimizar la actividad asistencial de los profesionales y funcionarios del sector salud.
- Desacoplar los incentivos remuneracionales de las calificaciones del personal hospitalario para poder dimensionar de verdad su desempeño. Hoy hasta un 6,9 de nota se apela por la eventualidad de quedarse sin los bonos.
- Revisar en el marco de una perspectiva más general de Modernización del Estado, la pertinencia de mantener al personal de los hospitales públicos, bajo el amparo del actual Estatuto Administrativo y leyes médicas especiales como la 15.076 y 19.664; evaluando la posibilidad de contar con estatutos propios mucho más flexibles para que recojan las particularidades de la compleja organización operacional y productiva de los mismos o definitivamente transformar a cada uno de los 72 Hospitales de mayor complejidad en Empresas Autónomas del Estado.

4. Mejor Gobernanza y modernización de la regulación

- Eliminar la Subsecretaría de Redes Asistenciales y transformarla en una Agencia independiente o autónoma de carácter Nacional de los Servicios de Salud para mejorar su dirección y control de gestión. Hoy la autoridad política y rectora es juez y parte en la gestión de los servicios de salud y hospitales públicos, lo que impide observarlos con transparencia, rigurosidad e imparcialidad.
- Definir quién controla la gestión presupuestaria de los hospitales públicos. Mientras no se hagan los cambios de gobernanza sugeridos previamente, hoy debiera ser el FONASA.
- Definir una Dirección de Servicio de Salud "sombra o tipo" con foco en la gestión de red, idealmente de poblaciones y con roles delimitados, escalable según población usuaria y establecimientos a coordinar, para evitar la multiplicación de dotación de personal y mayores costos en burocracia.
- Instaurar tanto en las Direcciones de Servicios de Salud como en las Direcciones de los Hospitales, gobiernos corporativos con representantes de autoridades (Minsal, Fonasa y APS), así como de directores externos representantes de la ciudadanía, que controlen la gestión tanto estratégica como financiera y con capacidad de remover por desempeño al director y de aprobar y controlar la ejecución del presupuesto. Los gobiernos

corporativos de las Direcciones de Servicios vía ADP proponen las ternas o cuaternas para directores de hospitales y los gobiernos corporativos de los hospitales nombran al director y tienen capacidad de removerlo solo por evaluación de su mérito y desempeño.

- Evaluar si con la estructura actual de los 29 Servicios de Salud y el apoyo de la tecnología actual se justifican o resultaría mejor organizarse en torno a 6 o 9 macrozonas o neoservicios de salud, perfeccionando el modelo de gestión de redes asistenciales con definición de criterios de población usuaria y abandonando la lógica hospitalocéntrica y evolucionando a ser un gestor de red de poblaciones y según sus necesidades y demandas sanitarias, con base en la atención comunitaria y APS. El personal podría redistribuirse en los hospitales públicos con el fin de fortalecer sus débiles capacidades de gestión operacional y de soporte. En las clínicas privadas la proporción de personal clínico-administrativo es del orden de 70/30 y en muchos hospitales públicos es de 90/10.

5. Verdadera Transparencia para tomar mejores decisiones y una fiscalización efectiva

- Publicar todos los años las evaluaciones de los Hospitales o Establecimientos Autogestionados en Red (EAR) y dar a conocer ahora las evaluaciones del año 2023 y 2024 (aún sin publicar), con el fin de hacer cumplir la ley vigente y remover a aquellos directivos hospitalarios que no cumplan.
- Solicitar a la Contraloría General de la República (CGR) un especial foco en el control de los problemas de cultura interna en la gestión hospitalaria como el ocultamiento de facturas impagas del pasado o el actual manejo de las órdenes de compra que distorsionan la gestión financiera de los hospitales.
- Fortalecer las unidades de Auditoría Médica y administrativa no dependientes de la autoridad hospitalaria o del servicio de salud correspondiente, esto para darle independencia y objetividad en sus tareas.

ESTADO DE DERECHO, ORDEN PÚBLICO, JUSTICIA Y DESCENTRALIZACIÓN

JOSÉ IGNACIO MARTINEZ ESTAY
ZARKO LUKSIC SANDOVAL

I. Introducción: El estado social y democrático de derecho

El Estado de Derecho es una condición esencial en una sociedad democrática, y consiste en la limitación del poder del Estado a través del Derecho, así como el reconocimiento y protección de los derechos inherentes al ser humano. El Estado de Derecho implica la supremacía constitucional, el principio de legalidad, la separación de poderes del Estado, el control jurisdiccional de éstos y los derechos y libertades esenciales como ámbitos de inmunidad de las personas y barrera infranqueable por parte el poder.

En ese contexto, el Estado, es decir, la comunidad política, es el encargado de llevar adelante las acciones encaminadas a satisfacer aquella parte del bien común que es de su competencia: el interés general o interés público. Esto conlleva el reconocimiento de que el ámbito de actuación del Estado está delimitado por el principio de subsidiariedad, en sus dos sentidos. Así, por una parte, el Estado no debe inmiscuirse en aquellas tareas y funciones que corresponden a las diversas comunidades que conforman el orden social. Y, por otra parte, supone que el Estado debe ir en ayuda de aquellas personas o comunidades que lo requieren, lo que es consecuencia de la idea de solidaridad, que, junto con la subsidiariedad, delinean la manera en que se deben conducir las relaciones entre la persona, las comunidades y agrupaciones y el Estado, reflejada en la noción de Estado social y democrático de derecho.

II. Estado de derecho, orden público y Poder Judicial

Una de las funciones básicas del Estado, de la esencia de la noción de interés público o interés general, es la mantención de la seguridad nacional y el orden público. Para tal efecto el Estado está dotado del monopolio de la fuerza, conforme a Derecho, así como de la

persecución penal y la sanción jurisdiccional de las conductas ilícitas. En este sentido, estas funciones estatales se transforman en auténticos deberes jurídicos, y su incumplimiento genera responsabilidad del Estado, tanto política como jurídica. En democracia, la primera se hace efectiva a través de los mecanismos propios de un sistema constitucional y democrático, como los frenos y contrapesos políticos entre Ejecutivo y Legislativo, y en particular mediante las elecciones periódicas de las autoridades. La segunda se persigue a través del ejercicio de las acciones judiciales destinadas a hacerla efectiva, y obtener así la reparación del daño que conlleva el incumplimiento total o parcial de aquellos deberes.

En ese sentido al Estado le cabe una especial responsabilidad en materia de seguridad pública, cuya principal amenaza en la actualidad está representada por la cada vez más creciente actividad del crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, la trata de blancas y la corrupción.

José Ignacio Martinez Estay, doctor en derecho, profesor derecho constitucional UANDES
Zarko Luksic Sandoval, doctor en derecho, profesor derecho constitucional UANDES

Para tal efecto el Estado debe contar con una estructura policial y un sistema de persecución penal sólidos y eficientes, así como con un Poder Judicial que, junto con cumplir adecuadamente con sus funciones jurisdiccionales, incluidas las penales, sea en sí mismo el mejor reflejo de la probidad que debe presidir la estructura de todos los poderes públicos.

Sin embargo, los recientes acontecimientos ocurridos durante 2024, que llevaron a la destitución de dos ministros de la Corte Suprema, parecieran ser clara muestra de que la estructura judicial está en crisis, en especial en lo relativo al sistema de generación de los jueces, gobierno judicial y abogados integrantes, temas que vienen siendo objeto de debate durante los últimos años. A ello se suman las preocupantes muestras de activismo judicial de parte de una de las salas del máximo órgano del Poder Judicial. Por eso parece necesario afrontar estas dificultades y acometer una reforma al sistema de nombramiento de jueces, así como en el gobierno y administración del Poder Judicial.

Para tal efecto, y tomando en consideración tanto los aspectos positivos como las dificultades que muestra la experiencia comparada, se propone un sistema de gestión administrativa, nombramiento de jueces, promoción, carrera judicial y de facultades

disciplinarias, a cargo de un Consejo Judicial Nacional. Este órgano estaría integrado por tres ministros de la Corte Suprema, dos ministros de Cortes de Apelaciones y dos jueces de primera instancia en 2ª. y 3ª. categoría, elegidos de conformidad a las reglas contempladas en la ley orgánica constitucional sobre organización y atribuciones de los tribunales, quienes actuarán colegiadamente. Los miembros durarían dos años en sus cargos, y durante este período no ejercerían funciones jurisdiccionales propias. El Consejo Judicial Nacional estaría presidido por el miembro más antiguo. Este Consejo tendría a su cargo la dirección y gestión de la Corporación Administrativa del Poder Judicial y de la Academia Judicial.

Asimismo, en cada territorio jurisdiccional de Corte de Apelaciones existiría un Consejo Judicial, en calidad de órgano desconcentrado del Consejo Judicial Nacional, que ejercería las atribuciones que señale la Constitución y la ley orgánica constitucional sobre organización y atribuciones de los tribunales. Estos Consejos Judiciales estarían integrados por un ministro de Corte de Apelaciones y dos jueces de primera instancia en 2ª. y 3ª. categoría, elegidos de conformidad a las reglas contempladas en la ley orgánica constitucional sobre organización y atribuciones de los tribunales, quienes actuarían colegiadamente. Durarían también dos años en sus cargos, y durante este período no ejercerían funciones jurisdiccionales propias. El Consejo Judicial será presidido por el miembro más antiguo.

En cuanto al mecanismo de designación de jueces, se propone que los ministros y los fiscales judiciales de la Corte Suprema sean elegidos de acuerdo a un mecanismo levemente diferente al actual. En concreto, el Presidente de la República propondría al Senado una persona de una nómina de cinco elaborada por el Consejo Judicial Nacional. El Senado debería aprobar la propuesta con un quórum de tres quintos de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto. Si el Senado no aprobare la proposición del Presidente de la República, el Consejo Judicial Nacional deberá completar la nómina proponiendo un nuevo nombre en sustitución del rechazado, repitiéndose el procedimiento hasta que se apruebe un nombramiento.

Por su parte, los ministros y fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones serían designados por el Presidente de la República, a propuesta en terna del Consejo Judicial Nacional. Los jueces letrados serían nombrados por el Presidente de la República, a propuesta en terna del Consejo Judicial de la jurisdicción respectiva.

Respecto de los jueces de los tribunales especiales, estos no deben ser jamás de

designación exclusiva del Presidente de la República. Una opción es que su designación sea hecha por éste, a propuesta en terna o quina del Consejo Judicial Nacional.

A su vez, parece necesario eliminar la figura de los abogados integrantes, sustituyéndola por ministros suplentes con dedicación exclusiva al Poder Judicial. Los ministros suplentes de la Corte Suprema serían designados por el Consejo Judicial Nacional, y los de las Cortes de Apelaciones por el Consejo Judicial de la jurisdicción respectiva. Estas designaciones deberían tener una duración máxima, por ejemplo, sesenta días, y no deberían ser prorrogables. Vencido el plazo de la suplencia se debería proveer la vacante en la forma ordinaria señalada precedentemente.

Asimismo, si bien los acontecimientos que aquejaron a la Corte Suprema en 2024 pusieron en tela de juicio a ministros extraños al Poder Judicial, es justo reconocer que desde la introducción de ministros provenientes de fuera del Poder Judicial, éstos han sido en general un buen aporte, razón por la que se propone su mantención.

Se propone también que no puedan ser nombrados ni promovidos en cargos del escalafón secundario del Poder Judicial o de los órganos de gobierno judicial, personas que tengan la calidad de cónyuge, conviviente civil, ascendiente, descendiente, colaterales hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente de la República, de los ministros de Estado, subsecretarios, senadores, diputados, del Fiscal Nacional, y de los ministros del Tribunal Constitucional. Esta inhabilidad debería extenderse por un plazo de, por ejemplo, dos o tres años desde el cese de funciones de la autoridad respectiva.

III. Estado de derecho y estado descentralizado.

Para el funcionamiento eficiente de un estado de derecho en él país se necesita un estado que distribuya su poder político, social y económico a las regiones y municipios, una organización estatal que permita que las entidades territoriales menores tengan una mayor injerencia en la participación y decisión de sus asuntos. Para alcanzar esos grados de participación y decisión en los entes subnacionales se requiere un proceso de descentralización gradual, ordenado y sistemático. Este debe orientarse a través del principio de subsidiariedad territorial del estado, que significa que los entes territoriales

menores gozan de autonomía para gestionar sus propios asuntos, en lo que no pudieren gestionar eficientemente deben ser asumidas por las entidades territoriales mayores hasta llegar al gobierno central. (Preámbulo Tratado Unión Europea Lisboa, 2007)

El Estado unitario ha sido el diseño de organización territorial que invariablemente hemos tenido en Chile desde el inicio de nuestra república. Nuestro país ha transitado desde un Estado fuertemente centralizado a uno desconcentrado y, hoy en día, hacia uno tímidamente descentralizado administrativamente.

La principal diferencia de un Estado unitario descentralizado administrativamente del Estado federal y de los modelos italiano de Estado regional y Estado autonómico español, es que en el primero sus entidades territoriales no pueden producir leyes, en cambio a los otros, la Constitución de cada país permite a sus estados miembros, regiones y comunidades autónomas dictar a través de sus respectivas asambleas normas legales acotadas a su territorio y competencia.

En el modelo de Estado unitario descentralizado administrativamente las regiones tienen exclusivamente potestad ejecutiva o reglamentaria y no legislativa. Quien las dicta son los órganos de las regiones, en el caso de Francia su Constitución 1958 les otorga a las regiones la potestad de dictar reglamentos regionales, en américa latina Perú, Colombia y Chile ocurre lo mismo.

En el caso de Colombia (Constitución 1991) se define como una Republica unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales art.1, más adelante en el art. 288 indica que una ley orgánica de ordenamiento territorial (4) establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas). La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Loot) Ley 1454 de 2011. Pretels Jorge, señala que la Loot, es en realidad una ley principalista que no agota la regulación de los ejes esenciales del ordenamiento territorial. Una Mirada a las Regiones desde la Justicia Constitucional. Universidad del Rosario. Colombia. 2013.

En el caso de nuestro país, los gobiernos regionales y las municipalidades solo pueden ejecutar y administrar las materias que la constitución, las leyes y los decretos les permiten. Las transferencias vía directa de la Constitución y las leyes tienen mayor fuerza y versan sobre materias o sectores significativos (educación, salud, infraestructura, vivienda, ordenamiento territorial, transportes y otras), en cambio las entregadas por vía del decreto

son más débiles, acotadas y efímeras ya que hay materias que solo se pueden transferir por medios legales o constitucionales. Actualmente en nuestro país la única vía que se utiliza es la vía del decreto y por eso nuestra descentralización no ha sido significativa en transferencias y distribución del poder. El proceso por lo tanto depende de la voluntad política de los órganos centrales Congreso Nacional y el Presidente de la República. Como señalamos lamentablemente nuestra actual realidad normativa se limita a la transferencia de competencias por la vía del decreto administrativo, y no a través de la ley, eximiendo al Congreso Nacional de la responsabilidad de llevar a cabo el proceso de transferencias de competencia. Mientras no incluyamos al poder legislativo en este proceso, esté será precario y vulnerable. Como veremos más adelante las transferencias vía exclusiva de la administración no ha dado resultado y han sido puramente simbólicas, no han marcado una huella profunda en las regiones.

2.- **Estructura jurídica territorial de Chile**.

El Estado chileno es unitario y su ordenamiento territorial es descentralizado y desconcentrado administrativamente. Con el advenimiento de la democracia en Chile, 1990, la carta fundamental de 1980 fue reformada en 1991 donde se crean los Gobiernos Regionales que gozan de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, órganos descentralizados administrativamente, sin embargo, tuvieron que pasar 25 años (2018) para que esta sufriera una nueva y significativa modificación que dio origen a la elección democrática de los Gobernadores Regionales. Esta nueva autoridad en parte reemplazó la figura del intendente, jefe ejecutivo de gobierno y administración de la región que eran autoridades de la confianza exclusiva y directa del presidente de la República. Sin embargo, el Gobierno Central en su freno centralizador mantuvo para sí el control administrativo a través de otra nueva autoridad el delegado regional, autoridad designada y de dependencia directa del Jefe de Estado, con enormes atribuciones de coordinación, fiscalización y supervisión de los servicios públicos desconcentrados en la región que son más que la mayoría. Esta condición bicéfala del ejecutivo regional se le suma el procedimiento de traspaso de competencias vía potestad administrativa controlado y dirigido fuertemente por el gobierno central. (Ley 20.390, 2009).

3.- Características principales de un Estado unitario descentralizado

El tipo de estado unitario descentralizado administrativamente presenta ciertos elementos que lo distinguen de un modelo propiamente federal, de uno mixro regional y autonómico

o de uno unitario desconcentrado.

a) Democracia regional. La elección de las autoridades políticas principales de la región ha sido desigual, en el caso de la integración del Consejo Regional, fue la reforma constitucional del año 1991 (ley 19.097) quien mandato a la ley orgánica de gobiernos regionales n° 19.175 del año 1992 la elección democrática de sus integrantes; distinto ha sido el caso del ejecutivo regional, quien actualmente lo detentan dos nuevas autoridades, el Gobernador regional, ejecutivo de la región, elegido democráticamente (Ley n° 20.990. 2017, art. 111 CPR 1980) y el delegado regional que es la autoridad designada por el Presidente de la República y de quien goza de una confianza absoluta. Este último, es quien detenta mayor poder que el gobernador ya que coordina, supervisa y fiscaliza todos los servicios públicos que actúan desconcentrados en la región. El gobernador goza de legitimidad democrática pero no de poder de gobierno y administración real.

b) **Efectivo proceso de traspaso de competencias del nivel central al nivel regional.** Este proceso debe ser ordenado y eficaz en su funcionamiento. Ordenado, gradual en el tiempo y en el espacio con plazos acotados y compromiso real de los actores políticos del Gobierno central. eficaz, que no produzca burocracia, duplicidad e inseguridad jurídica. Sobre esta materia nos detendremos y desarrollaremos con mayor detalle ya que la tesis de este trabajo es que sin un verdadero traspaso de competencias la descentralización estará truncada y solo será una descentralización semántica.

c) **Financiación de los Gobiernos regionales.**

Sobre esta materia hay suficiente literatura y no es lo central del artículo, (Christian García, Ignacio Irarrazabal y Jorge Rodriguez). Es necesario reformar los criterios de distribución de los fondos y existencia de un porcentaje fijo de presupuesto de la región mediante los recursos que permitan su ejcución. Actualmente los recursos que administran los gobiernos regionales son muy bajos (El 2025 equivalen a 1.745.738 millones) del presupuesto de la nación a través de diversos fondos, entre ellos el Fondo nacional de desarrollo regional (FNDR) y el Fonde apoyo regional FAR para transporte y conectividad y los diversos recursos provenientes de leyes especiales como la Ley de Casinos, Leyes de Patentes de Acuicultura y Royalty Minero, entre otros. Según el Banco Mundial, dotar a los gobiernos regionales de mayor autonomía de gasto y fuentes de financiamiento propias es crucial, así como mejorar la transparencia y rendición de cuentas a nivel subnacional. Una reforma constitucional

debería establecer que el financiamiento a las regiones dependa de mecanismos objetivos, cuyos detalles, criterios de cálculo y etapas del proceso presupuestario regional pueda detallarse en la ley de descentralización financiera. **Autonomía Financiera.** Esto pasa por algo que ya se ha discutido y que tiene relación con la tuición del Ministerio de Hacienda a través del DL 1.263. La actual propuesta del Gobierno contenida en el proyecto de ley regiones más fuertes, establece un sistema que excluye esta tuición al igual como ocurre con los municipios.

d) **Control y fiscalización de las decisiones del gobierno regional a través de la Contralorías generales de la República regionales.**

Es urgente contar con un organismo que haga un control normativo y contable de las actuaciones del Gobernador Regional, Consejo regional y de las demás autoridades de la región incluyendo las municipalidades. Asimismo, este órgano debe ocuparse del control del gasto público que las autoridades regionales y municipales traspasen en su función.

Una de las mayores críticas que ha recibido el proceso de descentralización en este último tiempo (2023) lo ha provocado la entrega de recursos públicos de parte de algunos gobernadores regionales y autoridades del gobierno regional a corporaciones privadas con un claro interés político partidista. Esta situación ha generado un verdadero escándalo público que en la actualidad tiene a una diputada desaforada y a ex autoridades regionales procesadas. El llamado caso “convenios” también significó que varios de los gobernadores regionales involucrados no fueran a la reelección durante 2024. Sin duda que los acontecimientos creados a partir del caso “convenios” ha significado un manto de sospecha sobre la conveniencia de profundizar en la descentralización. Las municipalidades tampoco han estado ajenas a situaciones de corrupción de las autoridades comunales, son variados y reiterados los casos donde alcaldes y concejales han sido investigados por la Contraloría General de la República y la justicia criminal. Es imperativo contar con un eficiente organismo de control de las decisiones de las autoridades que involucren gastos públicos y para ello es urgente reforzar la labor de las contralorías regionales tanto en sus atribuciones como en los recursos que requieren para su función.

El caso chileno ha logrado importantes pasos de democratización institucional, en la

actualidad tanto el Consejo Regional como el Gobernador Regional son elegidos por sufragio universal, por otra parte, en materia de financiamiento las regiones han ido adquiriendo mayores recursos del gobierno central, sin embargo, en lo que respecta a transferencia de competencias el camino ha sido más difícil manteniéndose casi intacto el modelo desconcentrado de hace treinta años.

No habrá descentralización regional en Chile mientras no se traspasen competencias materiales a través de servicios públicos desde el Gobierno nacional a los gobiernos regionales y la única y eficaz manera de hacerlo es solo a través de la expresión de la voluntad política del poder legislador y del gobierno.

4**. Evolución y retroceso del traspaso de competencias a los gobiernos regionales.**

El sistema de distribución competencial ya en los orígenes del régimen militar y posteriormente en la Constitución de 1980 hasta el inicio de la democracia 1990, estuvo íntimamente ligado a los objetivos y lineamientos del Gobierno Militar que durante diecisiete años condujo el país 1973-1990, este se caracterizaba en un modelo autoritario, fuertemente centralizado y corporativista en la integración de sus órganos territoriales -el consejo regional de desarrollo y local lo integraban representantes de las Fuerzas armadas y del mundo privado de la región-. El intendente, jefe administrativo y de gobierno, era con frecuencia un militar activo que cumplía tareas de Gobierno y administración. La administración era exclusivamente desconcentrada, entre otras autoridades se crearon los servicios regionales ministeriales dependientes del ministro sectorial y del intendente regional (SEREMI). Este modelo de desconcentración se mantiene hasta el día de hoy. Con la reforma constitucional de 1991 se produce un importante avance no solo en la democratización de las Municipalidades con la elección de alcaldes y designación de los integrantes del concejo comunal, sino que también en el nivel regional. Además de permitir que el Consejo Regional estuviere integrado por representantes elegidos democráticamente, la reforma permitía un proceso de transferencias de competencias por vía de decretos y por el camino legal a través del art. 103.

Reforma Constitucional Ley 19.097 (12.11.1991) Artículo 103.- La ley deberá determinar las formas en que se descentralizará la administración del Estado, así como la transferencia

de competencias a los gobiernos regionales. Sin perjuicio de lo anterior, también establecerá, con las excepciones que procedan, la desconcentración regional de los ministerios y de los servicios públicos. Asimismo, regulará los procedimientos que aseguren la debida coordinación entre los órganos de la administración del Estado para facilitar el ejercicio de las facultades de las autoridades regionales.

LEY GORE ley 19175 11.11.92

Artículo 66.- Los gobiernos regionales, para efectos de lo previsto en el artículo 103 de la Constitución Política de la República, podrán solicitar al Presidente de la República el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de organismos o servicios de la administración central o funcionalmente descentralizada, acompañando al efecto los estudios y antecedentes que demuestren su aptitud para asumir tales responsabilidades.

Los antecedentes serán analizados por los ministerios y servicios públicos involucrados, los que deberán evacuar un informe dentro de los sesenta días siguientes a la recepción de la documentación respectiva.

Dicho informe y el que, a su vez, deberá expedir el Ministerio del Interior, serán entregados al Presidente de la República para su consideración sobre la materia.

Este precepto y su ley orgánica permitía la transferencia por el camino legal y por la vía reglamentaria, lamentablemente la vía legal nunca se aplicó, finalmente fue derogado y reemplazado por lo que tenemos hoy, un procedimiento que solo permite la transferencia por decreto.

El derogado art. 103 fue reemplazado por el actual art. 114 de la Constitución (Ley 20.390, 28.10.2009) constituyendo un grave retroceso en las pretensiones de transferir competencias y servicios públicos a las regiones a través de las leyes respectivas.

"Artículo 114. La ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República transferirá a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.".

Tanto la norma constitucional como sus leyes complementarias (LOC de GORE n° 19.175 y posterior modificación 21.074. 2018) y reglamento (D.S 656, del año 2019) significó el diseño de una arquitectura de transferencias con procedimientos donde la voluntad del

ejecutivo se constituye en un factótum en la decisión.

En estricto rigor, lo que se propone en materia de transferencias de competencias del Gobierno central a los gobiernos regionales es un proceso precario y engorroso, donde no se observa una verdadera voluntad de distribuir el poder de parte de la administración central a las entidades territoriales.

Desde el punto de vista de nuestra legislación administrativa, hay quienes han señalado que solo sería un proceso de delegación del presidente de la república, sin embargo, en este caso la delegación se haría a una entidad jurídica, gobierno regional, que goza de personalidad jurídica de derecho público respecto del jefe del ejecutivo nacional. Tampoco es un proceso de desconcentración en sentido estricto. Concluyamos que siendo un proceso de transferencia que se enmarca en un modelo de descentralización administrativa sin embargo es engorroso, precario e impreciso.

El procedimiento permanente que establece la ley 21.074 contempla que se solicite la transferencia por iniciativa del gobernador regional con el apoyo del consejo regional o este último directamente con un alto quorum; o de oficio por el Presidente de la República, en ambos casos además del presidente intervienen múltiples entidades (comité interministerial de descentralización, comisión de estudios y secretaria ejecutiva.) La precariedad de la figura del decreto supremo como fuente y naturaleza jurídica y la discrecionalidad de que goza el Presidente de la República en su dictación generan resistencias al momento de solicitar una competencia temporal o permanente. Además de lo anterior las materias sobre que pueden recaer las competencias a ser transferidas son estrictamente acotadas y de difícil modificabilidad desde el momento que tienen rango constitucional, estas son sobre ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.

El procedimiento como señalamos que se consagra en la ley le otorga al Jefe de Estado un poder de decisión incontrarrestable, sea revocando de oficio y fundadamente una competencia transferida temporalmente (art. 21 octies) o rechazando la solicitud de transferencia del gobierno regional donde bastaría con no responderle durante el plazo de seis de meses una vez iniciado la solicitud por el gobierno regional (VII, letra A art. 21 septies). En caso de rechazo de la solicitud de traspaso de competencias del Gobierno Regional (GORE) y del Consejo Regional no se establecen mecanismos de reclamación o revisión en la ley.

El sistema también contemplaba una vía rápida por oficio presidencial hasta marzo del 2022 a través de los artículos transitorio cuarto, quinto y sexto de la ley 21.074, sin embargo, no hubo gran avance descentralizador.

En conclusión las críticas principales al modelo de transferencias por la vía de la potestad reglamentaria son las siguientes: a) Instrumento jurídico limitado en el ámbito competencial material, hay ciertas funciones que sólo pueden transferirse a través de la ley, así lo declaro la Contraloría General de la República respecto de algunas de las competencias que se propusieron por parte del ejecutivo; b) Instrumento jurídico precario ya que los decretos por su naturaleza jurídica son esencialmente revocables; c) Intervención de organismos técnicos en la decisión con derecho a veto y sin posibilidad de reclamación; d) transferencia de competencias de ministerios o servicios públicos de funciones individuales, desgajados (milhojas territorial) y no en un bloque competencial sobre una determinada materia; e) Asimetría en el nivel de potestades entre el Gobierno central cuya competencia es exclusiva del presidente de la República y el nivel regional donde estas se comparten entre Gobernador y el Consejo Regional.

5.- Conflicto de competencias entre normas legales y decretos nacionales y regionales.

En el caso de conflicto entre la norma estatal y la norma regional o autonómica quien resuelve de acuerdo a la constitución española e italiana es el Tribunal Constitucional, y se entiende que sea así, porque estaría dirimiendo un diferendo entre normas de similar nivel y en virtud del principio competencial.

En el caso de conflicto entre una norma nacional y la norma reglamentaria de las regiones en estricto rigor debería resolver la Contraloría General de la República o una sala administrativa de la Corte Suprema, en razón del principio de jerarquía. Hay quienes han sugerido que sea el Tribunal Constitucional quien debería resolver las controversias normativas que se susciten, sin embargo, este alto tribunal resuelve conflictos constitucionales entre normas y en estos casos son más bien controversias administrativas y legales. Me inclino por la segunda opción ya que la Corte Suprema a través de su sala especializada constituye el nivel superior jerárquico, es la cúspide del procedimiento contencioso administrativo.

6. Propuestas constitucionales sobre modelos de transferencia de competencias. Textos de la convención del 2022 y del consejo constitucional del 2023.

Tanto el proyecto de texto constitucional elaborado por la convención constitucional el 2022 como el reciente construido por el Consejo Constitucional durante el 2023 fueron rechazados por la vía plebiscitaria. Siendo documentos muy disimiles y criticados a la vez, en lo que respecta al tema relativo a las transferencias de competencias, ambos constituían un avance respecto de lo que tenemos hoy. Si hacemos un repaso a la discusión que generaron ambos proyectos en lo que respecta al capítulo de la descentralización del Estado y particularmente los mecanismos de transferencias de competencias, podemos concluir que hubo bastante acuerdo de parte de los integrantes de ambas instancias, en especial en la propuesta del consejo constitucional.

La primera propuesta significaba un mayor grado de avance en el proceso descentralizador, se proponía derechamente la supresión del Estado unitario y la creación de un Estado Regional, similar al italiano o al autonómico español, integrado por comunas autónomas, regiones autónomas, y autonomías territoriales indígenas y territorios especiales (art.187). En lo que nos interesa, lo regional, además de incorporar un listado de competencias de la región autónoma, entre otros preceptos, proponía que la asamblea regional pudiera solicitarle al Congreso Nacional la delegación de potestades legislativas (art.226 letra d), potestad que lo asemejaría a un nuevo tipo de estado (Estado Regional), más allá de una mera descentralización administrativa. También (letra b) proponía que la asamblea pudiera "dictar las normas regionales que hagan aplicables las leyes de acuerdo regional" normas legales en que participaban ambas cámaras del Legislativo nacional; se indica una larga lista de competencias de la región autónoma siendo en su mayoría concurrentes o compartidas (art. 220) y, por último, contemplaba el ejercicio de la potestad ejecutiva (letra e) "ejercer la potestad reglamentaria en conjunto con quien dirija el gobierno regional en materias de su competencia y dictar los reglamentos de ejecución de ley cuando esta lo encomiende."

En lo que respecta al procedimiento de transferencias de competencias de la administración central a las entidades territoriales, sin perjuicio de las competencias otorgadas por la propia Constitución, se lo dejaba entregado a la ley y agrega que estas siempre deberán considerar el personal y los recursos financieros suficientes (art. 195.1).

En cambio, el segundo proyecto constitucional en lo relativo a la organización territorial del Estado se definía claramente como un Estado unitario y descentralizado. (art.4), por su

parte, al gobierno regional se le otorga autonomía administrativa y financiera para el ejercicio de sus competencias de acuerdo a que establezca la ley. (art.131.2), todos ellos son significativos avances a lo que actualmente consagra el texto constitucional que niega autonomía a los gobiernos regionales. Y en lo que respecta a las transferencias de competencias decididamente establece un procedimiento que contempla la vía legal y la reglamentaria (art. 130.1), entregándoles a las autoridades de los gobiernos regionales y comunales la acción para solicitarlas. También proponía un listado de materias competenciales propias del gobierno regional, destacándose el turismo, la infraestructura y la vivienda (art.132.1).

Artículo 132 1. Los gobiernos regionales tienen entre sus funciones la promoción del desarrollo, inversiones y conectividades de su respectiva región, la prestación de los servicios públicos de su dependencia, orientar el desarrollo territorial de la región, de fomento de la participación y de las actividades productivas, el turismo, infraestructura, vivienda y las demás que determine la Constitución y la ley institucional.

El texto contenía además una disposición transitoria (art. transitorio trigésimo octavo), que obligaba al Presidente de la República a enviar dentro de un plazo de dieciocho meses los proyectos de ley al Congreso Nacional para tramitar las transferencias de competencias en materias de turismo, infraestructura y vivienda a los gobiernos regionales. La norma constitucional no solo contenía una declaración de funciones propias del gobierno regional, sino que además mandataba al ejecutivo y al legislativo en un plazo perentorio a darle seguridad a un proceso de distribución de competencias que ha sido reiteradamente esquivo por parte de las autoridades centrales.

7. **Propuestas para un nuevo modelo de distribución de competencias para Chile.**

Uno de los grandes desafíos que han sufrido algunos procesos de descentralización es el de carácter cultural, romper la mentalidad centralizadora que subsiste con mucha fuerza en la población y particularmente en los funcionarios de jefatura y subordinados de los servicios públicos que actúan en el centro del país y porque no decirlo, también de los funcionarios que desarrollan su actividad al interior de municipalidades y regiones, es dificultoso y lento.. Hay temor, tanto de parte de los empleados del centro por la pérdida del empleo e influencia, como también de los empleados de regiones y municipalidades ante la obligación de asumir nuevas y desconocidas funciones.

El proceso debe ir acompañado de una preparación en la formación y capacitación del

capital humano en las regiones y municipios para recibir estas nuevas funciones y competencias. Esta transformación y el traspaso requiere de recursos financieros importantes, por eso que el proceso debe ser gradual y ordenado. La experiencia comparada de España e Italia ha sido de un traspaso gradual primero a algunas de las regiones y posteriormente a las demás en un plazo razonable, los españoles se demoraron cinco años, los italianos todavía siguen transfiriendo competencias y potestades.

De lo señalado con anterioridad nos hace concluir que el proceso descentralizador de nuestro viejo estado unitario, también va a significar una verdadera reforma para la modernización de la administración del estado. Modernización del estado y descentralización del estado van de la mano y deben pensarse y tratarse conjuntamente.

En cuanto a la tramitación normativa que debe impulsarse, esta también debiera ser planificada de manera gradual y ordenada. La ley deberá contemplar una remisión al gobierno regional para que este tenga potestad de dictar reglamentos regionales traspasándole de esta manera la competencia ejecutiva.

La Constitución Política de la República debería contemplar un procedimiento particular y específico que permita a través de la ley transferir las competencias y servicios públicos del gobierno central a los gobiernos regionales. Una ley orgánica constitucional deberá establecer las materias de las competencias a transferir, un mecanismo que asegure el efectivo traspaso y la gradualidad del mismo. La administración y gestión de las nuevas competencias las debería ejercer el Gobernador regional y paulatinamente el delegado presidencial regional debería ir dejando sus funciones hasta quedar exclusivamente con las que compete al gobierno interior del Estado, como ocurre en todos los demás países en que existe un Estado descentralizado.

La ley debe ser específica sobre la materia y deberá fijar las bases de las funciones que mantendrá el gobierno central y las funciones ejecutivas que se traspasarán al gobierno regional. La ley deberá crear los servicios públicos que operará en la región y que estarán bajo la dirección, coordinación, fiscalización y supervisión del gobernador regional. Los servicios públicos regionales creados por ley administrarán y ejecutarán sus funciones propias, asimismo deberá contar con recursos disponibles para su funcionamiento.

El proceso descrito anteriormente debe ir acompañado de urgentes reformas en los organismos de control de la legalidad de las normas regionales y de los recursos públicos que se gasten en la región. Las contralorías regionales que existen en la actualidad deben

ser modernizadas y reforzadas.

Seguridad y certeza para Chile. Sin seguridad no hay democracia.

Andrés Jouannet V.

El primer derecho, por sobre cualquiera otro, es que el Estado debe garantizar a la ciudadanía la seguridad pública. El Estado se crea con la promesa de garantizar la seguridad a cambio de que el individuo entregue su libertad total, vale decir, pasamos de un estado de naturaleza original, donde no existen reglas ni control a un estado donde por medio de un contrato social hemos acordado que una entidad superior, denominada Estado, nos rija, y por tanto circunscribirá nuestra libertad al equilibrio de la libertad de los otros miembros de la sociedad que han adscrito este contrato social. En este sentido entregamos nuestra libertad total por la seguridad que nos debe otorgar el Estado. Es lo que llamamos derechos de primera generación, que son nuestros derechos civiles y políticos; luego vendrían los derechos de segunda generación, que serían económicos, sociales y culturales; los derechos de tercera generación, que son los derechos de los pueblos o de solidaridad y; hoy estamos hablando de los derechos de cuarta generación, que serían los derechos de acceso a las tecnologías de la información y el conocimiento.

En consecuencia, si el Estado no es capaz de responder o satisfacer el derecho de la seguridad pública, no es posible desarrollar plenamente los derechos civiles y políticos y por tanto el resto de los derechos quedan eclipsados por esta promesa incumplida del Estado respecto del primero de los derechos: la seguridad pública.

La democracia, en su definición mínima, es la posibilidad de ejercer y desarrollar las libertades públicas y los derechos civiles. Si el Estado no garantiza la seguridad, tanto las libertades públicas como los derechos civiles no pueden desarrollarse, por lo que estaríamos frente a una democracia de baja intensidad o incluso defectuosa.

Dado lo anterior, como partido Amarillo proponemos un concepto de "seguridad radical", vale decir, si no hay seguridad pública no hay democracia, por lo que es un deber imperativo del Estado garantizar la seguridad publica total. No se trata de un Estado policial o autoritario, el Estado debe respetar siempre los Derechos Humanos, pero al no darle protección a sus ciudadanos atenta directamente contra el derecho humano fundamental, que es el derecho a la vida y a la protección de ésta y así mismo a poder vivir en libertad dentro de la democracia. Sin seguridad no se puede desarrollar la libertad.

Amarillos por Chile es un partido que cree profundamente que sin seguridad es muy difícil desarrollar una democracia plena, por lo que proponemos para los próximos años medidas básicas pero fundamentales para avanzar en un país que garantice la seguridad pública que permita, por una parte, vivir la democracia y que así mismo posibilite que las personas se desarrollen económica y socialmente de forma plena. En este sentido, sin seguridad no hay certeza para el desarrollo social y económico, lo que atenta contra la paz social, fragmenta la sociedad y deja en la indefensión a los sectores más vulnerables de la sociedad.

1 Más carabineros y mayor especialización policial

En la actualidad hay un déficit de 35 mil carabineros, lo que significa que tenemos un 40% menos en comparación con la OCDE. Hoy en día, cada dos años se están formando alrededor de tres mis quinientos nuevos carabineros, de los cuales, en el transcurso de su formación inicial, alrededor de quinientos se retiran, por lo que terminan egresando más o menos tres mil nuevos carabineros. Sin embargo, en el lapso de esos dos años, cerca de dos mil quinientos carabineros se retiran o se jubilan de la institución, por lo que finalmente se están incorporando alrededor de 500 nuevos efectivos y, dada la dimensión del crimen organizado y la inseguridad que existen hoy en el país, lo anterior es absolutamente insuficiente. Se requieren formar por los próximos 10 años a lo menos 8 mil carabineros cada dos años, lo que finalmente significará que egresarán más o menos seis mil quinientos nuevos efectivos, pero si se les restan los mil quinientos a dos mil que se retiran cada dos años, quedamos con cuatro mil nuevos efectivos, lo que llevaría a que en 10 años podríamos recién superar el déficit actual.

Así mismo, deben haber nuevas especializaciones, más allá de las actuales especialidades que posee la institución. Lo anterior debido al cambio que ha experimentado la criminalidad en los últimos años.

Se debe crear una "policía de elite" que enfrente al crimen organizado que hoy posee una organización mucho más sofisticada y poderosas redes nacionales e internacionales. La idea central es que sea un tipo de carabineros del más alto nivel de formación, tanto técnica, física como intelectualmente, que además su identidad sea resguardada y que su accionar

sea protegido con un reglamento especial para que puedan actuar en las situaciones más complejas, entendiendo que enfrentaran a grupos delictuales extremadamente peligrosos y con alto poder de fuego.

De igual forma no es lo mismo el delito rural que el urbano, por tanto urge tener una policía rural y otra urbana que conozcan tanto el lugar donde ejercen su autoridad, como a la gente que ahí habita. Deben relacionarse directamente con la comunidad; sus dirigentes y vecinos, y los problemas particulares que afectan indistintamente al campo y a la ciudad. Esto permitirá hacer más eficiente la labor policial, más cercana y pertinente. Con lo anterior el "Plan Cuadrante" lograría más eficiencia, sobre todo en las ciudades. Chile es un país diverso, no es lo mismo enfrentar a los narco carteles, que operan en el norte de Chile, que enfrentar el terrorismo en La Araucanía, por tanto es fundamental especializar los carabineros para enfrentar la complejidad actual del crimen organizado y las diferencias territoriales en que este se desarrolla.

2 Policía Militar de Fronteras

Ciertamente las Fuerzas Armadas están preparadas para la guerra y para proteger a Chile de alguna amenaza extranjera. En tal sentido, más allá de las amenazas que otras naciones pudieran generar hacia nuestro país, lo cierto es que la gran amenaza contra la Seguridad Nacional en la actualidad es el crimen organizado y como este ha permeado nuestras fronteras, incluso controlando éstas en algunas zonas del norte del país. Así, la crisis migratoria ha mostrado la fragilidad del control fronterizo. Lamentablemente Carabineros no tiene el personal suficiente para resguardar nuestra extensa frontera. En la actualidad las Fuerzas Armadas están desplegadas en la Macro Zona Norte, como protección fronteriza, acción que en un futuro próximo debiera continuar.

Así mismo, existe en la actualidad una policía militar perteneciente a la Armada de Chile, que es La Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, más conocida como Directemar o policía marítima, que entre otras de sus funciones tiene la de proteger nuestra frontera marítima, por tanto hay una experiencia positiva en cuanto a otorgarle a una rama de las Fuerzas Armadas la condición de policía militar.

Por todo lo anterior, lo que se pretende con la creación de la policía militar de fronteras, es disponer de una institucionalidad nueva, que bajo el mando del Estado Mayor Conjunto

tenga como misión fundamental resguardar nuestra frontera terrestre, aérea y marítima, sobre todo la protección de la frontera terrestre, la que en la actualidad está bajo amenaza. La responsabilidad de este nuevo cuerpo será proteger todo espacio fronterizo, por lo que a sus capacidades militares se les deberá complementar con una facultad de policía, también para resguardo de aeropuertos.

El objetivo fundamental es especializar a un cuerpo de nuestras Fuerzas Armadas, entendiendo que la gran amenaza a nuestra seguridad nacional pasa por el control fronterizo hoy amenazado y permeado por el crimen organizado internacional y por otra parte y permitir así que el resto de las Fuerzas Armadas siga con su funsión permanente para las que fueron creadas, que es la defensa militar de la Nación. Lo anterior debido a que en la actualidad su presencia tanto en la Macro Zona Norte como en la Macro Zona sur, ha distraído a las Fuerzas Armadas de sus funciones y actividades fundamentales.

La creación de la Policía Militar de Fronteras permitirá garantizar un resguardo de las fronteras frente a la crisis migratoria, pero sobre todo atacará a los carteles del crimen organizado internacional desde su origen, antes que entren a Chile.

3 Cárceles seguras

En Chile no se han construido cárceles de máxima y alta seguridad, sólo se han adecuado algunas de las actuales, construidas con menores estándares de seguridad, por lo que se requiere para los próximos años la construcción de 4 cárceles de máxima y alta seguridad para poder segregar a los presos de mayor peligrosidad vinculados a bandas y carteles extremadamente peligrosos -fundamentalmente extranjeros-. Lo fundamental en esta materia es que, además de cumplir su condena en régimen cerrado y segregado, no puedan tener contacto dentro de la cárcel ni hacia afuera de ella. La capacidad promedio de estas cárceles debe ser de dos mil quinientos reclusos.

Dichas cárceles deben ser administradas y atendidas por gendarmes especialmente preparados en exclusiva para este tipo de recintos, lo que significa que no pueden pertenecer a asociaciones gremiales y que su identidad debe ser resguardada.

De la misma forma se deben construir en los próximos 8 años a los menos 8 cárceles de mediana complejidad para enfrentar el exceso de población penal que existe en la actualidad, vale decir, una cárcel por año con capacidades de a lo menos dos mil internos

por penal.

Las cárceles de máxima, alta seguridad y mediana complejidad son una respuesta urgente al sobre exceso de población penal, aumento de la criminalidad y violencia del crimen organizado, como también para contrarrestar el control que el crimen organizado ejerce en los recintos penitenciarios, cuestión que ha sido advertida por la Fiscalía en noviembre de 2024.

Respecto a las amenazas en contra de los gendarmes y también en relación a la corrupción que puede incubarse en esta institución fundamental en la seguridad de la Nación, sólo un dato; el 2023 se incautaron 24.713 celulares de los penales del país, lo que hace deducir que debe haber quedado un número significativo sin incautar, si se calcula que en promedio el pago por ingresar un celular a un penal, por parte de algún funcionario, sería de 300 mil pesos. Entonces, estamos hablando de alrededor de siete mil quinientos millones de pesos, sin contar la cifra negra de los celulares no incautados.

El año 2020 la población penal alcanzó un mínimo con 38.000 reclusos, debido al contexto de la pandemia. Lo cierto que en la actualidad existen alrededor de 60.000 presos, lo que significa un aumento del 57% en tan sólo 4 años; las cárceles están completamente saturadas y la capacidad de población carcelaria está superada en alrededor de un 40%.

Para poder enfrentar este desafío penitenciario se requiere aumentar en 20% a los gendarmes con uniforme. En la actualidad gendarmería cuenta con alrededor de 20 mil funcionarios, de estos, más o menos 14 mil son gendarmes uniformados. De igual forma, en la actualidad gendarmería cuenta con 8 asociaciones de funcionarios, pero creemos que se debe terminar con este tipo de institucionalidad sindical al interior de gendarmería, ya que si bien la estructura de gendarmería es jerarquizada y obediente, sus funcionarios pueden incorporarse a asociaciones de funcionarios, lo que en reiteradas oportunidades genera una dualidad contradictoria que atenta contra el margen mínimo de seguridad de los penales. Gendarmería debe tener una orgánica como la tiene carabineros, la que es jerarquizada y militarizada, para no qué hayan dudas respecto del mando y las líneas institucionales.

De igual forma, el modelo de cárceles debe ser concesionado y los recintos completamente tecnificados, para que haya el mínimo contacto entre gendarmes y presos.

Por último, respecto de la construcción de recintos penitenciarios de complejidad baja, fundamentalmente para jóvenes primerizos o con compromiso de baja peligrosidad, también

se requiere construir a lo menos uno por región y 3 para la región metropolitana. Esto último se debe complementar con una política de prevención del delito en jóvenes, adolescentes y niños. Para esto los ministerios de Desarrollo Social y de Familia (Subsecretaría de la Niñez), de Justicia, del Deporte, de Educación y del Trabajo, deben desarrollar una política integral que apunte a sacar a los niños, adolescentes y jóvenes del círculo del delito. El futuro gobierno tiene un imperativo moral y ético de trabajar con la infancia y la juventud que hoy se encuentran en la marginalidad y vulnerabilidad, para evitar que caigan en los tentáculos del hampa. Para ese trabajo son fundamentales las organizaciones del mundo civil organizado, especialmente las iglesias. En aquel programa se debe invertir lo que sea necesario, debido a que un preso en la actualidad le cuesta al país alrededor de un millón de pesos y, según un estudio de Clapes UC, entre 2013 y 2022, los costos de la delincuencia aumentaron del 1,4 % al 2 % del PIB. Se estima que la economía de país ha dejado de crecer a lo menos 1 punto debido al avance del crimen organizado, lo que sería alrededor de tres mil millones de dólares al año.

Por todo lo anterior, estamos hablando de un plan ambicioso, es pensar en un nuevo programa tipo Chile Crece Contigo, pero esta vez para contrarrestar la delincuencia que proviene de las familias en la marginalidad y en la vulnerabilidad. Este programa debe entregar el suficiente capital social para que los jóvenes no puedan ser coaptados por la delincuencia.

4. Ficalía y PDI

Por último, se debe modernizar tanto a la PDI como a la Fiscalía, encargados de las investigaciones, debido a que en Chile se han instalado poderosos carteles internacionales de crimen organizado, lo que entre otras cuestiones ha significado que en los últimos 8 años las tasas de homicidio en Chile aumentaron alrededor de un 70%, pero en contraste, la tasa de efectividad de la PDI y de Fiscalía ha bajado considerablemente. De tal forma, alrededor del 40% de los homicidios no tiene imputado conocido, por tanto la respuesta de la investigación debe adecuarse a estándares modernos, como también la tarea de inteligencia, para poder interceptar al crimen organizado

PARTIDOS, GOBERNABILIDAD Y REFORMA DEL SISTEMA POLÍTICO EN CHILE

Álvaro Briones

"Las fantasías de omnipotencia se evaporan
y nos descubrimos frágiles. ¿No podría ser el
desencanto… una situación
fértil para la democracia?"
(Norbert Lechner, ***Los patios interiores de la Democracia***)

Introducción

"El sistema político chileno está enfermo". Expresado de muchas maneras y con diversos énfasis, este enunciado ha llegado a ocupar el primer lugar entre las frases que expresan el estado de ánimo social y político de nuestro país. El instrumento preferido para medir la intensidad con la que se manifiestan los síntomas de esta enfermedad es el desafecto por la política, sus instituciones y desde luego sus actores, mostrado clamorosamente por la ciudadanía en múltiples encuestas.[156]

[156] Según el ***Índice de Democracia de The Economist (2022)***, Chile ha retrocedido en algunos indicadores de calidad democrática, en gran parte debido al debilitamiento de la confianza ciudadana en los partidos políticos. El ***Latinobarómetro (2021)*** señala que solo el 11% de los chilenos confía en los partidos políticos, una de las cifras más bajas de América Latina. En la Encuesta CEP N° 92, correspondiente a los meses Agosto-Septiembre de 2024, a la pregunta *¿Cuánta confianza tiene usted en las siguientes instituciones?* El Congreso y los partidos políticos obtuvieron los niveles más bajos de confianza, con un 8% y un 4% respectivamente. El Gobierno, otra sede de la política, alcanzaba sólo el 19% de la confianza de los encuestados y las municipalidades, que suelen presentarse como la expresión del Estado -y en consecuencia de la política- más cercano a la gente, alcanzaban sólo el 24% Por contraste, la Policía de Investigaciones obtuvo un 59% de confianza, las universidades un 57%, Carabineros el mismo porcentaje y las Fuerzas Armadas 51%. En la misma encuesta ante la pregunta "*De los siguientes partidos políticos… ¿con cuál de ellos se identifica más o simpatiza más*", el partido que más adhesiones logró (Socialista) sólo atraía a un 5% de los encuestados, el partido que lo seguía (Republicanos) a un 4 % e igual porcentaje recibía el partido Renovación Nacional. De los quince restantes partidos presentados para este escrutinio público, tres obtenían un 3%, cuatro un 2% y el resto obtenía 1 o 0%.
En su estudio ***"Los determinantes de la confianza en las instituciones públicas de Chile"*** (OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9cdf8865-es) la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) presenta las respuestas logradas en Chile a la pregunta "En una escala del 0 al 10, donde 0 es nada y 10 es completamente, ¿cuánta confianza tiene en [institución]?". Y nuevamente en este caso los partidos políticos y el Congreso Nacional ocuparon los últimos lugares de la confianza pública. Los partidos alcanzaron sólo un 14.2% de las respuestas de personas que mostraban una confianza alta o moderadamente alta y el Congreso un 18,6%.

En este artículo intentaré mostrar las posibles causas de esta enfermedad y evaluaré las curas que se han propuesto para su sanación. Naturalmente incluiré mi propia opinión. Pero antes de llegar a ello parece necesario dejar establecido qué entiendo por sistema político y, sobre todo, la relación de este con la democracia que, hablando de la sociedad y sus necesidades, es el principal bien a proteger.

David Easton, que es considerado uno de los principales teóricos del análisis sistémico en la ciencia política. Definió en su obra ***A framework for political analysis***[157] al sistema político como el conjunto de interacciones relacionadas con lo que él llamó la "asignación autoritativa de valores en una sociedad", entendiendo como tal asignación autoritativa la asignación de valores vinculantes para toda la sociedad mediante la política.

Talcott Parsons, que desde una perspectiva estructural-funcionalista define al sistema político como un subsistema dentro de la sociedad general[158], lo sitúa como el responsable del logro de metas y la coordinación de los esfuerzos colectivos, gestionando los conflictos y movilizando recursos mediante el uso del poder. Cumpliría esta función junto al subsistema económico (encargado de asegurar recursos para la sociedad), al subsistema social o comunitario (a cargo de la integración y cohesión social) y al subsistema cultural (a cargo de la estabilidad normativa y los valores que guían a la sociedad).

Giovanni Sartori, a su vez, en su obra ***"Elementos de teoría política"***[159] define el "sistema político" como el sistema específico de normas, instituciones y relaciones de poder que organizan una comunidad política. Una organización de la comunidad política cuyo fin último es la regulación de la coexistencia de actores con intereses diversos dentro de la misma comunidad.

La definición de Sartori es, probablemente, la que más se adapta a la descripción del orden que Chile, con base en su Constitución y sus tradiciones políticas, ha establecido como marco de su convivencia social. Específicamente, lo que nuestro país ha definido como su ordenamiento es un sistema político caracterizado por la existencia de elecciones

[157] Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1965.
[158] ***El sistema social***, Alianza Editorial, España, 1988
[159] Alianza Editorial, España 2005

universales, secretas e informadas entre representantes de múltiples partidos políticos diferentes entre sí, como forma de selección de las autoridades del Estado; un sistema político en que existe separación efectiva de poderes y estos son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, que se controlan mutuamente con capacidades equilibradas; en donde impera el estado de derecho y una constitución regula la protección de los derechos y libertades individuales y colectivos. Se trata, como es fácil advertir, del sistema político que hoy conocemos como "democracia liberal".

De ahí, en consecuencia, que cuando se afirma que el sistema político está enfermo, en realidad se esté afirmando que la democracia –"liberal" como la deseamos en Chile- no está funcionando adecuadamente. No está cumpliendo a cabalidad su función de regular la coexistencia de actores con intereses diversos dentro de nuestra sociedad.

Al hacer etiología de esa enfermedad que afecta a nuestra democracia, se debe hacer fe en el *dictum* ciudadano expresado en las encuestas de opinión que he mostrado antes, aquel que nos lleva a admitir que, si el problema principal y quizás el origen de la enfermedad no se encuentra en los partidos políticos, estos por lo menos son su aspecto principal: ellos son el problema y el origen de la incapacidad de la democracia para cumplir su función en nuestra sociedad. Los partidos políticos serán, en consecuencia, el tema central de las líneas que siguen.

Sistema político y sistema de partidos

Los partidos políticos son el elemento central en el funcionamiento de una democracia. Son los mediadores entre la ciudadanía, que es la soberana, y los poderes del Estado, que son los articuladores del orden democrático. No existe una democracia sin partidos. Aún en una celestial "democracia directa" como la que soñó Rousseau, aquella en la que "a los hombres rectos se les engaña difícilmente, a causa de su sencillez" y en la que sería posible ver a "grupos de campesinos resolver los asuntos de Estado bajo una encina y conducirse siempre con acierto", es inevitable que diferencias de opinión generen partidarios y éstos se organicen para mejor explicar y tratar de lograr todo o una parte de lo que su opinión expresa.

Los partidos son el engranaje fundamental para garantizar la representación y el

funcionamiento democrático, asegurando que las diversas voces de la sociedad sean escuchadas y tengan influencia en las decisiones políticas. Sólo una autocracia perfecta puede imponer la ausencia de partidos y aún ésta -como ocurre en Corea del Norte- debe generar el "partido" del autócrata.

El sistema de partidos, en ese contexto, es el conjunto de partidos políticos que operan en una democracia, sus características internas, su relación con el entorno político, social y económico, incluyendo las leyes y reglamentos que los afectan y la manera en que interactúan entre sí dentro del sistema político que llamamos democracia.

Para cumplir su función en democracia, los partidos deben ser capaces, en lo esencial, de articular y agregar las demandas que emanan de la sociedad. De transformar, en suma, las necesidades sociales -expresadas en esas demandas- en propuestas políticas. Tales propuestas deberían conformar programas de gobierno y, en el caso de partidos que en un sistema democrático ejercen la oposición a un gobierno, programas alternativos al del gobierno al que se oponen.

Para alcanzar las capacidades que les permitan cumplir esos cometidos, los partidos deben estar "anclados" en la sociedad, esto es, deben estar conectados con la sociedad cuyas demandas deben o dicen representar. Esa capacidad es conocida hoy en día como "institucionalización" y según Samuel P. Huntington[160], es el proceso mediante el cual una organización política adquiere estabilidad, cohesión interna, legitimidad y reglas operativas que perduran más allá de los individuos que la integran, desarrollando una identidad propia que la diferencia de otros actores. Según este autor, la institucionalización está vinculada a la capacidad de operar sin depender de fuerzas externas, como líderes carismáticos o grupos de poder; y también está vinculada a una organización interna bien definida y que funciona bajo reglas claras, así como a su capacidad de ajustarse a los cambios en el entorno político o social sin perder su esencia. Pero sobre todo la institucionalización está vinculada a una identidad que trasciende a sus miembros y se enraíza en la sociedad.

De igual manera, los partidos, para cumplir la función que les corresponde en el orden democrático, deben ser organizaciones eficazmente estructuradas en el sentido de que

[160] ***El orden político en las sociedades en cambio***. Paidós, Buenos Aires 1972.

quienes cumplen la función de "anclaje" o conexión con la sociedad deben estar perfectamente vinculados con sus partidos. Tal vinculación debe actuar en un doble sentido. De una parte, de los militantes hacia el partido dando lugar a la capacidad de éste de recoger efectivamente las manifestaciones de las necesidades y aspiraciones de la base social; de otra, del partido hacia los militantes, transmitiéndoles y logrando la comprensión de ellos acerca de lo esencial de las aspiraciones programáticas y conceptuales, así como de la visión de la sociedad en su conjunto -de lo que es y de lo que debe ser la sociedad- de la que el partido es portador. Este último cuerpo de ideas es lo que conocemos convencionalmente como "ideología" y un partido en el que los militantes estén debidamente vinculados con su organización es un partido en el que los militantes conocen, entienden, practican y divulgan esa visión de la sociedad, esa ideología, tanto como el programa del partido.

Como está dicho, la única conformación de partidos que el orden democrático rechaza es la del partido único. Pero de ahí en más pueden existir sistemas bipartidistas -como en la práctica es el sistema de los Estados Unidos- y multipartidistas, como ha sido la tradición de nuestro país. Los partidos, a su vez, pueden tener diferencias menores o mayores en sus ideologías y programas, lo que puede dar lugar a la competencia o a la cooperación entre ellos, con arreglo a las disposiciones constitucionales y legales que regulan el funcionamiento de la democracia en cada país.

Por otra parte, la democracia liberal misma puede organizar de diferentes formas la constitución de los poderes del Estado. El ejecutivo puede conformase desde el legislativo como en un sistema parlamentario o ser electo directamente por la ciudadanía en un sistema presidencial como el chileno. Algunas instancias del poder judicial pueden ser decididas directamente por la ciudadanía en votación o ser establecidas por la interacción de los otros dos poderes como ocurre en Chile. Bajo cualquiera de estas formas, los partidos siguen situándose en el centro del ordenamiento democrático en tanto mediadores entre la ciudadanía y los poderes del Estado.

Y lo que quizás sea más importante de tener en consideración. En cualquiera de sus formas, la democracia liberal puede "enfermarse" si sus partidos dejan de cumplir las funciones a las que están llamados en el marco de esa democracia. En el momento en que estas líneas terminan de escribirse (diciembre de 2024-enero de 2025), se comenta que las democracias

de Francia y Alemania atraviesan por problemas y quizás alguien llegue a opinar que están "enfermas" porque, renunciados sus jefes de gobierno, los partidos encuentran dificultades para formar nuevos gobiernos; en tanto que de España se comenta que su democracia tampoco está en las mejores condiciones toda vez que su jefe de gobierno ha formado la mayoría parlamentaria que le permite gobernar… con partidos independentistas, esto es que quieren irse de España. Como todas ellas son democracias liberales organizadas bajo la forma de regímenes parlamentarios, la evidencia demuestra que no es en la forma de organización de la democracia en donde radiquen por lo general los problemas de ésta, sino en los partidos que son sus oficiantes.

Los partidos políticos, hoy

¿Cumplen los partidos políticos chilenos la exigencia democrática que he descrito hasta aquí? Si bastara el veredicto ciudadano que expresan sostenidamente las encuestas, debería decir que no. Pero hay que agregar que no es sólo la opinión expresada en esas encuestas: la evidencia también tiende a mostrar fallas significativas de los partidos con relación a la tarea que están destinados a cumplir en democracia. La "enfermedad" del sistema político chileno tiene origen, sin duda, en sus partidos políticos.

Lo cierto es que éstos, en la actualidad, no satisfacen ninguna de las exigencias de la democracia. Si aplicara con estricto rigor las características deseables de los partidos políticos en democracia, descritas líneas más arriba, debería decir que los partidos en nuestro país se caracterizan, hoy, por su "desinstitucionalización", esto es por la disminución de su vínculo con grupos o "clases" sociales de referencia y con los electores en general. Del mismo modo, nuestros partidos muestran una tendencia incontestable a la "desvinculación" de sus militantes o, de otro modo, muestran una gran incapacidad para trasmitir a sus militantes los elementos esenciales de su identidad que éstos, a su vez, deben trasmitir a la sociedad.

Ambos fenómenos, la desinstitucionalización y la desvinculación de los partidos puede encontrar en parte explicación, que no justificación, en la restructuración de la sociedad de clases.

La idea de clases sociales como comportamientos estancos que orientó el análisis y la actuación de los partidos desde Karl Marx, se desvanece en el siglo 21. En la actualidad los contornos de las clases sociales son difíciles de definir y con ello se hace difícil definir a un partido político por su representatividad de clase. El campesinado, tal como se definía en el siglo 19 y buena parte del siglo 20 -incluso en nuestro país hasta el inicio del proceso de reforma agraria en 1967- es posible que ya no exista. Los recolectores de cosechas de productos de exportación producidos por el campo chileno suelen ser estudiantes en sus períodos vacacionales, cuando no braceros importados desde países vecinos. Incluso el trabajador que mantiene vivo un campo sembrado es posible que habite en la ciudad más cercana y se traslade cada mañana al campo en su propio vehículo como haría el empleado de cualquier oficina de su ciudad. El "proletario industrial" contemporáneo es prácticamente indefinible, como indefinible es la diferencia entre un obrero de la industria extractiva del cobre en Chile, con entrenamiento para manejar maquinarias de cientos de miles de dólares de valor -y que percibe un salario a la altura de esa responsabilidad- y un ingeniero de operaciones que sea su jefe.

Por ello los partidos políticos han dejado de identificarse con clases (el "proletariado") o segmentos de clases (la "pequeña burguesía"); incluso definiciones amplias como "clase trabajadora" pierden sentido cuando los asalariados pueden invertir sus ahorros en acciones de grandes empresas. La construcción de la identidad de un partido político en Chile, hoy, es muy difícil sino imposible de lograr sobre la base de un relato que busca la representación exclusiva de una clase o fragmento de clase social.

Describirse a sí mismo como un partido orientado por el Marxismo-Leninismo, según reza la Declaración de Principios del Partido Comunista de Chile inscrita en el Servicio Electoral como requisito para su registro legal, no sólo es un anacronismo intelectual, sino que un instrumento totalmente inútil en la búsqueda de la institucionalización y enraizamiento en la sociedad de ese partido. Más bien a la inversa, si los líderes y funcionarios gubernamentales comunistas buscaran conectarse con la sociedad explicando que ellos pretenden ser la vanguardia política del proletariado industrial y que su objetivo político es la instauración de una dictadura de ese proletariado, probablemente no cosecharían un solo adepto y sí, quizás, muchas sonrisas benevolentes de aquellas que la gente reserva para

quienes considera que están "mal de la cabeza".

¿Qué o a quiénes tienden a representar entonces los partidos políticos chilenos? Para seguir utilizando inclementemente el ejemplo del Partido Comunista, casi bastaría con recordar los casos de sus personeros más populares y probablemente aquellos que mantienen en buena medida en pie la votación que han obtenido en sucesivos actos electorales recientes. Se trata o bien de liderazgos como el del alcalde Daniel Jadue, basados en una combatividad que no define bien a quien defiende (en su caso quizás a quienquiera que sea humillado o excluido por algún odioso representante de una élite difícilmente precisable), y tampoco a quien ataca (esa élite de contornos difusos, tanto que en ella caben todos los que el propio alcalde Jadue decida); o bien depende del *glamour* que pueden imprimirle a la política luchadoras comunistas que combinan la defensa de los pobres, débiles y vulnerables con la imposición de modas en materia de vestidos, peinados, el rojo de los labios o la forma de los anteojos ópticos.

Y es que los partidos en Chile, hoy, tienden a representar estados de ánimo sociales, tendencias culturales e incluso modos de vida, antes que a clases o segmentos específicos de clases sociales.

Los estados de ánimo social dan lugar a identidades reactivas, defensivas y de actuación esporádica que pueden o no expresarse en actores colectivos. Los actores colectivos en que encuentra expresión son grupos de presión, movimientos sociales e incluso medios de comunicación social. En la elección de alcaldes de noviembre de 2024 tuvo expresión un fenómeno de esa naturaleza en la votación obtenida por Matías Jair Toledo, quien fue finalmente electo en la comuna más populosa del país -Puente Alto- sin estar asociado a partido alguno y expresando con mucha intensidad y de manera directa las necesidades y la cultura de la comunidad, desde la exigencia de más seguridad pública hasta el uso de la música urbana como forma preferente de comunicación.

Una expresión particular de este fenómeno son los partidos que expresan estados de ánimo esporádicos. Estos dan lugar a organizaciones al servicio de caudillos cuyas carreras políticas solo pueden ser comprendidas por la desinstitucionalización que facilita la personalización

de la política ante votantes desafectos, indignados y despolitizados que también han personalizado su voto ("yo voto por personas y no por partidos"). En Chile el caso de la constitución del "Partido de la Gente" de manera exclusiva en torno a la personalidad de un líder carismático, el economista Franco Parisi, es un buen ejemplo del fenómeno y una buena expresión del efecto que provoca la mayor facilidad para surgir y expresarse que poseen hoy los movimientos sociales de protesta y grupos de interés con acceso a recursos económicos o mediáticos.

Las tendencias culturales, por su parte, dan lugar al "identitarismo", que hoy inunda la sociedad y la política chilenas. Las demandas y la política identitaria dividen a la sociedad en grupos de interés en función de la identidad de género, el origen étnico, la orientación sexual o alguna forma de vida en particular, como la defensa de la naturaleza, el veganismo u ocupar la bicicleta como medio preferido de transporte. Quienes la abrazan asumen que la identidad arrogada es su principal atributo -en la mayoría de las ocasiones el único- y que poseerlo les confiere una suerte de superioridad moral sobre los demás. Esto último no es para nada trivial porque obliga a quienes detentan tal superioridad a actuar como evangelistas en tierra de paganos, tratando de convencer a quien se les cruce en el camino de la verdad de la que ellos son portadores. Y, si encuentran resistencia, a declarar enemigos a esos escépticos y a cubrirlos de los más ácidos calificativos: "intolerantes", "racistas", "machistas", "homófobos", "transfóbicos", "sexistas", "destructores de la naturaleza", "fascistas" y otros epítetos que no podrían ser reproducidos aquí. Y no se trata sólo del oprobio de recibir tales adjetivos por vía de los medios sociales de comunicación, sino que, en muchos casos, de verdaderos linchamientos mediáticos cuyos efectos destructores sobre la vida social y laboral de los afectados puede prolongarse por años.

El identitarismo tiene una presencia ya dominante en nuestra cultura y también, y quizás de manera más efectiva, en la política y en los partidos políticos. Es probable que, en distintas medidas, aspectos del identitarismo estén presentes en prácticamente todos los partidos políticos, incluidos aquellos tradicionales y creados mucho antes que el identitarismo hiciera irrupción en la sociedad. Es interesante destacar aquí que por lo menos dos pensadores de los que se afirma que sentaron los cimientos de la política identitaria, el argentino Ernesto Laclau fallecido en 2014 y su pareja, la belga Chantal Mouffe, que se definían a sí mismos como postmarxistas, fueron capaces de identificar la relación entre el identitarismo como fenómeno político y la evolución de la sociedad desde la perspectiva de

las clases sociales. En su artículo *Socialist strategy: where next*[161] admitieron que el marxismo era cuestionado por la aparición de "nuevas contradicciones» y que la noción de lucha de clases necesitaba ser modificada. Concretamente se preguntaban hasta qué punto se había vuelto necesario modificar la noción lucha de clases si se quería abordar los nuevos sujetos políticos y mencionaban como tales a las mujeres, las minorías nacionales, raciales y sexuales, cuyo carácter, según ellos, era netamente anticapitalista pero cuya identidad no estaba construida en torno a "intereses de clase" específicos. El enemigo de estos sujetos políticos, explicaban, no se define por la explotación, sino por poseer cierto poder, un poder que no emana de su lugar en las relaciones de producción, sino que es el resultado de la forma de organización característica de la sociedad actual que no es sólo capitalista sino también sexista, patriarcal y racista.

Finalmente, la representación de ciertos modos de vida se está también haciendo presente entre aquellas tendencias que afectan y modelan la desinstitucionalización de los partidos políticos en Chile. El hecho que una ministra comunista del gobierno del presidente Gabriel Boric pueda, al mismo tiempo, ser una importante *influencer* de la moda entre las mujeres, habla ya de ese fenómeno. Aunque probablemente el que se ajusta aún más a la realidad de un estilo de vida que comienza a convertirse en signo de identidad política sea el llamado "ñuñoismo", un modo de vida asociado originalmente a quienes habitaban en una determina comuna de la ciudad de Santiago pero que hoy es posible encontrar en todo Chile, asociado principalmente a personas jóvenes y profesionales. Este modo de vida incluye el interés por la música de Silvio Rodríguez, el cine de autor, los cafés boutique y las mascotas, pero también y quizás de manera principal, una postura progresista frente a temas sociales y una postura alternativa y extrema frente a temas políticos. Es posible que el Partido Frente Amplio en nuestro país encuentre un importante número de adhesiones entre los ñuñoistas.

El fenómeno de la desvinculación en los partidos políticos chilenos, esto es la desvirtuación de la relación entre los militantes y sus partidos, probablemente encuentra su origen en la intersección entre el individualismo que ha tendido a imponerse como norma cultural en nuestro país y la condición de agencia proveedora de empleos para militantes que terminaron asumiendo los partidos a poco de iniciados los gobiernos que sucedieron a la

[161] "***Marxism today***", enero de 1981

dictadura concluida en 1990. Probablemente el paradigma de este fenómeno, que afecta de igual manera y con la misma intensidad a partidos considerados de izquierda y de derecha, sea la imposición del "cupo" como derecho a un cargo político adquirido en propiedad por un partido político al entrar a gobernar en coalición con otros.

La conversión de los partidos políticos en verdaderas agencias de empleo -empleos en los que se incluye el de parlamentario o parlamentaria- no sólo terminó por desvirtuar violentamente los principios de eficiencia y eficacia en la administración del Estado y sus organismos dependientes o relacionados, sino que tendió a acabar también con la relación original entre un partido y sus militantes. Hoy, cuando se cumplen tres y media décadas de recuperada la democracia, es posible encontrar personas que han hecho carrera en la administración del Estado sin salir nunca de él y sin respetar escalafón alguno, pasando por cargos tan disímiles como secretario de un parlamentario, director de departamento de algún ministerio (cualquiera, las especialidades no existen), funcionario municipal (cualquier municipalidad en la que el partido tenga derecho a "cupo"), quizás subsecretario de Estado o aún ministro para luego ser jefe de gabinete de un subsecretario en otro ministerio y así, una ronda permanente mientras el partido pueda dar y el partido puede dar mientras esté en el gobierno. En esa condición, la relación entre el militante y su partido se distancia de cualquier posible lealtad con principios, ideología o programas para convertirse en una subordinación determinada exclusivamente por esa capacidad del partido de ser el proveedor del sustento diario.

En el caso de los parlamentarios -y por extensión concejales, alcaldes y gobernadores- ya se ha hecho un lugar común la renuncia de éstos a sus partidos cuando advierten o creen advertir que no serán nominados como candidatos para una reelección o para otro cargo de elección popular, a objeto de postular al mismo en calidad de independientes. La adhesión o la simple identificación con los principios, ideología o programa de su partido quedan así en el olvido (si es que alguna vez tuvieron consciencia de ellos), para convertir a la "carrera" política en un negocio individual. Y todavía más espectacular, por lo desvergonzada, es la actitud de parlamentarios que son elegidos como candidatos de un partido en el cual militan, pero luego de ser electos cambian de afiliación y se unen a otro partido que, por ser tal, tiene principios, ideología y programa diferentes de aquel por el cual fue electo. Y todo ello sin consultar y la mayoría de las veces sin intentar siquiera explicárselo a sus electores.

Este fenómeno ha dado lugar a un neologismo que hoy puebla -sin piedad por el idioma español- las páginas de periódicos y las audiciones de radio y televisión: "discolaje", supuestamente derivada de la palabra "díscolo" con la que calificaban su transfuguismo quienes querían ennoblecer de alguna manera su actitud.

La gobernabilidad, hoy

La democracia es el orden social que los seres humanos crearon para regular su convivencia. Se le pide, en consecuencia, que sea capaz de proveer las condiciones, esto es las normas de convivencias traducidas en leyes y regulaciones que den lugar, a su vez, a una convivencia pacífica y beneficiosa para todos. La existencia de esas leyes y regulaciones, organizadas a partir del órgano al que los mismos seres humanos en sociedad decidieron delegar tal función, esto es el Estado, demanda de esos seres humanos, devenidos en ciudadanos al aceptar al Estado, acuerdos que estén todos dispuestos a aceptar. Desde que Hobbes lo describiera así en su ***Leviatán***, tales acuerdos constituyen el "contrato" que da lugar a la posibilidad de la convivencia.

De ese "contrato", que da lugar al Estado y a la democracia, la política es el instrumento preferente. Es la política la que debe generar los acuerdos y regula la coexistencia de actores con intereses diversos dentro de la sociedad. La función de la política es, en definitiva, la regulación en el ejercicio del poder.

El resultado de esa función que la democracia deja descansar en la política es lo que conocemos como gobernabilidad. En una sociedad democrática, gobernabilidad es la capacidad del sistema político para generar acuerdos y resolver problemas entre los actores políticos; es la capacidad de garantizar estabilidad económica como mecanismo de reducción de las tensiones sociales; es la capacidad de lograr cohesión y participación ciudadana. En suma, es la condición que permite que la democracia cumpla los objetivos para los cuales fue diseñada y estructurada[162].

[162] Norbert Lechner, en un pasaje de ***Los patios interiores de la Democracia. Subjetividad y política*** (Flacso, Santiago de Chile, 1988) explica del siguiente modo la gobernabilidad: "La gobernabilidad no es simplemente la capacidad de un gobierno para imponer decisiones o mantener el orden, sino

La política, buena o mala, es la que da lugar a una buena o mala gobernabilidad. Cuando no existe una buena política, esto es cuando la política no cumple la función de transformar las necesidades sociales en propuestas políticas, la gobernabilidad decae y con ella la calidad de la democracia. Y un país como Chile, que ha conocido dos proyectos de nueva Constitución en apenas algo más de un año, debe saber que una mala política es capaz de imponerse sobre cualquier marco constitucional o legal formal. El mejor ejemplo de ello es el de la Federación Rusa, que en 1993 y mediante plebiscito, aprobó una Constitución que expresa cabalmente los principios de la democracia liberal. Sin embargo, la política rusa, en la práctica, dista bastante de seguir esos principios y desde hace años muestra más bien la forma de una autocracia en la que por algunos años se alternaron en la presidencia y la condición de primer ministro Vladimir Putin, con credenciales de autócrata y Dimitri Medvedev como su decorativa alternancia. Eso duró hasta que Putin, quizás para evitar tanto trámite, impulsó en 2020 una reforma que le permitió presentarse a nuevos mandatos como presidente sin necesidad de acudir a subterfugios. La única explicación posible para esa situación es que probablemente ese país carece de cultura democrática (hay que recordar que pasó directamente de la autocracia zarista a la autocracia comunista) y que un texto constitucional, por muy democrático que intente ser, no va a crear hábitos democráticos allí donde la democracia no ha existido nunca.

En Chile, en este momento, existen evidencias de que experimentamos una mala gobernabilidad, lo que no puede ser sino consecuencia de una mala política. A continuación intentaré exponer algunos de los problemas de gobernabilidad que aquejan a nuestro país.

Debilidad de los partidos

Ya he descrito las presiones que se ejercen sobre los partidos políticos chilenos hoy, como el personalismo producto de la desvinculación con sus militantes, su desinstitucionalización y desarraigo con la base social, el clientelismo que generan con sus propios militantes

---

la habilidad de procesar demandas y conflictos de una sociedad, garantizando legitimidad y estabilidad en un contexto de diversidad y pluralismo."

Para Giovanni Sartori (***Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados***, 2a. ed. México, Fondo de Cultura Económica, 2001) la gobernabilidad está asociada a la eficiencia del sistema político. Un sistema bien gobernado, para él, es aquel que presenta un equilibrio entre **representatividad** (inclusión) y **eficacia** (capacidad de tomar decisiones de manera oportuna y funcional). Para Sartori, un sistema bien gobernado es aquel que logra evitar tanto la parálisis por exceso de representatividad como la autocracia por exceso de eficacia.

producto de su conversión en agencias de empleo y la indisciplina de militantes electos a cargos de representación popular, derivada de la posibilidad de convertir esos cargos de representación popular en negocios particulares.
Todo ello debilita a los partidos y, en consecuencia, debilita la democracia. La democracia necesita partidos políticos sólidos que actúen en forma colectiva en las decisiones políticas en representación de intereses y demandas que surgen de la sociedad. Cuando los partidos dejan de representar esas demandas para asociarse a estados de ánimo pasajeros, aunque emanen de colectivos sociales, o cuando se abandona a caudillismos unipersonales, pierden en capacidad de representar demandas sociales.

De igual modo, cuando la representación popular obtenida mediante actos electorales democráticos se transforma en el resultado de verdaderas campañas de popularidad medidas por los minutos de aparición en programas matinales de televisión o por la capacidad del candidato de prometer logros que él y todos los que conocen la realidad saben imposibles de alcanzar dentro de la estructura del Estado, los partidos pierden su razón de existencia en democracia. Dejan de representar genuinamente la necesidad emanada de la base social y dejan de ser una forma de decisión colectiva, para convertirse en una suma de voluntades dispersas e inconducentes desde la perspectiva de la construcción de un orden social estable y que procure un mayor bienestar para todos.

En un partido que deja de ser un proyecto colectivo para convertirse en una suma de voluntades personales y en el que la representación parlamentaria o de otro tipo es un negocio privado, la disciplina de los representantes electos por un partido se vuelve tenue hasta desaparecer. Los partidos pueden lamentarlo, pero mucho más debe lamentarlo la democracia. Y el sentido del Congreso en tanto "parlamento", esto es un lugar de diálogo y deliberación además de sede del poder legislativo del Estado, desaparece junto con la disciplina. Un espacio en el que la opinión de un "parlamentario" está determinada por su estado de ánimo o por intereses particulares, reduce enormemente la posibilidad de que el debate gire en torno al tema originalmente planteado y que las votaciones sean determinadas por la calidad de ese debate y de los acuerdos colectivos que éste produzca.

Ese fenómeno, el desarraigo de los parlamentarios de una idea o programa central para ser substituido exclusivamente por sus intereses particulares, explica el transfuguismo que es

otro factor de incertidumbre y desorden en la construcción de acuerdos. Es verdad que los ciudadanos votan por personas, pero si esas personas son presentadas por un partido, el elector incluye esa característica entre las características que determinan su preferencia. Y no como una característica menor, por el contrario, un partido identificable por su ideología, sus proyectos y programa, transfiere esas características a quien lo representa en un acto eleccionario. La frase "yo voto por personas, no por partidos" sólo tiene sentido cuando la persona votada se presenta como independiente de todo partido al acto eleccionario. El sólo hecho de concurrir en la lista de un partido, aunque se declare independiente, ya denota una preferencia y un compromiso con las ideas de ese partido. No mostrar solidaridad y compromiso con esas ideas o abandonar ese partido una vez electo, constituye una traición de quien lo hace al partido que lo llevó como candidato, pero principalmente a sus electores.

Y es preciso tratar como una expresión particular de la debilidad de los partidos su incapacidad para formular programas claros y explícitos, capaces de orientar a sus militantes e interpelar a la ciudadanía. Hoy, las propuestas de los partidos son difusas y muchas veces carentes de coherencia, lo que tiene como consecuencia la percepción ciudadana de falta de representatividad que se expresa en el desafecto mostrado por las encuestas.

Debo dejar planteado en este momento un tema sobre el que inevitablemente volveré más adelante: la debilidad que exhiben los partidos en materias programáticas está en buena medida amparada y quizás provocada, por la posibilidad legal de pactos electorales que hoy no sólo orienta, sino que posiblemente determina la actitud y el comportamiento de los partidos chilenos. La existencia de estos pactos, que es determinante también de la fragmentación de partidos que hoy muestra el sistema político chileno, permite a partidos pequeños unirse coyunturalmente al solo objeto de acumular votos que permitan a uno o varios de ellos sobrevivir en cada elección. Del mismo modo, si el pacto lo hace un partido pequeño con uno grande, le permite al pequeño beneficiarse del rebalse de votos que genere el pacto, sobre todo en distritos grandes en los que se pueden llegar a elegir hasta

ocho diputados. Incluso los partidos grandes pueden, en este último caso, beneficiarse de los votos que pueda allegar el partido pequeño al pacto. Hasta ahí todos parecen ganar con el pacto… menos los electores, porque la única condición objetiva de un pacto electoral es que los partidos que pactan no sean muy diferentes entre sí, lo que lleva a hacer difusos los programas electorales de los partidos para logara esa similitud y, como precedente, a los partidos a hacer igualmente difusos o inexistentes los programas con que se presentan ante la sociedad.

Polarización

La polarización, en una democracia, define aquella situación en la que las opiniones y actitudes políticas se sitúan progresivamente en extremos opuestos. La dimensión extrema de una situación de polarización está bien descrita por aquel momento político en que esas posiciones opuestas tienden a radicalizarse hasta tornarse irreconciliables, lo que reduce el espacio para el consenso o las posiciones moderadas.

Es innegable que Chile vive una situación de polarización, que contrasta con la primera etapa de convivencia democrática post dictadura, en la que lo dominante fue su contrario. Hoy los consensos y acuerdos de esa primera etapa se han desvanecido. Se trata de un fenómeno iniciado y quizás inducido por la orientación política con que la presidenta Michelle Bachelet condujo su segundo mandato presidencial (2014-2018), que comenzó por la disolución de la coalición política (la "Concertación de Partidos por la Democracia") que había impulsado la condición de gobernabilidad anterior y su substitución -como base de su gobierno- por una coalición que incluía al Partido Comunista y propiciaba una política más radical en materia tributaria y regulatoria.

Esa nueva realidad dio lugar a un deterioro de la política en el sentido de pérdida de la capacidad de "regulación del poder" mediante acuerdos y consensos, los que fueron reemplazados por la polarización y la destemplanza. Quizá un buen ejemplo de esa situación es la que describe la discusión sobre la reforma al sistema de pensiones. Éste, desde su implementación en 1981 como sistema de capitalización individual, experimentó reformas en 2002 y 2008: con discusión, con disensos, pero con acuerdos finales en los que todos cedieron en algo y ganaron en algo. La percepción nacional de que eran necesarias modificaciones aún más profundas dio lugar a un nuevo proyecto de reforma por parte del gobierno durante la segunda administración de la presidenta Bachelet; ese proyecto, en el

clima de polarización que ya comenzaba a imponerse, no prosperó. Una nueva propuesta de reforma fue impulsada por el gobierno durante el segundo mandato del presidente Sebastián Piñera (2018-2022), de signo político opuesto al de la presidenta Bachelet; ese nuevo proyecto, en el clima polarizado ya abiertamente dominante, tampoco prosperó.

Al mediar su mandato iniciado en 2023, el actual presidente, Gabriel Boric, propuso un nuevo proyecto de reforma del sistema, que hasta el presente tampoco ha prosperado. La peculiaridad de esta nueva imposibilidad de solución a esa demanda nacional es que, luego de una docena de años de debates y frustraciones, pareciera haberse llegado a acuerdos en la mayoría de los aspectos que una reforma debiera incluir… excepto en el destino del incremento en 6% de la cotización (que deberían aportar los empleadores): la oposición de derecha al gobierno sostiene que ese 6% debe ingresar completo a la cuenta individual del futuro pensionado, en tanto que el gobierno y sus sostenedores de izquierda mantiene que esa cotización adicional, completa o en parte, debe concurrir a algún procedimiento de "reparto". La discusión sobre este único punto es ajena, en el momento en que se escriben estas notas, a cualquier consideración técnica, para adquirir connotaciones estrictamente ideológicas y, en el clima de polarización dominante, es posible que no tenga solución en un corto plazo.

Otro buen ejemplo del clima destemplado al que conduce la polarización en el escenario político, es el abuso del expediente constitucional de las acusaciones por parte del Congreso y de la creación de comisiones investigadoras, la mayoría de las veces constituidas casi de manera exclusiva para mostrar acritud y en no pocos casos para agredir a los gobiernos de turno, sin importar mucho la gravedad de lo acusado o investigado y sin que tampoco importe mucho la viabilidad de su resultado: lo que sí importa es agraviar con una acusación[163]. Las comparecencias ante comisiones investigadoras, por otra parte, suelen

[163] Durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera la oposición presentó siete acusaciones constitucionales en contra de ministros y dos en contra del presidente de la República; es decir, en promedio más de dos acusaciones por año. De esas nueve acusaciones sólo una terminó con una declaración de culpabilidad: la del ministro del Interior Andrés Chadwick en plena crisis política provocada por el llamado "estallido social" de ese año. Sólo durante los primeros 10 meses de la administración de Gabriel Boric, la oposición presentó tres acusaciones constitucionales en contra de ministros de Estado: en contra de Izkia Siches (Interior) en junio de 2022 y en contra de Giorgio Jackson (Desarrollo Social) y Marcela Ríos (Justicia) en enero de 2023. Además, en octubre de 2022 se planteó una acusación en contra de Jeanette Vega, ministra de Desarrollo Social, que no avanzó debido a la renuncia de la ministra lo que dejó la acusación sin efecto. Durante los tres primeros años del gobierno se han presentado nueve acusaciones constitucionales.

convertirse en verdaderos interrogatorios policiales que se perpetran sobre personas tan alejadas de responsabilidades políticas directas como asesores, funcionarios menores o incluso personas ajenas a la administración del Estado o su conducción política (fue el caso de una comisión creada para investigar... sueldos en una Universidad y que obligó a comparecer a un Rector).

En el análisis de su encuesta ***Estudio Nacional de Polarizaciones 2024 Entendiendo la (des)confianza***, las corporaciones 3xi y Criteria llegan a la conclusión de que la brecha entre lo que piensan las personas de derecha y lo que piensan las personas de izquierda ha disminuido en el país en comparación con el año anterior. Señalan que ello se explica debido a que hay más convergencia en temas de seguridad y economía, a que la gente de izquierda apoya más ideas asociadas al libre mercado y a que existe un cambio entre la gente de derecha en temas valóricos. El mismo estudio revela que ha aumentado la disposición al diálogo entre las personas y que el hecho que las personas de izquierda aciertan más cuando imaginan lo que opinan las derechas y que lo mismo ocurre con las personas de derecha respecto de las de izquierda, estaría revelando un menor prejuicio respecto de las ideas de otros.

Los resultados de la encuesta, por otra parte, indican que la confrontación política y los niveles de intolerancia en el país están provocando temor en las personas. El 59% se siente algo o muy identificado con la frase "tengo miedo a que la confrontación política nos lleve a lamentar enfrentamientos violentos entre las personas". Y el 57% se identifica con la frase "Tengo miedo a lo que me pueda pasar dado los altos niveles de intolerancia en el país". Asimismo, una mayoría (74%) no desconfía de quienes votan por una opción opuesta. La conclusión a que llegan los autores es que la polarización y los niveles de confrontación e intolerancia preocupan a la sociedad e infunden temor.

La realidad que muestra esta encuesta no puede ser más reveladora de la verdadera naturaleza del fenómeno de la polarización: es un fenómeno político, no social. Es expresión de una mala política, no de una mala sociedad.

Fragmentación de partidos

La reforma del sistema político que eliminó el sistema binominal, dio lugar a un proceso de incorporación de nuevos partidos al escenario político nacional, hasta alcanzar dimensiones que han terminado por ser consideradas negativas.

Waldo Chacón, del Proyecto Democracia de la Universidad Miguel de Cervantes, ha calculado el grado de fragmentación utilizando Índice de Número Efectivo de Partidos, de Markku Laakso y Rein Taagepera[164]. Su cálculo tiene como datos de base los siguientes: en las elecciones de diputadas y diputados de 2017 participaron 24 partidos de los cuales sólo 3 lograron obtener más de 10% de los votos (Democracia Cristiana (DC), Renovación Nacional (RN) y Unión Demócrata Independiente (UDI)), acumulando 44.03% entre ellos, en tanto que sólo 2 obtenían más de un 5% pero menos de 10% (uno de ellos Frente Amplio, que en ese momento no era un partido sino una coalición de partidos). Otros 8 tenían menos de un 5% pero más de un 1% y el resto, 8 partidos, habían obtenido menos de un 1%. En la elección de 2021 participaron nuevamente 24 partidos -aunque no los mismos de la elección anterior- y en esa oportunidad 4 partidos obtuvieron más de 10% de los votos (RN, UDI, Republicanos y Frente Amplio que todavía era una coalición de partidos) y todos ellos sumaban 44.01% de los votos en total, esto es algo menos que los 3 partidos más grandes en la elección anterior; 3 partidos obtuvieron más de 5% de votos pero menos de 10%; 7, más de un 1% pero menos de 5% y el resto, 10 partidos, menos de un 1%.

La fragmentación en esas votaciones se expresaba en la composición de la Cámara de Diputadas y Diputados. En la elección de 2017, 17 partidos obtuvieron escaños. De éstos, sólo 2 alcanzaron 30 o más escaños (RN y UDI), 3 obtuvieron 10 o más escaños, pero menos de 20 (PS, DC y Revolución Democrática, entonces integrante del Frente Amplio) 5 partidos obtuvieron 5 o más escaños, pero menos de 10 (Evópoli, PPD, PR, PC y Humanista) y el resto, 6 partidos y 1 independiente, obtuvieron menos de 5 escaños (4 de ellos sólo obtuvieron 1 escaño). Sobre esta base, Waldo Chacón pudo estimar el Índice de Número Efectivo de partidos en 7,67.

La elección de 2021 estableció que 21 partidos y un independiente estuvieran representados en esa cámara (hubo, supuestamente, más independientes electos, pero ellos se presentaron en las listas de los partidos lo que anula, para los efectos de la fragmentación

[164] El índice o fórmula de Laakso-Taagepera es utilizado para medir el "número real de partidos" teniendo en cuenta los votos que éstos logran reunir en las elecciones o el número de escaños que ocupan en un parlamento. En este índice, el número de partidos iguala al número efectivo de partidos sólo cuando todos los partidos tienen igual fuerza electoral y sería igual a 1 si un solo partido obtuviera todos los votos o todos los escaños y equivalente al número total de partidos si todos los partidos obtuvieran la misma votación o el mismo número de escaños. En todos los otros casos el "número efectivo" de partidos es menor al número real. Es una aproximación a la medición de la fragmentación política o de su inverso, la concentración política. Toda la información que se entrega aquí ha sido proporcionada directamente al autor por Waldo Chacón.

de partidos, su condición de independientes). De los partidos representados en la Cámara, esta vez sólo 2 tenían más de 20 escaños (RN y UDI) y 3 obtuvieron más de 10 escaños, pero menos de 20 (Socialista, Comunista y Republicanos). Entre estos 5 partidos sumaban 87 escaños de un total de 155, esto es un 56% del total. El 44% restante de los votos parlamentarios estaba distribuido entre 16 partidos y el representante independiente. De esos 16 partidos, sólo 6 tenían más de 5 diputados y 7 tenían menos de 3. Esta vez, según los cálculos de Chacón, el Índice de Laasko y Taapera arrojaba un 11,65. O de otro modo, la fragmentación de partidos en la Cámara de Diputadas y Diputados se había incrementado en más de un 50%.

Naturalmente sobre este tema hay más de un aspecto a considerar. Idealmente, un sistema político con una alta fragmentación de partidos representados en el poder legislativo, la sede política por excelencia en el orden democrático, podría significar que un número muy grande de expresiones, necesidades o reclamos nacidos de la base social, han logrado organizarse políticamente hasta alcanzar representación en sede política. Esa calidad de la democracia, sin embargo, está lejos de alcanzarse en Chile y la proliferación de partidos más bien ha significado la apertura de una suerte de mercado en el que algunos partidos surgidos con carátulas diversas hacen las veces de pequeñas empresas rentables debido al subsidio que aporta el financiamiento estatal a los partidos.

La fragmentación de partidos, por el contrario, ha traído a la política nacional, con el consiguiente menoscabo de la calidad de la democracia, un robusto conjunto de desgracias, todas ellas vinculadas entre sí. Por de pronto ha sido eficaz en contribuir a la paralización política por vía de su contribución a la parálisis legislativa. En un sistema político en el que la polarización es la principal causa de esa parálisis, la fragmentación de partidos contribuye a ella haciendo casi totalmente incierta cualquier articulación de voluntades con parlamentarios aislados, muchos de ellos con su condición de independientes ya recuperada luego de haber sido electos al amparo sólo formal de un partido o como único representante de algún pequeño partido que muchas veces gira en torno de él y de su decisión individual.

Emparentado con el fenómeno anterior está la práctica de pactos o mini alianzas sin respaldo ideológico o programático posible de reconocer, pero que la oportunidad de hacer aprobar una prebenda que ayuda a la carrera política de alguien convierte en un negocio de toma y daca con alguien de su misma condición. Estos pactos o alianzas oportunistas, sin respaldo en principios o ideologías, encuentran su primavera en períodos electorales en los que

suelen florecer. Para muestra el botón de una de esas flores: en la elección de gobernadores de noviembre de 2024, el partido Federación Regionalista Verde Social (FRVS), nacido de la fusión de cuatro mini partidos y un mini partido él mismo (en la elección de diputadas y diputados de 2021 obtuvo un 1,52% de los votos), llevó como candidato a Gobernador por la región de Biobío a un político que inició su carrera como militante del Partido Socialista, al que renunció para crear uno propio (Movimiento Amplio Social-MAS) y al cual también renunció luego de un tiempo para fundar otro partido llamado PAIS, que a su vez fue disuelto algo más tarde por no alcanzar los votos mínimos para su existencia legal por lo que se fusionó con el Partido Progresista. En toda esa larga y sinuosa carrera, ese político no mostró nunca credenciales de "verde" ni de "ecologista", en tanto que el FRVS no mostró nunca alguna inclinación de extrema izquierda como la que lució a lo largo de su carrera su ahora candidato, pero ambos, partido y candidato, confluyeron en un solo emprendimiento en la elección: el partido para beneficiarse de los votos que podía aportarle el candidato dada su condición de caudillo regional, y éste para beneficiarse del "cupo" de candidatura que el partido podía exigir en su condición de integrante de un pacto electoral.

Otro tanto puede decirse del populismo, entendido como el comportamiento político, generalmente de caudillos o líderes más o menos carismáticos, que utilizan en beneficio propio necesidades e incluso emociones populares presentando soluciones sencillas a problemas complejos. Esa comportamiento calza como anillo al dedo y se convierte casi en una necesidad para pequeños partidos -muchas veces estructurados en torno a un caudillo- que buscan como único propósito mantener y prolongar en el tiempo la "carrera política" de ese caudillo.

Todos estos efectos de la fragmentación de partidos en Chile afectan la solidez de las coaliciones de gobierno y de oposición y la previsibilidad del comportamiento de los partidos, dificultando la construcción de mayorías estables dotadas de capacidades decisorias en sistemas políticos. Son una causa de la mala política: de la "enfermedad" de nuestro sistema político.

Reforma del Sistema Político

El sistema político vigente en Chile se ha terminado de conformar merced a un conjunto de disposiciones legales aprobadas principalmente a partir de 2015, aunque algunas de ellas estaban vigentes con anterioridad. La principal modificación que introdujeron esas reformas

fue la transformación del sistema electoral. Hasta 2015 éste había sido uno de carácter binominal que, en esencia, estimulaba la formación de dos bloques políticos que tendían a tener representaciones parlamentarias semejantes y que, aunque limitaba la competencia y dificultaba enormemente la representación de partidos pequeños, forzaba el diálogo y los acuerdos entre esos bloques.

La Ley N° 20.840, publicada el 5 de mayo de 2015, sustituyó ese sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo. Con relación al poder legislativo, la norma redujo el número de distritos electorales de diputados, de 60 a 28, que eligen un total de 155 diputados en vez de los 120 que elegían hasta ese momento. Cada distrito elige entre 3 y 8 diputados, en lugar de los 2 cupos que elegían anteriormente. La misma Ley elevó el número de integrantes del Senado de 38 a 50 miembros, que son elegidos en 16 circunscripciones senatoriales, cada una correspondiente a una región, las cuales eligen entre 2 y 5 senadores dependiendo de su población.

La reducción del número de distritos con el consiguiente aumento de los escaños por cada uno de ellos, significó la creación de distritos muy grandes que eligen hasta ocho diputados. Esta situación, unida a la posibilidad de pactos contemplada en la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (Ley N.º 18.700) y las normas del Servicio Electoral de Chile (Servel), es la que más impacto ha tenido en la posibilidad de proliferación de partidos pequeños y en el fenómeno de la fragmentación. Con esos tamaños de representación parlamentaria por distrito, los partidos pequeños pueden elegir por lo menos un representante si se asocian en un pacto con partidos de mayor votación. Esto en virtud de las reglas del sistema electoral chileno (D'Hondt para parlamentarias y municipales)[165], permite generar una votación para el pacto que rebalse hasta alcanzar a los partidos más pequeños (hay que añadir, como he hecho antes, que los partidos pequeños contribuyen también, aunque en mucho menor medida, a la obtención del caudal de votos que se requieren para dicho rebalse)[166].

[165] Según el método D'Hondt, cada partido o pacto de partidos presenta una lista de candidatos y, una vez finalizado el escrutinio, los votos totales obtenidos por cada lista se dividen por números consecutivos a partir de 1 y hasta alcanzar el número de escaños disponibles en esa circunscripción. A continuación, se ordenan las cifras resultantes de todas las divisiones en una lista decreciente. Se asignan los escaños a los partidos en orden descendente según las cifras obtenidas.

[166] El ejemplo que sigue puede permitir entender esta situación. Tres pactos compiten por cinco diputaciones en un distrito, presentando cada uno cinco candidatos. El resultado de la votación da 11.000 votos para el primer pacto, 5.000 para el segundo y 2.500 para el tercero. Al hacer las divisiones, los números correspondientes al primer pacto son: 11.000, 5.500, 3.666, 2.750 y 2.200. Los números correspondientes a la segunda lista son: 5.000, 2.500, 1.666, 1.250 y 1.000. Y los correspondientes a la tercera lista son 2.500, 1.250, 833, 625 y 500. Puestos en orden descendente, a la primera lista le

Si se eligiera un número menor de parlamentarios por distrito -algo que ocurriría si se amplía el número de distritos- las listas de candidatos deberían necesariamente ser más pequeñas y el rebalse no alcanzaría a candidatos con menos votos.

Actualmente la posibilidad de favorecer a candidatos con menos votos beneficia en particular a partidos pequeños asociados en pacto con partidos grandes. Esa posibilidad encuentra origen en lo dispuesto en la Ley N°18.700 y en las normas del Servel que permiten la formación de pactos electorales, definidos como la alianza formal entre dos o más partidos políticos o agrupaciones independientes con el objetivo de presentar candidaturas comunes en elecciones populares (presidenciales, parlamentarias, de consejeros regionales o municipales) y coordinar estrategias políticas y electorales. Los escaños obtenidos por los pactos se reparten proporcionalmente según el sistema proporcional antes descrito. Por otra parte, la misma Ley contempla medidas para incentivar la creación de nuevos partidos políticos, disminuyendo el número de firmas de militantes requerido para su creación desde un 0,5% de quienes votaron en la última elección de diputados en una región a 0,25%, medida que también contribuyó a la proliferación de partidos.

El 14 de abril de 2016 se publicó la Ley N° 20.900, que prohíbe los aportes de personas jurídicas a los partidos, regula el aporte de personas naturales y crea un aporte estatal trimestral para los partidos políticos que cumplan con las normas legales vigentes y cuenten con representación en alguna de las cámaras del Congreso Nacional. El propósito declarado de estos fondos estatales es que los partidos puedan contar con recursos para el desarrollo de actividades de investigación, fomento a la participación de jóvenes y mujeres y de formación cívica. La misma Ley establece además reglas relativas a la contabilidad que deben llevar los partidos y la obligación de entregar un balance anual.

Otras disposiciones determinantes del sistema político actual en Chile son aquellas contempladas en la Ley N.º 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, modificada por última vez en 2021, que en su Artículo 56 establece que un partido político

corresponderán 4 candidatos elegidos, a la segunda 1 y a la tercera ninguno. Ahora bien, si cada lista estaba compuesta por 5 candidatos, correspondiendo 3 de esos candidatos a un partido y los 2 restantes cada uno a un partido distinto y la distribución de votos fue la siguiente: primera lista, los tres candidatos del mismo partido obtuvieron respectivamente 5.000, 1.800 y 1.500 votos y los dos restante 1.400 y 1.300 votos respectivamente; segunda lista 2.000, 1.500 y los tres candidatos siguientes 500; Tercera lista 2.000, 200, y 100 votos cada uno de los tres restantes. Entonces el cuarto candidato electo en la primera lista (presumiblemente candidato de un partido pequeño) ganará su escaño con 1.400 votos, no obstante que en la segunda y tercera lista había candidatos con más votos que él.

será disuelto si, en la última elección de diputados, no logra alcanzar el 5 por ciento de los sufragios válidamente emitidos en cada una de a lo menos ocho regiones o en cada una de a lo menos tres regiones geográficamente contiguas, en su caso (las regiones están asociadas a las condiciones mínimas exigidas para el registro legal de un partido político). La Ley N° 20.915, publicada el 15 de abril de 2016, introdujo modificaciones a esta Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos y estableció derechos y deberes de sus afiliados, entre otros la obligación de los partidos de permitir el acceso a la información y transparencia en su funcionamiento.

En relación con los requisitos de mínimos de votos o de parlamentarios electos para los partidos, conocidos como "umbrales", el texto elaborado por la Comisión Experta establecida por la Ley N° 21.533 para desarrollar el Proceso Constitucional durante el año 2023, propuso medidas destinadas a evitar la proliferación de partidos pequeños sin respaldo significativo. Señalaba específicamente que los partidos políticos debían alcanzar un porcentaje mínimo de votos situados entre el 3% y el 5% de la votación nacional en elecciones parlamentarias para obtener representación en el Congreso. Igualmente establecía que, **p**ara acceder al financiamiento estatal, los partidos debían cumplir con criterios tales como obtener un porcentaje mínimo de votos en las elecciones o mantener una estructura activa con representación territorial. Finalmente señalaba que los partidos que no alcanzaran el umbral establecido en varias elecciones consecutivas, podrían ser sujetos a procesos de fusión con otros partidos o incluso disolución.

El proyecto de reforma constitucional que fue rechazado en plebiscito el 17 de diciembre de 2023, incluía una disposición que planteaba un **umbral mínimo del 5% de votos a nivel nacional** para que los partidos políticos pudieran obtener representación parlamentaria, aunque agregaba la excepción para los casos de partidos que alcanzaran al menos ocho escaños sumando diputados y senadores. Agregaba también, como medida transitoria, una reducción del umbral a 4% en la primera votación posterior a la aprobación de la nueva Constitución. Esta última medida prometía una reducción casi automática del número de partidos con representación parlamentaria al reinicio de la actividad política luego del cambio constitucional, para luego estabilizar el umbral en 5%.

No obstante haber sido rechazado el proyecto de nueva Constitución, su propuesta en materia de sistema político y más específicamente de sistema de partidos, ha sido reconocida por la mayoría de los actores políticos como una posibilidad para la racionalización de ese sistema y en particular como una medida posible para la reducción del número de partidos actualmente existente.

En julio de 2023, diez diputados de centro izquierda presentaron un proyecto de ley que modifica la Ley 18.603. Argumentaron en su presentación que la excesiva fragmentación política generada en los últimos años trababa "el sistema y régimen político presidencial", que el mismo efecto tenían "actuaciones personalistas e individualistas ajenas a los trabajos o proyectos colectivos, derivado del alejamiento de parlamentarios militantes o independientes a los partidos que los cobijaron durante su elección" y que la "crisis de representatividad y la debilidad de las propuestas programáticas, se ha traducido… en una alta y preocupante 'migración' de parlamentarios y parlamentarias desde partidos y bancadas en el Senado y la Cámara de Diputadas y Diputados, quienes en ocasiones carecen de un vínculo ideológico con los partidos por los que se postularon, utilizándolos como meras plataformas para ganar elecciones."

El proyecto propone sancionar como infracción grave a la disciplina partidaria, el incumplimiento por parte de parlamentarias de los acuerdos de comité del que forman parte en el Senado o Cámara de Diputados y Diputadas y que los acuerdos de los comités parlamentarios serán obligatorios para sus miembros, estén estos afiliados o no a un partido político. Establece igualmente que todo partido político podrá federarse con otro u otros y que los partidos que así lo hicieran quedarían excluidos de la causal de disolución si la suma de la votación de los partidos integrantes a la federación alcanza al menos un cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos en la última elección de diputados, en cada una de a lo menos ocho regiones o en cada una de a lo menos tres regiones geográficamente contiguas, en su caso. Este procedimiento podría practicarse hasta noventa días anteriores a la fecha de celebración de una elección parlamentaria.

El proyecto establece igualmente que los partidos integrantes de una federación deben permanecer federados por al menos un período presidencial completo, que parlamentarios y parlamentarias de los partidos que sean parte de una misma federación deberán formar parte de los mismos Comités Parlamentarios y que los parlamentarios o parlamentarias no podrán renunciar a los partidos en los que fueron elegidos, ni al comité del que forman parte, durante el primer año del periodo parlamentario. En el caso de los senadores y senadoras tampoco lo podrían hacer dentro del primer y quinto año de su periodo y si renunciaran con posterioridad, perderían el 50% de las asignaciones parlamentarias.

El único otro proyecto formal orientado por el mismo propósito reformador conocido hasta el momento en que esto se redacta, es el "Proyecto de Reforma Constitucional que introduce modificaciones al Sistema Político y Electoral" dado a conocer en noviembre de 2024 por seis senadores en representación de los partidos Unión Demócrata Independiente, Renovación Nacional, Socialista, Por la Democracia y Evópoli, esto es que cubren el espectro político de centro izquierda y centro derecha del país.

El proyecto señala que el Servicio Electoral deberá actualizar cada diez años la asignación de los escaños de diputados entre los distritos establecidos y que esa actualización no podrá significar una modificación al número de diputados, esto es no modifica el número ni el tamaño de los distritos. Señala también que los partidos políticos que alcancen menos de cinco por ciento de los votos válidamente emitidos a nivel nacional en la elección de la Cámara de Diputadas y Diputados o que no lleguen a sumar como mínimo ocho parlamentarios en el Congreso Nacional -elegidos en esa elección parlamentaria y senadores que continúan en ejercicio hasta la siguiente elección- no tendrán derecho a ocupar escaños en la Cámara. Agrega que los votos obtenidos por los partidos políticos que no obtengan escaños se asignarán a los partidos políticos del pacto que sí cumplan con los requisitos para integrar la Cámara de Diputados, de manera proporcional al número de votos obtenidos por ellos en el respectivo distrito electoral, que a los independientes que integren una lista de un partido se les aplicarán las mismas reglas y que no será procedente la declaración de listas conformadas solamente por candidatos independientes.

El proyecto establece también que cesará en su cargo el diputado o senador que renuncie al partido político que hubiera declarado su candidatura y que no podrá jurar quien lo hiciera desde el día de su elección. También cesará en el cargo el diputado o senador independiente que, elegido en la lista de un partido político, comience a militar en un partido distinto al que declaró su candidatura o renuncie al Comité Parlamentario del partido político que la haya declarado; estos serán reemplazado por quien señale el partido político que hubiere declarado su candidatura.

Como disposición transitoria establece que, para la elección parlamentaria de 2025, podrán tener representación parlamentaria los partidos políticos que hayan obtenido al menos el cuatro por ciento de los votos válidamente emitidos a nivel nacional o tener escaños suficientes para sumar como mínimo cuatro parlamentarios en el Congreso Nacional entre los eventualmente electos en dicha elección parlamentaria y los senadores en ejercicio que continúan hasta la siguiente elección. También podrán obtener escaños y solo para la elección parlamentaria del año 2025 los partidos políticos que, habiendo concurrido en una misma lista o pacto electoral no hubieren alcanzado individualmente el umbral pero que se fusionen con el partido político de la misma lista o pacto electoral que lo hubiere alcanzado. Para ello, deberán fusionarse con el partido político de la misma lista o pacto electoral que lo hubiere alcanzado dentro de los treinta días posteriores a la fecha de la calificación realizada por el Tribunal Calificador de Elecciones, o podrán ser parte de una federación de partidos políticos según se regule en la ley.

Como resulta fácil de apreciar, el acento en la reforma al sistema político chileno ha sido puesto en la modificación del sistema de partidos y más específicamente en la reducción de éstos, con el objeto de eliminar o atenuar los problemas que trae consigo la fragmentación. Las preguntas que cabe hacerse, en consecuencia, son si la reforma al sistema de partidos puede llegar a significar una efectiva solución a los problemas que aquejan al sistema político chileno en la actualidad y si la solución al problema de la fragmentación soluciona los problemas de los partidos chilenos.

Mi respuesta, a la luz de lo expuesto hasta acá, es que reformar el sistema de partidos sí puede ser un gran contribuyente a la solución de lo que, en la primera línea de estas notas y dejándome guiar por el estado de ánimo a mi parecer dominante en la política y la sociedad chilena, llamé "enfermedad" del sistema político. He tratado de mostrar, en las páginas precedentes, que buena parte de esos problemas se origina en los partidos políticos, que no cumplen hoy por hoy con las exigencias que le plantea la democracia y de ahí mi convicción de que superar los problemas originados en esos partidos podría eliminar o en cualquier caso atenuar importantemente la enfermedad del sistema político.

Del mismo modo creo que la superación del problema de la fragmentación contribuirá eficazmente a solucionar los problemas de los partidos y con ello los problemas del sistema político… pero no será suficiente. Ya he mostrado que en algunos casos la fragmentación es el efecto y no la causa de otros problemas como el transfuguismo, la debilidad ideológica y programática de los partidos, su incapacidad de vincularse con la base social más allá de la representación de estados de ánimo o modos de vida y su desvinculación no sólo con esa base social, sino que con sus propios militantes. La desinstitucionalización y la desvinculación de los partidos debe intentar superarse al mismo tiempo que la fragmentación si se quiere una sanación efectiva del sistema de partidos en el país.

Con ese objetivo en mente, presentaré a continuación algunas medidas que deben tenerse en consideración para alcanzar la meta deseada.

Fragmentación

Una práctica habitual para controlar el número de partidos en un sistema político es el establecimiento de umbrales, esto es de límites mínimos de votación o de representantes electos que permiten ya sea el registro legal, la representación parlamentaria o ambos. En el mensaje que acompaña la presentación del proyecto de reforma constitucional presentado en noviembre en Chile, se mencionan los casos de Alemania (5% como umbral de votación para acceder a la representación parlamentaria), Portugal (5%), Italia (4%) y Suecia (4%). A ellos se pueden agregar, en América Latina, a Argentina que no tiene un

umbral nacional, pero sí uno de **3% del padrón electoral del distrito** en las elecciones para diputados; a Brasil, en donde los partidos deben obtener al menos el **2% de los votos válidos a nivel nacional** en un mínimo de 9 estados y el 1% en cada uno de esos estados para acceder a escaños en la Cámara de Diputados; a Perú, en donde el umbral es de **5% de los votos válidos** a nivel nacional o al menos seis escaños en una circunscripción para que los partidos accedan al Congreso; a Ecuador, en donde el umbral es de **4% de los votos válidos a nivel nacional** o que el partido obtenga al menos tres representantes en la Asamblea Nacional; a México, en donde se aplica el 3% de la votación nacional y el mismo umbral está establecido en Colombia; en Paraguay los partidos necesitan al menos el **1.5% de los votos válidos** a nivel nacional para obtener representación parlamentaria.

Dado el volumen que ha alcanzado el problema de la fragmentación en Chile, los umbrales de 5% de la votación nacional u 8 parlamentarios entre diputados y senadores para ocupar escaños en la Cámara de Diputadas y Diputados, propuesto en el proyecto de reforma constitucional presentado en noviembre, parecen necesarios. Sin embargo, por sí solos no serán suficientes para producir una efectiva reducción del número de partidos representados en esa Cámara. Para alcanzar esa capacidad es necesario complementar esos umbrales con dos medidas adicionales: la eliminación de los pactos electorales y la reducción del número de parlamentarios electos por cada distrito, medida esta última que exigiría o la reducción del número total de parlamentarios o el aumento del número de distritos.

Según he descrito antes, la existencia de pactos electorales, unida a distritos electorales excesivamente grandes esto es que eligen un número muy elevado de parlamentarios (hasta 8 según se ha visto), permiten, en virtud de la aplicación del sistema proporcional D'Hondt, eludir el requisito de la cantidad mínima de votos por la vía de alcanzar el número mínimo de parlamentarios exigidos. De ahí que sólo la aplicación simultánea del umbral relativo a la votación mínima alcanzada, la eliminación de los pactos electorales y la reducción del número posible de candidatos, haría efectivo también el umbral del número mínimo de parlamentarios electos.

La eliminación de los pactos electorales tiene ventajas adicionales desde la perspectiva de la práctica democrática. De una parte, estimularía a los partidos más pequeños a superar caudillismos o indefiniciones ideológicas o programáticas, por vía de la búsqueda de convergencias que se traduzcan en alianzas con otros partidos hasta conformar entidades más grandes y con capacidad electoral propia. Por otra, terminaría con el sinsentido de la competencia electoral en el interior de los pactos, para concentrar la competencia entre partidos que se verían obligados a una depuración programática para diferenciarse entre sí.

El proyecto presentado en noviembre de 2024 tiene el defecto adicional de que, al no mencionar efectos sobre los senadores electos en una elección (esto es no en ejercicio hasta la siguiente elección), se daría el fenómeno de que un partido que pierde el derecho a ocupar escaños de diputados debido a no haber alcanzado el número de parlamentarios exigidos sí podría mantener el escaño de un senador si éste fuese electo en esa misma elección, lo cual anularía el objetivo de disminuir la fragmentación de partidos en el Congreso Nacional. Para ser eficaz con relación a la reducción de la fragmentación, toda reforma debe considerar las dos cámaras del Congreso Nacional.

Finalmente, el aumento del número de firmas exigidas para la constitución de un partido también contribuiría a reducir la proliferación de éstos. Según se ha visto, la Ley 18.700 redujo el número de firmas necesarias para la creación de un partido, de 0,5% de quienes votaron en la última elección de diputados en una determinada región a 0,25%; esta medida ha traído como consecuencia un aumento del número de partidos, algunos de los cuales no pasan de conseguir las firmas en un número limitado de regiones del país, aunque la Ley permite considerarlos como tales una vez que han conseguido el número mínimo de firmas en tres regiones contiguas u ocho regiones en total[167].

[167] Según datos del Servicio Electoral, en octubre de 2024 existían 22 partidos constituidos en el país y 4 más en formación, la mayoría de los cuales no habían registrado militantes en todas las regiones del país.

Desinstitucionalización y desvinculación

Según he explicado en páginas anteriores, la principal función de un partido político en democracia es articular la relación entre la base social y el Estado, convirtiendo las demandas sociales en proyectos o programas políticos. Debería ser obligación de los partidos, en consecuencia, exponer periódicamente de manera pública sus programas actualizados, de modo de asegurar su conocimiento y discernimiento por la población del país. Un procedimiento adecuado para lograr ese objetivo podría ser la obligación de los partidos de publicar programas que describan sus propósitos, objetivos y métodos para alcanzarlos y que periódicamente los actualicen o expliquen las razones de su vigencia. Una periodicidad anual podría ser suficiente. Esos programas deberían tener una estructura similar que permitiese la comparación y el discernimiento. El financiamiento estatal a los partidos podría estar condicionado a esa obligación, de modo de asegurar su cumplimiento. De igual manera, por todo lo que se ha descrito en páginas anteriores el transfuguismo debe ser combatido[168]. La única forma de lograrlo es sancionando a quienes lo practiquen con la única pena significativa tratándose de personas electas en listas de partidos: la pérdida del escaño para que sea restituido al partido. Las propuestas contenidas en el proyecto de reforma constitucional presentado en noviembre parecen, así, ser certeras. Las críticas a estas medidas que se han dejado escuchar, hablan de una lesión al principio democrático de elección, puesto que los electores son los que habrían llevado al tránsfuga, con sus votos, al escaño del que ahora se lo despojará; sobre el punto, sin embargo, ya he dado mi opinión antes: si las personas son presentadas por un partido, esa es una característica que el elector incluye en su decisión. Si se acepta que los electores sólo votan por personas se estaría dictaminando la desaparición de los partidos políticos. Como señalé más arriba, la frase "yo voto por personas, no por partidos" sólo tiene sentido cuando la persona votada se presenta como independiente de todo partido al acto eleccionario.

El argumento anterior es de tal importancia que justifica también la proposición -no contenida en el proyecto presentado en noviembre- de que las elecciones de representantes populares se realicen con listas cerradas por partido, con los candidatos presentados en el orden que los partidos establezcan y que ese orden se aplique a la asignación de escaños que determine el método proporcional. Una reforma de esta naturaleza debería ser

[168] En noviembre de 2024, 43 parlamentarios, entre diputados y senadores, se declaraban independientes, en circunstancias que sólo 3 de ellos habían sido electos como tales.

complementada forzosamente, para ser eficaz, con la eliminación de "listas de independientes" pues, si personas independientes se unieran para presentar una lista, estarían en la práctica actuando como un partido y en consecuencia deberían ajustarse a las condiciones de creación de tales que establece la Ley y a las exigencias correspondientes de funcionamiento también estipuladas por las leyes. Lo anterior no niega la posibilidad de candidaturas independientes: solo establece que esas candidaturas deben presentarse de forma efectivamente independiente, esto es de manera individual o, de otro modo, como listas de una sola persona.

Colofón

Sean oídas las sugerencias anteriores o no, lo que importa es que después de leer estas líneas quede instalada en el lector la urgencia de la necesidad de reformar el sistema de partidos y el sistema electoral de nuestro país. Cuando se dice "el sistema político está enfermo" y se pierde la confianza en los partidos políticos y el Congreso, no están siendo puestos en cuestión ni los partidos ni el Congreso: es la democracia misma la que está siendo cuestionada. De ahí la urgencia de ese cambio. No es preciso que sea una transformación radical pero sí un paso en ese proceso de perfeccionamiento permanente que la propia democracia exige. Ignorar hoy el reclamo que apenas se disimula detrás de la desconfianza que expresan las encuestas, es abrir las puertas a soluciones radicalmente populistas o radicalmente autoritarias, ambas enarboladas como "solución" a los problemas de gobernabilidad. Algo que los demócratas no podemos permitir.

Derechos Humanos:
Cicatrizar la herida y abrir la imaginación.

Ricardo Brodsky B.

La Grieta Chilena

Históricamente, ha habido diversas formas de salir de los grandes conflictos humanos. Las sociedades primitivas hacían recaer la culpa de los desastres en un "chivo expiatorio" que con su culpa -falsa o verdadera- purgaba las responsabilidades colectivas. Así, muchos evitaban asumir sus errores.

Por muchos años se buscó a través del olvido y la impunidad restaurar la convivencia pacífica frente a conflictos desgarradores; en Chile, en particular, los dolores de la guerra civil de 1891 se curaron con gestos de olvido y conciliación. España, es sabido, vivió su transición democrática sostenida en el paradigma del olvido.

Después de los juicios de Nuremberg, a través de sentencias judiciales y del trabajo de Comisiones de la Verdad, el paradigma del olvido ha sido cuestionado y reemplazado por el de la verdad, la justicia y la memoria.

En esa lógica, durante las últimas décadas Chile ha sido escenario de un constante debate y lucha por el pasado, por reconocer responsabilidades, ajustar cuentas ante la justicia e interpretar el sentido de los acontecimientos. En busca de establecer una verdad reconocida sobre las violaciones a los derechos humanos, el presidente Aylwin creó la Comisión de Verdad y Reconciliación para investigar los casos de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos, tarea que fue completada en años posteriores por la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. El número de víctimas de desaparición forzada alcanza a las 1.092 personas, mientras que 2.123 personas fueron ajusticiadas ilegalmente. Más adelante el presidente Ricardo Lagos creó la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, la que fue reabierta por la presidenta Bachelet, certificando que 38.254 personas sufrieron prisión política y tortura durante el período 1973-1990.

Las personas y sus familias señaladas por ambas comisiones han sido objeto de medidas de reparación a través de programas destinados a apoyar a las familias en la búsqueda de justicia y asignar beneficios en materia de salud, educación, vivienda y previsión. Diversas leyes dan cuenta de este esfuerzo que por cierto no satisface plenamente a las víctimas,

pero que aun así ha sido consistente por parte de todos los gobiernos del período concertacionista. En el caso de las personas exoneradas por razones políticas, diversas leyes han otorgado reconocimiento y beneficios a 150 mil beneficiarios, así como también se establecieron medidas para apoyar e incentivar el retorno de los exiliados.

En relación con la justicia, Chile es hoy uno de los países con mayor experiencia en judicializar crímenes de lesa humanidad en tribunales locales, como lo demuestran las cerca de 450 sentencias dictadas entre 2002 y 2019. En tal sentido, jueces especiales, la Corte Suprema y la Corte de Apelaciones han jugado un rol decisivo al negar a partir de fines de la década de 1990 la aplicabilidad de la prescripción por crímenes contra los derechos humanos y la ley de (auto) amnistía decretada en 1978, y asumir las normas del derecho internacional en materia de derechos humanos, dando particular tratamiento a las causas de casos de detenidos desaparecidos y casos de ejecutados políticos. Al año 2019, con acuerdo al Observatorio de Justicia Transicional de la Universidad Diego Portales, había en el país 1.469 casos en investigación de los tribunales de justicia en contra de cerca de 900 agentes del sistema represivo de la dictadura. Entre 2010 y 2020 la Corte Suprema había completado 295 procesos, con 916 condenas, de las cuales 642 terminaron con penas privativas de libertad, afectando a 579 agentes del estado, entre ellos los principales cabecillas de la DINA y CNI, algunos de los cuales han muerto en prisión.
En lo referido a la memoria, nuevamente deben considerarse los informes de las comisiones que han establecido una verdad detallada e incontestable -base de la memoria social- que, unido a las luchas de las víctimas y sus familiares, han posibilitado, con o sin apoyo de los gobiernos, la creación de más de 200 memoriales en el país que recuerdan a las víctimas. A lo anterior se agrega como iniciativa de estado, la inauguración del Museo de la Memoria y los Derechos Humanos en 2010, iniciativa de la presidenta Michelle Bachelet que ha seguido sosteniéndose sin verse afectado por los cambios de orientación de los gobiernos de turno.

No obstante lo anterior, durante la transición, las víctimas y sus familiares se asumieron como una "comunidad de memoria" signada por el trauma. Se pueden comprender como un movimiento identitario en busca de reconocimiento de las víctimas, la reivindicación de sus ideales y la justicia material. El carácter eminentemente político de esta comunidad ha

llevado a que realicen una acción militante en pro de la verdad, la justicia y la reparación, pero también han caído en asimilaciones abusivas en nuestra historia reciente. El estallido social de 2019 y la violación de los derechos humanos ocurrida por desborde y fallas policiales ante un desafío mayor a su autoridad, es un claro ejemplo abusivo de manipulación ideológica y de búsqueda de ventajas políticas y morales a partir de la victimización.

Por otra parte, en el país la "inflación de los derechos" ha deteriorado la legitimidad de un núcleo de derechos irrenunciables. Así, por ejemplo, hemos escuchado por parte de estudiantes el derecho humano a estudiar gratis en la universidad y otros de muy discutible legitimidad, banalizando de este modo los derechos humanos fundamentales.

La memoria también se ha sublimado para convertirla en una suerte de obsesión identitaria. La verdad es que ésta no es una vacuna contra la ocurrencia de nuevos crímenes y violencias. Debe estar sujeta a un propósito de paz y reencuentro de una comunidad, no ser usada como medio para colonizar el presente por el pasado traumático. La conmemoración de los 50 años del golpe hizo patente esa contradictoria manera de entender la memoria y sobre todo la impotencia de la memoria literal frente a una memoria ejemplar que busca -no justificar- sino comprender.

El Don de Perdonar

Como país, es tiempo de ser capaces de superar los traumas del pasado, lo que requiere, más que Memoria o Justicia o Reparación, una forma radical de apertura al otro, requiere el Don de Perdonar.

Ninguna justicia y ninguna reparación es suficiente, nada puede equilibrar el sufrimiento causado. La lógica jurídica, está probado, pese a los logros descritos pertenece a un ámbito que no permite superar el trauma. Perdonar, en cambio, es un acto unilateral, un acto que rompe el círculo del daño y la retribución: se puede decir con Jacques Derrida que es un acto imposible pero también imprescindible para liberarse del pasado. Puede considerarse como algo imposible, como una verdadera aporía, pero de ningún modo es una manifestación de debilidad o claudicación. Por el contrario es la manifestación de una fuerza ética fundadora que no niega la justicia ni la reparación, pero que permite reconfigurar los vínculos entre los chilenos.

El perdón entendido no como olvido ni absolución fácil, sino como un don gratuito y libre. A diferencia del castigo o la reparación, el perdón no busca reparar el pasado, sino que

liberar el futuro.

Sin perdón el pasado queda abierto, ya sea como estrategia de descalificación del adversario o como herida (Ni olvido ni perdón). El perdón en cambio nos da un nuevo punto de partida, nos abre la imaginación política que ha estado tan enclaustrada en el país por 50 años.

En Chile el perdón es pensable. A lo largo de 30 años el Estado ha impulsado políticas de justicia, reparación, memoria y garantías de no repetición. Como lo todo lo humano, estas políticas son perfectibles, pero marcan una línea de base, un paradigma de reconocimiento a las víctimas. Proponer ahora el perdón como un acto gratuito a quienes han sufrido la desaparición forzada de sus seres queridos no es una maniobra de banalización del dolor ni de negación de la justicia. Es más bien el reconocimiento de la imposibilidad de la reparación absoluta. Sin embargo, frente al abismo de dolor, el perdón no se exige ni se norma, solo puede emerger como una decisión libre, como un gesto sin garantías ni contra prestaciones. Perdonar es desanudar el vínculo que mantiene a la víctima atada al daño sufrido. El perdón, entonces, es un don que se ofrece a quien ha sido herido, no para que abandone su dolor, sino para que recobre su porvenir. Se trata de permitirse habitar el mundo sin que la ausencia del ser querido lo cubra todo. Es un acto de soberanía íntima y política: un decir "BASTA" al poder destructivo de la experiencia dictatorial.

Los Derechos Humanos en Chile

Aunque hubo un destacado chileno que participó en la redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, Hernán Santa Cruz, y que Chile no tardó en ratificarla, no fue sino hasta después de 1973 que el tema de los derechos humanos se instaló con dramática fuerza en la agenda pública del país.

Hoy por hoy, en el marco de política de garantizar la no repetición de las violaciones a los derechos humanos, nuestro país ha suscrito un conjunto de declaraciones y convenciones relativos a los derechos humanos, entre los cuales la Declaración Universal, la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas y Degradantes, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte, La Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros, que forman parte de un acervo político, legal e institucional que no es posible eludir.

Los derechos humanos si bien se inspiran en exigencias éticas o incluso en el derecho

natural, es decir en valores y conceptos muy anteriores a su declaración formal por parte de Naciones Unidas, desde mediados del siglo XX se han vuelto norma explícita, es decir, se vuelven parte del derecho positivo interno de los Estados, y a la vez se han internacionalizado, es decir han pasado a ser reconocidos universalmente y han constituido un sistema internacional de promoción, vigilancia y sanción frente a las violaciones de los DDHH. Ambos procesos concurren para que la situación de los derechos humanos en cada país deje de ser un asunto interno o de soberanía nacional, instalando la idea que los DDHH son universales y legitimando la injerencia de la comunidad internacional en casos de violaciones flagrantes, sistemáticas y prolongadas en el tiempo.

Sin embargo, deberíamos estar conscientes que a pesar de que muchas de las normas de la Declaración Universal de los DDHH, aún antes de su adopción, algunas de ellas formaban parte de nuestra tradición constitucional democrática, la experiencia dictatorial 1973-1990 demostró que la legislación "*presentaba muchas carencias e insuficiencias para una efectiva protección de los derechos que establece*"[169].

La ruptura del estado de derecho, la arremetida represiva y la actuación criminal de la dictadura llevó a la comunidad internacional y a las iglesias chilenas a levantar la voz en defensa de los perseguidos y víctimas de prisión política, ajusticiamientos, torturas y desapariciones forzadas. La defensa de la vida y de los derechos humanos se convirtió en un motivo que agrupó a los demócratas y opositores en general, más allá de particularidades políticas, sociales o culturales. El sostén a las demandas de verdad y justicia por parte de los familiares de las víctimas se convirtió en una obligación moral para muchos y en un aspecto central del proceso de transición a la democracia a partir de 1990.

La Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación impulsada por el presidente Aylwin, la Comisión sobre Prisión Política y Tortura del presidente Lagos, la labor de la justicia a partir del año 2000 tras el arresto de Augusto Pinochet en Londres y la inagotable actividad de los abogados defensores de los derechos humanos y de los familiares de las víctimas, además de los sitios de memoria, instalaron una verdad aceptada mayoritariamente por el país: en Chile se violaron intencionalmente, sistemáticamente, de manera prolongada y abusivamente los derechos humanos durante la dictadura, lo que constituye una cuestión ineludible para valorar el período dictatorial y encarar el futuro.

No obstante, la causa de los derechos humanos identificó exclusivamente a las iglesias y a

[169] Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación., p.15

fuerzas políticas y sociales opositoras a la dictadura; la sociedad chilena durante la transición aceptó con desazón un relato relacionado con las violaciones de los derechos humanos y la necesidad de reparación, pero no pudo sino hasta el arresto de Pinochet en Londres, profundizar en materia de justicia aceptando en gran medida los límites impuestos fácticamente hasta entrada la década del 2000. Esos límites, por cierto, no fueron aceptados por las víctimas y sus próximos, su crítica a este déficit terminó cuestionando la transición en general y así el discurso de los derechos humanos acabó siendo asumido solo por una parte de la sociedad mientras que otros lo vieron como un relato de trinchera, que solo representaba a las víctimas y que, por otra parte, solo puede ser invocado con legitimidad por un sector de la sociedad. A ello se agregó el hecho que su politización y la polarización invita a algunos a pronunciarse en su defensa solo cuando están afectados los derechos de los propios, no así los de los adversarios.

Derechos Humanos y Democracia

Existe una relación íntima entre Estado de Derecho, Democracia y Derechos Humanos. La democracia como forma de gobierno se inspira en un conjunto de valores y se define por características institucionales que se combinan y equilibran entre sí, formando una entidad compleja. En ella todas las personas, hombres y mujeres, tienen en teoría los mismos derechos y son igualmente merecedoras de un trato digno.

Los valores característicos de la democracia son la libertad y la igualdad, conceptos heredados en su versión moderna de la Ilustración, la revolución francesa y la independencia de los Estados Unidos, con su célebre definición de la democracia como "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".

La democracia, sistema imperfecto pero perfectible, descansa en la consecución de ciertos equilibrios básicos. Uno de ellos es el que debe darse entre los derechos de los individuos y los derechos soberanos del pueblo. No son lo mismo y no siempre son coincidentes. El pueblo es el soberano, pero su poder es limitado ya que debe detenerse en las fronteras del individuo, que es dueño de sí mismo[170].

Los derechos humanos fueron concebidos inicialmente como un límite a la acción del Estado

[170] Todorov, Tzvetan. Los Enemigos Íntimos de la Democracia. Galaxia Gutemberg, 2012. Barcelona.

o del Soberano sobre los individuos, lo que se reforzó desde el concepto de "crimen contra la humanidad" propuesto por Hersch Lauterpacht y asumido en los juicios de Nuremberg tras la guerra. Luego la idea de "Genocidio", propuesto por el jurista Raphael Lemkin, amplió la protección a los derechos de las comunidades y a los derechos de los pueblos. Tanto los derechos del individuo como los derechos de las comunidades deben estar debidamente resguardados, deben ser comprendidos y defendidos apropiadamente y deben equilibrarse adecuadamente.

En democracia, la libertad encuentra un límite en el interés colectivo o social y éste a su vez, encuentra su límite en los derechos humanos de las personas. Por ello, entre los equilibrios institucionales, uno muy relevante es que la Justicia, el Poder Judicial, no esté subordinado al poder político, representado por el Ejecutivo y el Legislativo. Garantizar su independencia es una condición de la democracia, así como lo es también garantizar el pluralismo y la libertad de prensa.

No es posible sostener que hay algún tipo de democracia donde no hay libertad de prensa ni pluralismo político o religioso ni separación de poderes e independencia de la justicia, como ocurre en Cuba, Nicaragua o Venezuela, o en las teocracias del medio oriente.

Libertad e Igualdad

Otro equilibrio precario pero fundamental se debe dar entre el valor de la libertad y el de la igualdad. A los derechos humanos de primera generación, esto es los derechos civiles, destinados a garantizar la protección de los ciudadanos frente al Estado, y los derechos políticos, esto es, los que garantizan los derechos de las personas en tanto ciudadanos, le siguen los de segunda, tercera y cuarta generación referidos a los derechos económicos, sociales, culturales. El primer tipo de derechos se inspira en el valor de la Libertad y son exigibles sin demora y universalmente. Los otros en cambio, inspirados en el valor de la Igualdad, buscan hacer imperativo un compromiso real de los estados en favor de las condiciones materiales de vida de las personas, y se expanden en la medida de las posibilidades económicas y políticas de cada país. Su mera enunciación no es garantía suficiente de su materialización.

Los problemas ocurren cuando se privilegia un valor sobre los otros, o una institución sobre las demás. El predominio del valor de la igualdad ha producido el sofocamiento de la libertad, mientras que el predominio absoluto de la libertad (económica) ha creado enormes

desigualdades y limitado el papel del Estado para proteger el interés y la cohesión social. Por otra parte, la concentración excesiva del poder en el Gobierno, en perjuicio del Congreso o del poder judicial, crea la dictadura.

Deberes y derechos Sociales

Es necesario tener presente -contrariamente a lo que pensó la mayoría de la pasada Convención Constitucional en el país- que la sola enunciación de un listado de esos derechos no es suficiente para que se materialicen los derechos sociales, económicos o culturales, ni siquiera esta es condición para que sean una realidad. No obstante, es relevante que sean reconocidos como una aspiración programática, como un fin al que el Estado debe responder. Pero, deben ser las leyes las que establezcan su forma de exigencia o reclamo en cada caso. El recurso de protección debería quedar reservado para garantizar derechos esenciales, ya que de lo contrario, podemos convertir a los tribunales en el gobierno. La Constitución no debe entrar en detalles respecto de cuál es la mejor manera de garantizar el goce de cada uno de los derechos sociales, económicos o culturales: esa definición corresponde a las leyes, las que se dictan conforme a la voluntad mayoritaria.

Los derechos sociales, por otra parte, suponen deberes y participación en los esfuerzos colectivos por alcanzar niveles de vida y cohesión social consistentes con las expectativas ciudadanas en cada momento histórico.

Los derechos humanos cuestionados

Los derechos humanos son un referente trascendental de la sociedad moderna laica; es el horizonte de sentido desde el cual hombres y mujeres pueden concebirse a sí mismos como miembros de una comunidad de iguales.

Los derechos humanos son el fundamento de la democracia y un medio para el diálogo, la mediación de conflictos y la construcción de una comunidad política. No deberían ser considerados sólo como un conjunto de normas o estándares inamovibles. La ideología o doctrina de los derechos humanos busca trazar una frontera moral que los seres humanos

no deberíamos transgredir. En algún momento de la post segunda guerra mundial los derechos humanos se convirtieron en una aspiración universal, una carta de legitimidad para formar parte de la comunidad internacional.

Desde variadas perspectivas ideológicas y religiosas se ha afirmado la fe en el ser humano, incluso se le ha idolatrado como sujeto merecedor o portador de una dignidad natural. En el siglo XX, sin embargo, después de la experiencia totalitaria y de Auschwitz como símbolo del mal absoluto, se ha moderado el optimismo sobre la naturaleza humana, lo que ha hecho necesario declarar explícitamente los derechos de los seres humanos y generar un contexto de normas nacionales e internacionales para fomentarlos y protegerlos.

La Declaración Universal de 1948 prudentemente no explica por qué los seres humanos tenemos derechos, se limita a enunciarlos. Se trata de un humanismo desconfiado en el ser humano: los derechos humanos se proclaman justamente para contrarrestar las tendencias naturales del ser humano hacia la violencia y la guerra. En otras palabras, las normas de protección o de enunciación de los derechos humanos no se apoyan en un supuesto reconocimiento de la "naturaleza humana", sino que su explicitación se hace necesaria por las lecciones de la cruda historia humana. Construimos sobre el miedo al mal, más que sobre la confianza en el bien.

En el siglo XXI diferentes movimientos han cuestionado a los derechos humanos. Desde sectores intelectuales y académicos se les acusa de ser una imposición occidental propia de un colonialismo cultural que no respetaría las historias y características de pueblos indígenas o de naciones dominadas. Por otra parte, desde sectores "libertarios", nacionalistas y/o ultra conservadores se busca debilitar y ojalá suspender a los organismos de defensa y protección de los derechos humanos, tanto en el plano internacional como nacional. Finalmente, se ha relativizado la relevancia y legitimidad de los DDHH ante la opinión pública en parte gracias a la inflación de los derechos (de las comunidades, de la naturaleza, de los animales, etc.) así como por su efecto de contención en la lucha del Estado democrático contra las nuevas amenazas a la democracia, tales como el crimen organizado.

¿Un Derecho Impotente?

El derecho internacional de los derechos humanos es una doctrina jurídica de pretensión universal que combate la impunidad, pero que carece de capacidad de imponerse; que

paradojalmente, a pesar de su aspiración cosmopolita depende de la voluntad de los gobiernos y sistemas judiciales nacionales. Por otra parte, sus conceptos claves se han politizado vaciándolos o banalizándolos como arma propagandística, como el caso del concepto de Genocidio. Se ha convertido, en este sentido, en un derecho impotente.

Esta no es la única paradoja, hay otras incongruencias:

- Una de ellas es que las principales potencias no adhieren a los mecanismos de protección y de justicia internacional, como la Corte Penal Internacional. De modo que, la justicia internacional termina siendo válida para unos y no para otros, en circunstancias que "los grandes" son los principales agentes de los conflictos internacionales. Asimismo, al igual que otros organismos del sistema de Naciones Unidas, la CPI corre el riesgo de ser manipulada políticamente. Ocurre por ejemplo, en el caso de Venezuela donde la justicia internacional demora o diluye la toma de posición en situaciones de flagrantes violaciones a los derechos humanos.

- Los activistas y ONGs insisten en que la transgresión a los derechos humanos solo es imputable al Estado o sus agentes ya que son estos los que se han comprometido a respetarlos a través de pactos y convenciones. Comisiones de la Verdad, como en los casos de Chile y Perú, han discutido esa mirada acusando a organizaciones armadas de ser responsables de crímenes de lesa humanidad, tan graves e imprescriptibles como los crímenes de agentes del Estado. En realidad, cualquier organización política o criminal que utilice la violencia, el terrorismo, el secuestro y el asesinato o la expulsión de poblaciones para controlar territorios, como parte de su estrategia de poder, incurre voluntaria, sistemática y conscientemente en graves violaciones de los derechos humanos y así debería ser denunciado. Por otra parte, el derecho internacional de los derechos humanos ha venido evolucionando hacia una mirada amplia respecto de las vulneraciones a los derechos humanos. Prueba de ello es la iniciativa del Alto Comisionado (ACNUDH) en orden a denunciar y levantar programas y orientaciones referidas a las vulneraciones a los derechos humanos que pueden cometer las empresas públicas y privadas.

- Los pueblos buscan su autodeterminación y las democracias o los procesos de transición enfrentan normalmente la necesidad de dar cuenta de hechos del pasado

o de conflictos vigentes y abrir procesos de reconciliación internos que permitan recuperar o construir una convivencia pacífica. Muchas veces las exigencias de activistas e instancias internacionales sobre derechos humanos (especialmente sobre castigos y reparaciones) son expresión de voluntarismo o directamente de incomprensión de las condiciones políticas, o derechamente obstáculos a sus procesos nacionales. Lo hemos visto en el caso de los cuestionamientos al proceso de paz en Colombia.

- El discurso de los militantes de los derechos humanos como lenguaje de intervención moral genera reacciones adversas. Una cierta arrogancia moral de los activistas ofende a quienes tienen que dar cuenta de realidades complejas. Aunque se valore la denuncia y la crítica, parece ser recomendable reconocer límites en esta actitud militante que termina aislando la causa de los derechos humanos.

- Los derechos humanos no deben ser considerados como un decálogo de normas inamovibles, no son sólo un "estándar", palabra de la que se abusa, desde el cual se juzga la realidad y a los actores: desde la política, como actividad asociada a la toma de decisiones en búsqueda del bien común, no sólo deben pensarse como un fin, sino también como un medio, un recurso que debe servir para mediar en los conflictos teniendo como horizonte la dignidad y justicia humana.
- Vivimos un cambio de época en que los aspiraciones geopolíticas han vuelta a ocupar el centro de las relaciones internacionales y el mundo se mueve en una deriva autoritaria, donde regímenes autocráticos (China, Rusia) o gobernantes que aspiran a serlo (Trump) pretenden levantarse como mejor alternativa a la democracia para enfrentar los complejos problemas de gobernabilidad y el futuro. Los organismos de derechos humanos, hijos del orden internacional nacido tras la segunda guerra mundial que se encuentra cuestionado por las potencias imperiales y los movimientos identitarios, se muestran impotentes para enfrentar la guerra, el caos y la violencia: parece necesario volver sobre los lineamientos políticos del consenso de la post guerra y sobre los fundamentos morales del movimiento de los derechos humanos antes que su deterioro sea irremontable.

- Otro motivo de cuestionamiento o que debilita la aplicación de los Derechos Humanos se origina en las contradicciones que pueden llegar a plantearse entre ellos. El caso más significativo y quizás el que tiene más efectos directos en la política contingente es el de la interrupción voluntaria del embarazo, que por una parte expresa el derecho de todo ser humano de disponer de su cuerpo, reclamado con razón por las mujeres, y por otra choca con el eventual derecho a la vida de criaturas humanas en formación.

La actualidad de los derechos humanos

Los derechos humanos son un elemento constitutivo de nuestra política: la agresión a los derechos humanos individuales o de un grupo en particular (una comunidad de diferentes, un pueblo con su propia identidad, etc.), es siempre también una agresión a toda la sociedad. Cuando alguien que no es miembro de un pueblo originario, o que no es discriminado por su condición sexual, puede asumir la violación de derechos de otros como una herida propia y que afecta a todo el cuerpo social, que agravia su común condición ciudadana, se habrá alcanzado esa universalidad. Es la evidencia de la *alteridad* que se pone a prueba cuando se trata de defender derechos de todos, de los otros, de los que no pertenecen al propio grupo, incluso de los enemigos[171].

Recuperaremos los derechos humanos como categoría política: como una utopía inspiradora, aunque no factible, un ideal abstracto que nos permite reconocernos como comunidad política y pensar lo real desde una aspiración. Los derechos humanos, como tal categoría, son el valor fundante de un orden democrático.

- El "derecho a tener derechos" es un aspecto principal: los derechos como una matriz de ciudadanía. El derecho que instituye la libertad política, a pertenecer a una comunidad política; es decir, a ser sujeto con deberes y derechos, y con opinión en el espacio público.

[171] Vezzetti, Hugo. Derechos Humanos, la ciudadanía y lo político. La Mesa. Buenos Aires, 2021.

- Con todo, los derechos humanos y la gobernabilidad suponen necesariamente decisiones que pasan por el discernimiento político, en donde muchas veces se confrontan derechos con realidades. Un gobierno democrático comprometido con los derechos humanos puede verse sometido a una rebelión popular o a intentos insurreccionales o a movimientos armados separatistas y su obligación será la defensa del Estado de Derecho y la democracia, a veces con un costo sobre las libertades, como ocurre, por ejemplo, en la Araucanía donde se ha prolongado un estado de excepción constitucional.

- En el combate contra del crimen organizado y la delincuencia extendida en nuestra región latinoamericana se defiende la vigencia del Estado de Derecho y el derecho humano a la seguridad, sin la cual el Estado falla y los derechos, a la vida, a la propiedad, a la integridad, se convierten en letra muerta. No hay contradicción alguna entre un estado fuerte y decidido en este combate con los derechos humanos. Experiencias internacionales muestran cómo es posible conciliar el rigor en dicho combate con el estado de derecho.

- La alteridad y universalidad en los derechos humanos son conceptos claves. Los derechos humanos se formalizan jurídicamente justamente por la conciencia de que lo natural del ser humano es solo buscar la protección de los suyos, siendo indiferentes a la suerte de los demás. Sin embargo, debemos aceptar que la realización de la ciudadanía está más allá del interés particular de cada uno.

- En el país, en el marco de las garantías de no repetición, se ha venido desarrollando una institucionalidad para los derechos humanos, siendo los hitos principales la creación del Instituto de los Derechos Humanos y la Subsecretaría de los Derechos Humanos en el Ministerio de Justicia. Sin embargo, estos avances, especialmente el INDH, son también reflejo de las contradicciones, paradojas y contrasentidos que explicamos más atrás.

    El INDH, subsidiario de una concepción limitada de los derechos humanos, persigue con entusiasmo a agentes del Estado deslegitimando la acción de los mismos, lo que, siendo parte de su

cometido, debe ejercerse con buen criterio de manera de no debilitar al Estado de Derecho y sus instituciones.

Urge una reforma al INDH que profesionalice y despolitice su cometido. La idea de un Consejo Directivo integrado desde diferentes instancias, Congreso Nacional, universidades y organizaciones sociales, ha habilitado la captura política del Instituto, afectando su prestigio y su incidencia en la sociedad.

El INDH, por otra parte, al priorizar exclusivamente entre sus preocupaciones a las personas o sectores sometidos a una mayor discriminación o vulnerabilidad en sus derechos, termina olvidando o subvalorando fenómenos que afectan al conjunto de la sociedad o a amplias mayorías, como es el caso de los efectos de la delincuencia y el crimen organizado respecto del derecho a la seguridad y la vida, o las interminables listas de espera en la salud pública que impide el acceso al derecho a la salud para millones de chilenos.

Por otra parte, la politización del INDH lo ha hecho ciego frente a amenazas y discriminaciones inaceptables que ocurren el ámbito universitario y en la calle hacia determinadas comunidades.

- En la actualidad los derechos humanos se expanden de manera exponencial, paradojalmente con la evolución política del planeta en sentido contrario. El derecho internacional de los derechos humanos abarca nuevos ámbitos: los derechos humanos y la empresa; los derechos humanos, los pueblos originarios y el Convenio 169 de la OIT; los derechos humanos, el medio ambiente y el acuerdo de Escazú. Temas nuevos que deben ser abordados en su conjunto, sin imponer cada uno sin consideración a los equilibrios de la sociedad en su conjunto.
- Los derechos humanos no son fundamento para cancelar opiniones o debates históricos. La acusación de negacionismo, otro caballo de batalla de los movimientos identitarios, responde a la búsqueda de establecer una verdad única y constituye una idea punitiva de los derechos humanos. Por el contrario, el derecho a la libre expresión es irrenunciable: un requisito para el cumplimiento de los demás derechos.

La actualidad de los derechos humanos nos llama a profundizar en la reflexión en torno a su concepción, pero también a tomar decisiones institucionales que permitan consolidar su relevancia en la convivencia de todos quienes habitamos el territorio nacional.

abril, 2025.

Referencias Bibliográficas

- Brodsky Ricardo. Las Trampas de la Memoria. Flacso, Santiago, 2018
- Derrida Jacques, Perdonar lo imperdonable y lo imprescriptible. LOM, Santiago, 2017
- Ignatieff, Michael. Los derechos humanos como política e idolatría. Paidos, Barcelona, 2003.
- Lechner, Norbert. Los derechos humanos como categoría política. Documento trabajo, Flacso, 1983.
- Lira, Elizabeth. Memoria y Convivencia Democrática. Flacso, 2010.
- Rieff, David. El fin de los derechos humanos. Aprendiendo del fracaso de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger y de la CPI. La Mesa. Buenos Aires, 2018.
- Sands Philippe, Sobre el concepto de Genocidio. Le Grand Continent, 12 marzo 2025.
- Todorov, Tzvetan. Los Límites de la Justicia. En La experiencia Totalitaria. Galaxia Gutemberg. Barcelona, 2010.
- Todorov, Tzvetan. Los enemigos íntimos de la democracia. Galaxia Gutemberg, 2012. Barcelona.
- Vezzetti, Hugo. Derechos Humanos, la ciudadanía y lo político. La Mesa. Buenos Aires, 2021.

Una Seguridad Cooperativa para el Cambio de Época

Dr. Jaime Abedrapo Rojas[172]

Introducción

Es un lugar común definir nuestro tiempo como incierto, con una política de seguridad, comercial y financiera mundial cambiante, que se mueve desde un sistema que bregó en general por la ampliación de comercio y expansión financiera -desde los ochenta del siglo pasado- a uno de carácter proteccionista amparado en las nuevas directrices impulsadas por el *antiglobalismo* encarnado en figuras como el presidente Trump. Este proceso va incidiendo en nuestra percepción de inseguridad, ya que la *seguridad* tiene distintas

[172] Vicepresidente de Amarillos por Chile y Doctor en derecho internacional y relaciones internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, cientista político y periodista.

dimensiones, por lo tanto, debemos hablar de ella en un sentido amplio[173].

Vivimos un cambio paradigmático que invita a replantearnos la estrategia de seguridad en momentos de profundas transformaciones, proceso que conlleva amenazas y desafíos que nos afectan directamente. Por amenazas comprendemos *la capacidad y voluntad de un actor por afectar nuestras existencias y/o estilos de vida*, lo cual requiere que seamos conscientes de la necesidad para buscar políticas y estrategias que nos permitan sentirnos más seguros como personas, nación y región[174].

El mundo se encuentra en la actualidad en una desenfrenada carrera armamentística tanto a nivel terrestre[175], ultraterrestre y en el ciberespacio[176], situación que nos genera imágenes de un mundo más hostil y violento, lo cual genera una merma en la confianza en los actores políticos, económicos y sociales.

La anterior se incrementa con la evidencia de una mayor desigualdad[177] que se expresa en una concentración de la riqueza en unos pocos, lo que consigue fortalecer la percepción de

---

173 Ver Cuerpo Académico ANEPE. (2019) Antecedentes del Debate Acerca de una Estrategia de Seguridad Nacional. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago. https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/LIBRO-ANEPE-45-1.pdf

174 El 2010 La Defensa Nacional ha definido que el Estado debe articular *un conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario, en contra de sus Objetivos Nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial.* Ver, Ministerio de Defensa Nacional. "Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010".

175 De acuerdo con los últimos datos revelados por el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), los ingresos de las 100 mayores empresas armamentísticas a nivel global aumentaron un 4,2% en 2023, alcanzando los 632.000 millones de dólares. https://www.escenariomundial.com/2024/12/07/de-acuerdo-al-sipri-los-ingresos-de-las-mayores-empresas-armamentisticas-aumentaron-en-2023/

176 Según estadísticas recientes, el 43% de las pequeñas y medianas empresas (pymes) han sido víctimas de ciberataques, lo que puede tener consecuencias devastadoras para su negocio. Las pymes, en particular, son un blanco atractivo para los ciberdelincuentes debido a sus recursos limitados para invertir en ciberseguridad. Esto subraya la necesidad urgente de que todas las organizaciones, independientemente de su tamaño, implementen medidas de seguridad robustas para proteger sus sistemas y datos. Ver Norman G. *Estadísticas de Seguridad que debes conocer.* 26 de febrero 2025. https://preyproject.com/es/blog/estadisticas-seguridad-informatica

177 "*Más de dos tercios de la población mundial vive en países dónde la desigualdad ha crecido. Sin embargo, no es inevitable. Aunque América Latina es una región con los niveles de desigualdad más altos, desde los años 90 ha conseguido rebajarla en muchos lugares. La mala noticia es que está volviendo a subir en algunas naciones que la habían visto decaer en años recientes, tales como Argentina, Brasil y México*". según el Informe Social Mundial 2020 de Naciones Unidas. https://www.un.org/es/desa/world-social-report-2020

estar inmersos en directrices de una gobernanza internacional que genera una injusticia económica y social y un sistema desacoplado de la moral. Escenario propicio para los populismos proteccionistas.

La acuciante carencia de moral actual se manifiesta de muchas maneras, pero posiblemente la más obvia es la reedición de la *Guerra* como un medio eficaz para conseguir objetivos geopolíticos, cuestión que impacta sustantivamente en nuestra percepción de seguridad.

La creciente voluntad de los Estados con asiento en el Consejo de Seguridad[178] por conseguir sus objetivos políticos y resolver sus diferencias por medio del empleo de la fuerza (militar), nos interpela a relevar los estudios de la "Guerra y la Paz", replanteándonos la necesidad de reformar la estructura de seguridad colectiva. La vigente no sirve.

La Carta de Naciones Unidas y el sistema de seguridad establecido en sus capítulos 6 y 7[179] han quedado obsoletos, ya que no responden a la realidad que vivimos en el contexto de un nuevo reparto de poder. Las manifestaciones a ello son los *férreos golpes* que hemos apreciado a los derechos humanos realizados por las potencias que precisamente debieran garantizar la estabilidad mundial y respetar los principios universales. Estos Estados se están transformando en referentes de potencias regionales, entre otros Estados, para el incumplimiento del derecho internacional en aspectos tan fundamentales como el régimen internacional de los derechos humanos y el régimen internacional humanitario, reavivando las tesis soberanistas y relativizando las normas imperativas que habíamos anclado al respeto por la dignidad humana. Por cierto, durante la Guerra Fría hubo conflictos e incidentes que significaron violaciones a los principios medulares de la Carta de las Naciones Unidas y también observamos violaciones masivas a los derechos humanos, sin embargo, en la actualidad las potencias con asiento en el Consejo de Seguridad manifiestan abiertamente su irrespeto a las normas imperativas y a las reglas existentes en el sistema de seguridad colectivo.

[178] Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, cuya responsabilidad es velar por la estabilidad mundial, son: Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Rusia y China.
[179] https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text

En consecuencia, las tendencias creadas por la globalización *incontrarrestable*[180] de la década de los noventa del siglo pasado habrían ido socavando el sentido de pertenencia de los pueblos, toda vez que algunos se han sentido conectados al sistema, mientras otros descartados o desamparados por el mismo, creando las condiciones para afirmar que vamos de regreso a un mundo vencido por la anarquía y desprendido de principios ordenadores y reglas. ¡No existe mayor tragedia para la protección y garantía de la dignidad humana que la Guerra, la cual se ha reeditado de manera amplia después de más de siete décadas de una relativa ausencia en el escenario mundial![181].

1. Postmodernidad y concepción de seguridad

Un elemento clave para la comprensión de la postmodernidad es el cambio cultural que ha significado en occidente el surgimiento de un sujeto *empoderado* – individuo – que exige respeto a la autonomía de su conciencia, creando las condiciones (tal vez momentáneas) para superponer a las emociones por sobre la razón; a los intereses particulares por encima del bien común; a la imposición del poder (militar y económico) por sobre la dignidad humana.

En ese contexto, y en vista a los síntomas mundiales que se exhiben en el denominado "malestar social"[182], la percepción de inseguridad actual posiblemente también tiene sus causas en el vacío espiritual y el sin sentido de la política que manifiestan los individuos, cuestión que impacta en la legitimidad del régimen democrático liberal. Esto tendría repercusiones en la gobernabilidad y por tanto consecuencias en la percepción de seguridad en el sentido amplio del concepto.

En efecto, en términos macro la crisis mundial de representatividad se advierte con nitidez en las instituciones internacionales que no consiguen catalizar los crecientes conflictos geopolíticos, ni mitigar los efectos perniciosos de los fenómenos que se observan a nivel

[180] Ver Beck, Ulrich. (1998) ¿qué es la globalización? Falacias de la globalización, respuestas de la globalización, Paidós, Barcelona.

[181] Cabe mencionar algunas excepciones a ausencia de guerra entre Estados de la segunda mitad del siglo XX: los conflictos en Europa debido a la fragmentación de la ex Yugoslavia, la Guerra entre las Coreas y otros relativos a las disputas por los espacios de influencia entre los EE.UU. y la ex URSS.

[182] Recordemos la Primavera Árabe del 2010; Los indignados desde el 2011 en Europa; y la posterior ebulición de los "estallidos sociales" en Latinoamérica.

global. Nos referimos -nuevamente- a las décadas de esterilidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y muy especialmente al proceso de erosión de los consensos al interior de la organización "garante" del orden mundial: la OTAN, la cual proveía de seguridad a las potencias occidentales[183].

En efecto, con posterioridad al fin de la Guerra Fría, la OTAN fue perdiendo su razón de ser, aunque mantuvo a Europa dependiente de la protección militar de los Estados Unidos, situación que estaría iniciando un proceso de revisión acelerada, ya que si bien con posterioridad al inicio de la Guerra Rusia contra Ucrania 2022, la organización de seguridad resurgió, luego de la asunción del presidente Trump (2025) se ha observado un quiebre en la unidad del eje occidental. Situación que abre una enorme interrogante respecto de hacia dónde se dirige el nuevo orden mundial, lo cual conlleva implícitamente una mayor incertidumbre y repercusiones en la percepción de seguridad.

En efecto, Washington está prescindiendo de sus socios europeos, mientras que, por otro lado, China aumenta su capacidad de influencia y establece condiciones para una nueva asociación estratégica con el Europa en materia de cooperación comercial e inteligencia artificial, según vimos en la Conferencia de Seguridad Europea en Múnich 2025. En definitiva, estamos presenciando un cambio de morfología profundo a nivel global con consecuencias difíciles de dimensionar, lo que nos obliga a repensar la manera de cómo mitigar las amenazas y los desafíos en el ámbito de la seguridad[184].

---

183 "*La estructura militar de la Alianza ha resultado suficientemente disuasoria para mantener seguras las fronteras orientales, incluso cuando los países del antiguo Pacto de Varsovia y algunos de los de la desaparecida URSS corrieron a refugiarse bajo su paraguas. Algo que desde luego hicieron de buen grado tan pronto como se sintieron en libertad de hacerlo. Y todos ellos siguen siendo miembros de la Alianza, a pesar de que siempre están abiertas las puertas de salida*". Rodríguez Garat, Juan. *De cómo la OTAN está perdiendo la guerra por el relato*. El Debate. 18/enero/2025. https://www.eldebate.com/internacional/20250118/como-otan-esta-perdiendo-guerra-relato_261887.html

184 "*El mundo se caracteriza cada vez más por una creciente rivalidad entre sistemas y actores, que hace más complejas las dinámicas de cooperación internacional, aumenta el riesgo de desorden y conflicto y socava la cooperación efectiva. En el plano ideológico, el liberalismo político y económico, que dio forma al periodo unipolar posterior a la Guerra Fría, está cada vez más cuestionado, tal y como demuestra el auge del populismo nacionalista en muchas democracias liberales*". Munich Security Report 2025. Gobierno de España. https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-de-prensa/munich-security-report-

Los desafíos respecto de la gobernabilidad y estabilidad del sistema internacional que se sitúan detrás del nuevo reordenamiento mundial manifiestan un claro déficit democrático, expresado en la prescindencia del régimen internacional de los derechos humanos y del régimen internacional humanitario.

Desde otra perspectiva, el orden que se está instaurando tiende a ampliar las brechas en aspectos acuciantes de nuestra seguridad, ya que los actores en puga por el reparto de poder mundial (Estados Unidos, China y Rusia) tienden a simplificar las consecuencias del cambio climático; no abordan la inmigración descontrolada desde sus causas, asunto que se ha vuelto crucial en el debate político de las democracias liberales; y desconocen las resoluciones del sistema de Naciones Unidas. En definitiva, hemos sido testigos de cómo el fenómeno migratorio en particular ha sido utilizado por los populismos y nacionalismos excluyentes, permitiéndoles un crecimiento electoral con un énfasis en la identidad cultural y la seguridad sin arraigo en el Estado de Derecho.

En consecuencia, resulta perentorio que las democracias liberales entreguen respuestas eficientes y efectivas frente al fenómeno -hasta ahora desbocado- de las migraciones, lo cual – desde la razón – sólo podría encontrar respuestas si actuamos multilateralmente y de manera cooperativa sobre las causas que están promoviendo la migración en las distintas regiones del planeta, sin que ello signifique desatender las acciones estatales que permitan establecer una política coherente con el Estado de Derecho y con desincentivar la inmigración irregular.

2. La necesidad de impulsar un nuevo "Helsisnki"[185]

2025#:~:text=Desde%20el%2014%20y%20hasta%20el%2016%20de,de%20la%20pol%C3%ADtica%20exterior%2C%20seguridad%20internacional%20y%20defensa.

[185] Los acuerdos de Helsinki abordaron temas de derechos humanos, cooperación y seguridad (respecto a las fronteras nacionales); se cristalizó el compromiso con la no

Como hemos indicado, el orden mundial está respondiendo a un nuevo dictamen de las potencias centrales: Estados Unidos, Rusia y China, quienes están creando las condiciones de relacionamiento internacional. Esto conlleva una amenaza, ya que el telón de fondo de la disputa es el conflicto al alza en distintas dimensiones entre Washington y Beijín. Chile lo sabe bien y ha intentado mantener un buen relacionamiento político y económico con ambos, sin embargo, ello no pareciera sostenible en la medida que las crispaciones entre los dos colosos sigan al alza.

En dicho contexto, nuestro país debe promover acciones concertadas con las demás naciones, para llamar al diálogo y proponer reformas al sistema de Naciones Unidas que permitan nuevos acuerdos de alcance mundial en materia de seguridad ampliada. Estos esfuerzos se han intentado desde la década de los noventa del siglo XX con las propuestas del exsecretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan[186], pero han sido imposibles de aplicar debido al poder de *veto* de las potencias representadas en el Consejo de Seguridad. A pesar de ello debiéramos insistir para evitar una ampliación de los escenarios de confrontación global en los ámbitos económicos, políticos y militares, según nos evidencia la actual *policrisis*[187] por la que atraviesa el sistema internacional.

3. Revitalización de un enfoque cooperativo

Somos testigos de la decadencia de Occidente, en específico por su renuncia a ciertos principios y valores que estaban implícitos en la concepción de la República, tales como la división de poderes, la igualdad ante la ley, entre otros.

Al respecto, el Cambio de Época ha estado reconfigurando el orden internacional y ha explicitado un menor compromiso con la persona humana, lo cual que ha quedo registrado

---

intervención en los asuntos internos de otros países; se acordó respetar la libertad de pensamiento, conciencia y creencia; y se estableció la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos.

[186] "*El Secretario General de la ONU, Kofi Annan, propuso a la Asamblea General una serie de reformas al sistema de las Naciones Unidas para la implementación de la Declaración del Milenio, según la cual, los líderes mundiales se comprometieron en el año 2000 a trabajar en pro del desarrollo, la seguridad y los derechos humanos a nivel global*". https://news.un.org/es/story/2005/03/1052821

[187] La policrisis o la combinación de crisis globales interrelacionadas, fue la palabra utilizada por el Foro Económico Mundial en Davos en 2023 para ilustrar la situación actual del planeta en su Informe de Riesgos Globales.

en los 56[188] conflictos abiertos en la actualidad a nivel interestatal e intraestatal en el sistema internacional. Al respecto, algunos actores estatales y no estatales manifiestan abiertamente su voluntad de incumplir las Convenciones de Ginebra y la prohibición del uso de la fuerza.

Esa situación de inestabilidad sistémica pareciera haberse larvado en el ámbito político y político estratégico desde los atentados a las Torres Gemelas y el Pentágono (2001), situación que modificó el paradigma de la seguridad en occidente. En el marco de la *"lucha contra el terrorismo"*[189] cambió la disposición de los Estados frente al Estado de Derecho.

Las acciones justificadas en el contexto de la *Guerra contra el Terrorismo* conllevaron la agresión de Estados Unidos en contra Irak (2003), la cual quebró el orden internacional al violarse las resoluciones del Consejo de Seguridad, tendencia que se ha ido cristalizando con la guerra de agresión de Rusia en contra de Ucrania (2022). Con estos dos ejemplos podemos reconocer un quiebre sustantivo del régimen político de postguerra, y la conformación de un escenario mundial cada vez más inseguro.

En ese sentido, parece sobrepasado el paradigma de seguridad del presente siglo, el cual se instauró tras la concepción de las *"amenazas multidimensionales"*[190]. En la actualidad

---

[188] El último informe del Institute for Economics and Peace (2024) señala que actualmente hay 56 conflictos activos, la cifra más alta desde la Segunda Guerra Mundial. Además, 92 países están involucrados en enfrentamientos fuera de sus fronteras. https://es.wired.com/articulos/indice-de-paz-global-el-mundo-enfrenta-56-conflictos-simultaneos-la-cifra-mas-alta-desde-la-segunda-guerra-mundial#:~:text=El%20%C3%BAltimo%20informe%20del%20Institute%20for%20Economics%20and,est%C3%A1n%20involucrados%20en%20enfrentamientos%20fuera%20de%20sus%20fronteras.

[189] *"La Estrategia Global de las Naciones contra el Terrorismo (resolución A/RES/60/288 PDF document) es un instrumento mundial único que promueve los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales de lucha contra el terrorismo. Mediante su adopción por consenso en 2006, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas acordaron por primera vez un enfoque estratégico y operacional común para luchar contra el terrorismo. La Estrategia no solo envía un mensaje claro de que el terrorismo es inaceptable en todas sus formas y manifestaciones, sino que también resuelve adoptar medidas prácticas, individual y colectivamente, para prevenir y combatir el terrorismo. Esas medidas prácticas incluyen una amplia gama de iniciativas que van desde el fortalecimiento de la capacidad de los Estados para contrarrestar las amenazas terroristas hasta una mejor coordinación de las actividades de lucha contra el terrorismo del sistema de las Naciones Unidas"*. https://www.un.org/counterterrorism/es/un-global-counter-terrorism-strategy

[190] *"Las amenazas multidimensionales, para el Hemisferio Occidental, con especial énfasis, una de ellas, el Crimen Organizado Transnacional, se han convertido en una de las más graves que atentan contra la Seguridad Pública de los Estados, no obstante, no solo es un problema de Seguridad Pública, para algunos países de la Región es un problema de*

observamos un fracaso de las estrategias convenidas para enfrentarlas, principalmente, porque no existe un compromiso suficiente para actuar de manera coordinada y conjunta entre los Estados.

En efecto, durante las últimas dos décadas, particularmente Latinoamericana, no ha conseguido acciones conjuntas y/o coordinadas desde el multilateralismo para abordar los asuntos que afectan a sus pueblos, sino que más bien ha sido notoria el levantamiento de estrategias de seguridad nacional desde enfoques *soberanistas o ideológicos excluyentes.* En general se ha demostrado ineficiencia frente a las amenazas que azotan a la región, tales como: crimen organizado trasnacional (narcotráfico, trata de personas, ingreso ilegal de armas, lavado de activos, entre otros); la inmigración descontrolada, que está permitiendo el alza de las derechas extremas y los populismos; el cambio climático que afecta la biodiversidad[191], amenaza la seguridad alimentaria y fomenta la migración entre nuestros pueblos; la IA que tiende a generar brechas entre los países, para lo cual se requiere de una acción política que mitigue los factores adversos en el campo de la seguridad (dimensiones de ciberespacio, sistemas de armas, manipulación de la opinión pública, protección de datos personales, entre otras muchas aristas relativas al impacto de las nuevas tecnologías y sus posibles efectos perniciosos). Todos asuntos gravitantes desde una perspectiva de la seguridad ampliada. Es decir, desafían a la seguridad humana[192].

Por cierto, en tiempos de desconfianza la cooperación tiene mal pronóstico, pero la voluntad política con sustento en la razón nos valida insistir en que es la única estrategia razonable para abordar las amenazas y los desafíos que nos afectan a la región como un todo. La autopercepción de una *"…región que no se encuentra sometida a ninguna confrontación global. Y la idea que el mundo en desarrollo está comenzando a tener otro peso en la*

Gobernabilidad…" Banegas Alfaro, Aracely, *¿Existen estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la región?* https://politicayestrategia.cl/index.php/rpye/article/view/72

[191] Fernandez, Rosa y Sindico, Francesco. *Cambio climático y comercio: su dimensión Norte – Sur*. Diario oficial de Europa. Directiva 2009/29/EU.

[192] *"la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos"*. Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 66/290. https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/

economía y en la seguridad internacional"[193], pareciera ser una visión anacrónica y desajustada a la realidad, sin embargo, fue la perspectiva acordada por los Estados miembros de la UNASUR en el momento de su inauguración en el 2009, explicitando la rapidez con que está cambiando la percepción de seguridad. Por lo tanto, se requiere de un cambio actitudinal de los gobernantes, el cual nos permita una concertación de países en la región, para así avanzar en la construcción de acuerdos[194].

En otras palabras, el enfoque desde la cooperación, en un marco paradigmático sustentado sobre axiomas explicitados desde las teorías de la interdependencia compleja, nos indican que los Estados Nacionales no pueden ser autárquicos, y sobre todo que frente los riesgos y amenazas que se observan en el sistema internacional no tenemos más alternativas que desarrollar la noción de seguridad cooperativa[195].

Desde una perspectiva teleológica, el enfoque de la cooperación tiene por objeto mejorar la estabilidad política vecinal, regional, y global, ya que implícitamente conlleva la resolución pacífica de las controversias entre sus miembros y requiere de medidas de confianza mutua. Estas últimas serían la causa material que permitirían la vertebración de las instituciones regionales en extremo débiles en la actualidad.

En última instancia, sabemos que la cooperación entre las naciones está a contracorriente en estos momentos, sin embargo, se nos presenta como la manera racional de enfrentar los desafíos y amenazas que nos aquejan.

3.1 Razones para la Construcción Cooperativa de la Seguridad desde una mirada

193 http://www.anepe.cl/2014/09/la-construccion-cooperativa-de-la-seguridad-y-la-defensa-en-la-region/#_ftn1

194 Ver Innerarity, Daniel. Pandemocracia. Una filosofía de la crisis del coronavirus. Editorial Galaxia Gutenberg, Barcelona. Pág. 48.

195 "*La cooperación en materia de defensa y seguridad en la región es el resultado de un largo proceso que se ha visto fuertemente influenciado por la confluencia de experiencias regionales y subregionales, así como por las diferentes etapas de desarrollo del regionalismo. Estas experiencias proveyeron de un capital valioso para la creación de espacios de diálogo entre los países que permitiesen abordar temas vinculados a las divergencias y asimetrías en defensa, así como la generación de confianza mutua con el objetivo de desactivar las todavía presentes hipótesis de conflicto en la región y abordar posturas regionales frente a amenazas comunes*". Serbin, Andrei. *Evolución de la Seguridad Cooperativa en América del Sur.* Revista de Estudio en Seguridad Internacional. 3 de mayo 2018. Vol. 4, No. 1, (2018), pp. 1-18. DOI: http://dx.doi.org/10.18847/1.7.1

político – estratégica

Durante la primera década del siglo XXI la subregión sudamericana había subido en su estatura político – estratégica, lo que había sido posible por su mayor estabilidad política y por una expansión económica sostenida en términos generales desde fines del siglo XX. Ello incluso en momentos de crisis económicas, sociales y políticas en Estados Unidos de América y Europa. Sin embargo, esa situación hoy nos parece lejana.

Actualmente Latinoamérica se presenta como una región que cuenta con las tasas de mayor violencia criminal del mundo. La tasa de homicidios en América Latina es de 18 cada 100.000 habitantes, tres veces superior al promedio mundial que es de 5,6. (2024)[196].

Por otro lado, respecto de la tendencia tecnológica mundial, Sudamérica sigue exhibiendo una debilidad generalizada, particularmente, porque genera dependencia de potencias extra regionales, para las cuales resulta provechoso mantenerlas en esa situación al objeto de negociar un mejor acceso a los recursos naturales.

Desde otra perspectiva, la sostenibilidad relativa de los regímenes democráticos exhibida desde la década de los noventa en la región no es condición suficiente para proyectar una zona de estabilidad y de paz. Los Estados que se disputan la hegemonía mundial demandan más recursos naturales, situación que eventualmente pudiese promover nuevas situaciones de tensión o conflictos en momentos en que se ha desatado una carrera armamentista a nivel global, junto a un renovado interés por reivindicaciones territoriales sobre el océano Pacífico y la Antártica, entre otros.

Por otra parte, cabe añadir las incertidumbres que generan en la región los actores autoritarios, tales como Venezuela, Nicaragua y Cuba, sumado al surgimiento de gobiernos que tienden a concentrar el poder en desmedro de la división de poderes, propias de una República, como nos presenta El Salvador. En dicho escenario, el diálogo político resulta fundamental entre las democracias al objeto de restablecer las confianzas necesarias para la estabilidad política regional. Junto a ello, deben ser capaces de acordar políticas eficientes y efectivas que permitan revalidar dicho régimen político frente a los fenómenos que afectan

196 https://es.statista.com/estadisticas/1271238/americalatina-y-el-carbe-tasa-de-homocidio-intencionales-por-pais/

a nuestra seguridad.

En consecuencia, estas son sólo algunas razones para volver al enfoque de cooperación regional. En el pasado reciente una mayoría de países en Latinoamérica se movieron hacia la protección de sus recursos energéticos (ALBA), mientras que otros como Chile propusieron acuerdos regionales más bien amparados dinámicas de libre comercio (Alianza del Pacífico y PROSUR). El resultado fue debilitar las agendas de seguridad de la región y una mayor división que ha dificultado enfrentar las amenazas comunes de manera coordinada.

En ese sentido, la estrategia para la cooperación en el ámbito de la seguridad es el arte de la dialéctica de las voluntades, como diría André Beaufe, la que tiene por objeto emplear las capacidades para resolver conflictos desde una mira regional, intentando levantar una visión que invite a aunar esfuerzos entre los Estados.

Al respecto, la propuesta de definición estratégica debiera estar centrada en un conjunto de acciones para alcanzar un objetivo. En definitiva, *"la cooperación internacional al desarrollo comprende el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico, social de los países del sur de modo que sea más equilibrado en relación con el norte y resulte sostenible. A través de la cooperación al desarrollo se pretende también contribuir a un contexto internacional más estable, pacífico y seguro para todos los habitantes del planeta"*[197].

4. Construcción Cooperativa de la Seguridad y la Defensa. Lecciones del Pasado

Desde mediados del siglo pasado, América Latina ha intentado concretar instancias de integración en un enfoque que conlleva la cooperación multilateral. En efecto, hemos sido testigos de muchos proyectos políticos fracasados.

El último esfuerzo lo presenciamos en el Tratado Constitutivo de la UNASUR, cuyo objetivo era *"construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión*

[197] https://www.unir.net/revista/ciencias-sociales/cooperacion-bilateral-y-multilateral/

en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social, y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados"[198].

En ese sentido, este último esfuerzo fracasado de integración planteó la necesidad de estructurar una cooperación a través de Grupos y Consejos, con un especial aporte desde el Consejo de Defensa Suramericano, el cual promovió interesantes propuestas, pero no pudo escapar a la reyerta ideológica imperante en la región durante la segunda década del presente siglo. En tal sentido, el enfoque de cooperación que presentamos no debe concebirse como un nuevo proyecto de integración, sino más bien como una actitud de diálogo tendiente a articular políticas de acción concreta frente a las amenazas comunes, y por cierto muy lejanas de criterios comunes de desarrollo, tan difíciles de alcanzar.

5. Síntesis de la propuesta

Tanto realistas como neorrealistas, hasta los ochenta del siglo XX[199], consideraban a la cooperación como un fenómeno frente al cual se podía ser indiferente, dada su poca importancia relativa. De esta manera, lo que realmente tenía significado y merecía su atención exclusiva eran las relaciones de poder. Esto ha sufrido un gran cambio, ya que las nuevas disputas por la hegemonía mundial nos expresan un vacío de contenido existencial, banalización del mal y una reedición del "cinismo" como se advirtió en la antesala de la Segunda Guerra Mundial.

Las asimetrías de los Estados en la región; las diferencias ideológicas evidentes, los populismos y las interpretaciones distintas acerca de los alcances del proceso de construcción de un sistema de seguridad, son solo algunos de los elementos que se suelen

[198] http://iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia08_cumbre_unasur_tratado_constitutivo.pdf
[199] Ver Barbé, Esther. (1995) Relaciones Internacionales, Tecnos, Madrid.

esgrimir para evitar la estrategia sustentada en la cooperación.

A pesar de dicha adversidad, debemos ser firmes en el propósito de establecer e identificar las amenazas y riesgos comunes en la región al objeto de avanzar en una articulación de políticas que nos permitan sentirnos más seguros.

Bibliografía

- Abedrapo, Jaime (2024). Inmigración en Democracias sin Memoria. Editorial USS. Santiago.
- Abedrapo, Jaime. (2013) *¿Por qué un Consejo Suramericano de Defensa? Una Mirada Desde el Personalismo y La Necesidad de Cooperación.* CEE ANEPE, Cuadernos de trabajo. Santiago.
- Aldecoa, Francisco y Cornago, Noá, *"El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial",* Revista Española de Derecho Internacional, vol. 50. N° 1.
- Artículo dos del Tratado Constitutivo, En Consejo de Defensa Suramericano UNASUR, Crónica de su Gestación. MDN de Chile, 2009.
- Banegas Alfaro, Aracely, *¿Existen estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la región?* https://politicayestrategia.cl/index.php/rpye/article/view/72
- Barbé, Esther. (1995) Relaciones Internacionales, Tecnos, Madrid.
- Beck, Ulrich. (1998) ¿qué es la globalización? Falacias de la globalización, respuestas de la globalización, Paidós, Barcelona.
- Carta de las Naciones Unidas. https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text
- Cuerpo Académico ANEPE. (2019). Antecedentes del Debate Acerca de una Estrategia de Seguridad Nacional. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago. https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/LIBRO-ANEPE-45-1.pdf
- Definición de la RAE respecto al concepto de cooperación.
- Fernandez, Rosa y Sindico, Francesco. Cambio climático y comercio: su dimensión Norte – Sur. Diario oficial de Europa. Directiva 2009/29/EU.
- informe del Institute for Economics and Peace (2024). https://es.wired.com/articulos/indice-de-paz-global-el-mundo-enfrenta-56-

conflictos-simultaneos-la-cifra-mas-alta-desde-la-segunda-guerra-mundial#:~:text=El%20%C3%BAltimo%20informe%20del%20Institute%20for%20Economics%20and,est%C3%A1n%20involucrados%20en%20enfrentamientos%20fuera%20de%20sus%20fronteras.

- Informe SIPRI Escenario Mundial 2024. lhttps://www.escenariomundial.com/2024/12/07/de-acuerdo-al-sipri-los-ingresos-de-las-mayores-empresas-armamentisticas-aumentaron-en-2023/
- Informe Social Mundial 2020 de Naciones Unidas. https://www.un.org/es/desa/world-social-report-2020
- Innerarity, Daniel. (2020) Pandemocracia. Una filosofía de la crisis del coronavirus. Editorial Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- Libro de la Defensa Nacional 2010. http://www.defensa.cl/contenidos/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile-2010.htm
- Múnich Security Report 2025. Gobierno de España. https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-de-prensa/munich-security-report-2025#:~:text=Desde%20el%2014%20y%20hasta%20el%2016%20de,de%20la%20pol%C3%ADtica%20exterior%2C%20seguridad%20internacional%20y%20defensa
- Podestá, Bruno (1995) *"Los Agentes de la Cooperación para el Desarrollo". En* La Cooperación Internacional para el Desarrollo: Ámbito y Configuración. Editorial CIDEAL, Madrid.
- Puig, Mario (2019) *Construcción y Gestión de Escenarios de Riesgos a la Seguridad Nacional.* Centro de Investigación y Estudios Estratégicos de la ANEPE. Cuaderno de Trabajo 4-2019.
- Rodríguez Garat, Juan. De cómo la OTAN está perdiendo la guerra por el relato. El Debate. 18/enero/2025. https://www.eldebate.com/internacional/20250118/como-otan-esta-perdiendo-guerra-relato_261887.html
- Sáez García, María Ángeles y Segundo Pérez, Francisca, (1995) *"La Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea"*. En La Cooperación Internacional para el Desarrollo: Ámbito y Configuración. Editorial CIDEAL, Madrid.

- Serbin, Andrei. Evolución de la Seguridad Cooperativa en América del Sur. Revista de Estudio en Seguridad Internacional. 3 de mayo 2018. Vol. 4, No. 1, (2018), pp. 1-18. DOI: http://dx.doi.org/10.18847/1.7.1
- Tratado de Maastritcht de 1992, artículo 130.

EL CENTRO POLÍTICO HOY

Enrique Morales Mery

Para muchos chilenos el centro político fue el paisaje formativo por excelencia, el espacio y entorno de los valores, creencias y prácticas sociales que marcaron un hogar y por extensión una época. Era el punto de encuentro de los acuerdos en medio de las desavenencias, el recodo público del entendimiento entre quienes representaban con pragmatismo o convicción una mirada más allá de las crisis. Algunas veces combinaba con la identidad de la clase media profesional, otras con el hábitat bucólico de los segmentos agrícolas de nuestro país; también emergía como inspiración de justicia social entre profesores y obreros. El centro político fue tejiendo los fundamentos sociológicos de nuestra democracia a tono con nuestros desencuentros, a tono con nuestros conflictos más latentes y patentes. A su vez fue el espacio desde donde se forjaron los diálogos, los intentos por resolver nuestros más profundos dolores personales, sociales e institucionales[200].

El centro político se vistió de equilibrio puertas adentro con nuestro liberalismo decimonónico, se arropó de acomodos prácticos y avances reformistas en salud y educación durante gran parte de los gobiernos radicales y posibilitó la apuesta por un camino propio con el surgimiento de la democracia cristiana. Este centro, bien entrado el siglo XX, había permeado todas nuestras realidades sociopolíticas, siendo testigo privilegiado de las ideas, estrategias y acciones que formaron gran parte de nuestra identidad democrática. Del mismo modo, el centro político se enfrentó a la impotencia, una profunda y desarmada, una que no sabe de fuerza, de poderío o de sinsentidos violentos. Lamentablemente lo hizo desde el intento fallido, el silencio, acallamiento o desestimación de quién o quiénes no encontraron las soluciones, las salidas o las alternativas; posteriormente fue un observador desde el exilio o desde la propia casa y lo hizo atesorando lo positivo del pasado, manteniendo los cimientos de una historia que merecía una nueva oportunidad[201]. Esa nueva

[200] La obra "La Cultura Política Chilena y los Partidos de Centro. Una explicación antropológica" de Larissa Lomnitz y Ana Melnick ofrece con claridad una visión que expresa el grado de permeación cultural y política que alcanzaron distintas identidades y estamentos al alero de la idea y actividad del centro político, ya sea desde sus referentes sociales como de los partidos que asumieron su representación.

[201] El libro "Los Partidos de Centro y la Evolución Política Chilena" de Timothy Scully es un buen resumen politológico del caminar diverso del centrismo y sus aspiraciones reformistas. Ofrece igualmente una mirada realista y convincente sobre el rol equilibrador e integrador del centro político rescatando a su vez las lecciones tras el fallido camino propio.

historia no sólo marco la derrota de una dictadura, a su vez fue el ejemplo claro de como la democracia alcanza su máxima expresión a partir de la confluencia, del compromiso democrático, desde convergencias profundas, conscientes y no excluyentes.

La nueva etapa no ha estado exenta de dificultades, tampoco lo ha estado de novedades, nuevas historias que surgen de un mundo contemporáneo poblado de diversidades. Un mundo heterogéneo e imprevisto, un mundo post muro de Berlín, lleno de particularidades, demandas identitarias, fragmentación ideológica y tendencia inequívoca hacia las definiciones o apatías. Por el lado de las definiciones las tendencias son variadas y contradictorias, unos buscan liderazgos autoritarios, personalidades fuertes, atajos resolutivos o simplemente identidades cerradas. También está la búsqueda de grupos que resguarden identidades minoritarias, antes marginadas o no reconocidas por las formas sociales o corrientes principales del pensamiento político y social. Las doctrinas políticas tradicionales, los *ismos* antiguos, han sido desplazados principalmente por el feminismo, el interculturalismo, el populismo, la nueva derecha o la demanda identitaria *woke*. Por el lado de las apatías la consolidación del individualismo, el materialismo y las vertientes reduccionistas del neoliberalismo han contribuido a mirar la política con desdén. Un buen número de personas ven a la política como el antagonista natural de la cotidianeidad, del trabajo, de todos aquellos entornos sociales protegidos como la familia, el colegio y la iglesia. En ellos se deposita y resume aquella frase de que independiente quien gobierne hay que seguir trabajando, hay que seguir viviendo. Muchos de quienes sostienen esta posición generan una defensa del status quo o una crítica permanente a la clase política y su labor.

Ante todos estos vaivenes y cambios parece difícil ver de regreso al centro político, de alguna u otra forma habita en medio de una maraña de nuevas identidades y realidades que complejizan el retorno y la comprensión. Las nuevas generaciones cortaron el cordón umbilical con el pasado próximo y las antiguas generaciones descansaron en los laureles de lo que significó la recuperación de la democracia. Se fue generando un espacio vacío, una ausencia que ha implicado no entregar el testimonio democrático en esta carrera y eso ha causado la irrelevancia política de los actores moderados incluso más allá del centrismo. Es hora de reflexionar sobre los tiempos recientes, analizar los trasfondos, las precondiciones, las causas y efectos que han dibujado a este nuevo Chile, uno que dejó atrás el pasado de quiebres pero que aún convive con grietas, un país que dejó atrás la guerra fría pero que

ahora descifra el presente con nuevos actores y corrientes de pensamiento.

El falso dilema

En el último tiempo nuestro país ha estado influido por la falacia del falso dilema, también conocida como falacia de la falsa dicotomía. Hemos sido empujados a una película de buenos y malos, de blanco o negro y todo ello para hacernos creer que ante la diversidad reinante solo existen dos opciones. La realidad y sus alternativas han sido reducidas con el supuesto fin de superar nuestras disonancias cognitivas, nuestros momentos de indecisión. Este razonamiento defectuoso simplifica los excesos de información y nos obliga a elegir entre extremos, a partir de pensamientos digeridos, previamente confeccionados a la medida de falsas elecciones o precarias concepciones, por no decir nociones, de nuestra compleja contemporaneidad. Al ignorar otras opciones, el pensamiento matizado y las opciones intermedias son ocultados, generando el empobrecimiento del debate público y del comportamiento ético. Se invisibilizan las opciones institucionales, relacionales y personales de un mundo múltiple, universal y particular, poblado de reciprocidades que alcanzan el mundo de la amistad, de los potenciales intereses o desintereses, del respeto o el reconocimiento.

Estas falsas dicotomías son funcionales a diferentes tácticas de manipulación y ello para polarizar una discusión, forzar una decisión rápida, eliminar los matices presentando un relato simplificado y conveniente, descalificando y cancelando a quien no comulga con las opciones impuestas.

Con este trasfondo claramente los efectos conducen hacia la reducción de la complejidad, profundidad y alcance de los problemas sociales, políticos y éticos. Se debilita el debate público y los valores concomitantes a toda democracia deliberativa. Se fomenta un nosotros negativo que solo avanza desde el antagonismo improductivo y a la par van desapareciendo o nublándose las alternativas razonables, coherentes o creativas. Necesitamos por tanto generar no solamente una ciudadanía participativa sino también una ciudadanía atenta y crítica, una ciudadanía que se pregunte por variadas opciones, que levante las piedras hasta encontrarlas. No pueden omitirse las posibilidades intermedias, conjuntas o definitivamente distintas; la conveniencia simplificadora no puede dar paso a fuerzas implícitas que excluyen, radicalizan o imponen. La necesidad de grises es la respuesta natural frente a la aparente claridad y simplicidad del falso dilema; resulta fundamental responder con pensamiento crítico y cultivar una mirada de integración sociopolítica que desmantele este territorio fértil

para la polarización y los extremos.

El centro político tiene mucho que decir frente a esta inclinación binaria, un centro político con identidad y contenido rompe con la idea de que sólo existen dos opciones válidas, sabe que la vida política, y la vida en su totalidad, no se reducen a izquierda o derecha o conservadurismo y progresismo. El centrismo está atento y abierto a la complejidad y multidimensionalidad de la existencia, no busca las soluciones en las ideologías extremas porque deposita su confianza en la moderación, el diálogo entre diversos y los acuerdos. La deliberación pública muestra más vías para abordar los diferentes problemas y da cuenta de más y muchas veces mejores perspectivas que iluminan diversos aspectos que se mantenían ocultos detrás del falso dilema. El centro político encuentra sentido y acción al articular un enfoque nuevo que integra o genera a partir de los diversos componentes de la sociedad. Desde ahí se aplaude el pluralismo, la sana convivencia democrática, la igual consideración de intereses y la virtud que yace en toda búsqueda de negociación y consenso.

En este punto, podemos decir con propiedad que el centro político se visibiliza como respuesta al falso dilema y lo hace desde una ética de la inclusión, una que se opone a la cancelación y al pensamiento único. Es importante también aprender del pasado, aprender de los intentos de camino propio y no caer en la tentación de mostrarse como la única opción razonable, vestidos de cierto mesianismo y habitando un falso mensaje, uno que contendría su propio nosotros contra ellos. La postura de centro no puede ser una etiqueta vacía, no puede ser una verdad revelada por sobre la realidad y no puede abandonar su vocación de reflexión continua y auténtica. Hay un llamado a abrir posibilidades, no a cerrarlas[202].

La paradoja centrista

Frente a la apatía o la tendencia de sumarse a lo acostumbrado y al orden establecido han surgido interpretaciones que vinculan a las posturas centristas o moderadas con la falta de compromiso democrático, con la defensa acrítica de los poderes confesionales, económicos

[202] La falacia del falso dilema efectivamente no es un fenómeno privativo de los extremos de izquierda y derecha. Si miramos las posiciones como en las puntas de un triángulo el centro pierde la connotación del justo medio. En "Politiques de L'Extreme Centre" Alain Deneault desnuda la falsa idea de que el centro representa per se la moderación y explicita los peligros de la mediocracia.

o de aquellos poderes adscritos a la política tradicional. La explicación de este fenómeno de múltiples aristas sostiene que el ciudadano centrista tiene una mayor inclinación hacia posturas autoritarias o menos contestatarias. A poco andar ese terreno asociado al centro parecería ser el hábitat de los apáticos conformistas que no quieren caos, inestabilidades ni tampoco se encuentran dispuestos a apoyar a la revolución de turno. Por otro lado, sería el lugar desde donde los defensores de la permanencia y el orden acuden a soluciones de autoridad con un menor apego normativo hacia la democracia. La paradoja ha sido planteada por el pensador David Adler[203] y postula una reflexión que a primera vista despierta cierto rechazo. Lo cierto es que al avanzar en la reflexión podemos hacer distinciones sobre el uso del concepto y acción que llamamos centro.

Adler plantea un razonamiento posicional y actitudinal, distante de lo ideológico y distante incluso de aquellas posturas centristas pragmáticas que buscan resolver las simplificaciones extremistas o populistas con un pensamiento matizado. Este pensador identifica a segmentos de la población que huyen de los extremos, de las inestabilidades y de las luchas ideológicas. Son apáticos o descontentos que, a diferencia de los extremistas, buscan atajos y soluciones pragmáticas que combinen con la conformidad y la estabilidad no amenazada. Es interesante como esta paradoja ilumina el pasado reciente de Chile, pasado desde donde se han forjado alternativas populistas y pragmáticas de centro como el Partido de la Gente. La paradoja por tanto enfrenta la creencia hasta hoy generalizada que el centro político representa de suyo un espacio de equilibrio, razonabilidad y compromiso con el orden democrático. La paradoja planteada por Adler arroja luces sobre la despolitización estructural que se vive en muchos sectores en la actualidad y el centro desde esta mirada puede ser visto como un espacio no ideológico, de distancia afectiva o pragmática respecto a los extremos. El resultado inmediato es la apatía y desconfianza, que rechazando a los extremos, no ofrecen una propuesta afirmativa y no lo hacen porque la conformidad y pragmatismo que los mueve están imbuidos por tendencias individualistas que valoran el orden, la eficiencia o la tecnocracia por sobre la amistad cívica, la deliberación pública, el reformismo gradual o la participación pluralista.

Frente a la paradoja planteada es importante despejar la zona, derribar los árboles que impiden la clara visión y realizar distinciones pertinentes. El centro esbozado carece de

[203] "The Centrist Paradox: Political Correlates of the Democratic Disconnect", SSRN Agosto 2018.

identidad y contenido propio, es reactivo, pero sin una propuesta afirmativa que trascienda a su propio tiempo. Es un centro que busca soluciones fácticas, que se refugia en un centro posicional ante la confusión y desencanto que provoca la violencia política, la polarización y el extremismo fatalista. El centro político con identidad y contenido en cambio ofrece respuestas que revierten la paradoja descrita, un centro que responde desde lo propositivo, desde la ética activa, desde la democracia participativa y deliberativa. Este centro construye, no evade, forja un cambio gradual, progresivo y responsable. La reforma sin ruptura es la clave y lo hace no desde el silencio, tampoco desde el grito infecundo; la moderación defendida desde el centro político es una moderación con identidad política, con correlato práctico. Desde aquí no se defiende la indecisión se defiende lo compartido, las ideas conjuntas que harán posible un futuro común. El ethos democrático tiene que ser recuperado desde estos confines de apatía y obsecuencia, la participación cívica, la solidaridad, la integración social y la justicia son banderas inspiradoras.

La autonomía puertas adentro, aquella que invita a evadir, auto centrada y egoísta debe ser reemplazada por una autonomía relacional, una que combine la libertad con la reciprocidad que nace de la responsabilidad mutua. La libertad, la dignidad y la igualdad necesitan defensores y por ello no podemos retirarnos de la arena política, del compromiso democrático. El centro político se entiende como una fuerza integradora que no diluye ni fragmenta, que comprende la diversidad sin abandonar lo común y las fortalezas de la cohesión social. Es un centro que sin caer en ambigüedades convoca mayorías y lo hace de la mano de transformaciones viables, de desarrollo sostenible y de una institucionalidad asentada en los valores democráticos, en estructuras sostenidas en un estado de derecho. La seguridad, el desarrollo con equidad, la inteligencia moral que significa formar y promover ciudadanos afines al diálogo y los acuerdos permiten enfrentar, más allá de toda generación, todos los desafíos de la erosión democrática. El centro activo está llamado a superar al centro pasivo y lo hace desde una propuesta centrada en el triunfo de la gente, una propuesta colectiva que proyecta visiones intelectuales, éticas y políticas. El centro político se proyecta como una respuesta a la paradoja y lo hace no como la simple moderación entre los extremos, no como un camino propio que intenta expresar verdades absolutas sino como un camino autónomo y relacional, activo y con contenido, un camino consciente de lo que nos une y separa con miras al desarrollo continuo de la casa de todos y todas. En muchos de estos aspectos están las bases de toda convergencia y pacto social duraderos.

Centrista por comparación

En contextos de polarización nos damos cuenta de que la posición de centro es relativa y no fija. Creemos con cierta facilidad que nuestra postura no depende de las opciones disponibles y apuntamos a una errada autoconcepción estable de nuestras ideas moderadas y razonables. Si miramos con detención al fenómeno de la polarización notaremos que la acusación de debilidad, conformidad o evasión que pesa sobre las visiones centristas puede conllevar un efecto en el contexto y sistema político. Gábor Simonovits[204] plantea que cuando aparecen opciones extremas en el espectro político estas posiciones se expresan como portadoras de la definición, la convicción y la resolución de los grandes problemas. La posición moderada de centro empieza a "compartir" terreno con los polos no extremistas, esto se traduce en un aumento de la autoidentificación centrista. Por efecto de comparación respecto a los extremos las posiciones de derecha e izquierda no polarizadas empiezan a percibirse como fuerzas de la moderación, aunque no reflejen mayor sustancia o consistencia.

La ampliación del espectro centrista muestra dos cosas fundamentales, por una parte, la posición de centro es dinámica y variable y se ve influida por los contextos de apatía y conformidad, así como aquellos de polarización y extremismo. Por otra parte, el centro muchas veces no cumple con el ideal equilibrador y propositivo y toma una postura y actitud reactiva frente a los extremos. Al abandonar lo programático y sustantivo abre la puerta a esta amplia percepción centrista que llega hasta las posiciones no extremistas de centroizquierda, centroderecha, izquierda y derecha. La visión política original se desestructura y la vocación de construir mayorías con otros sectores es reemplazada por la renuncia a los propios principios y la consecuente irrelevancia política. En el proceso de reacción a los extremos el centro empieza a perder consistencia y lo hace debido al efecto de comparación y la consecuente autopercepción moderada ampliada que vacía el nido original. Si la política se rindiera a la circunstancia y se definiera solamente con la etiqueta "no extremistas" el centro político perdería contenido programático e incidencia en escenarios de acuerdo, negociación o post extremismo.

La equidistancia vacía es un gran peligro y el rechazo a los extremos no basta; ello conduce a ver a los polos de izquierda y derecha no extremistas como centristas y conduce a forjar

[204] "Centrist by Comparison: Extremism and the Expansion of the Political Spectrum", Political Behavior, Junio 2016.

una nueva identidad apéndice, que solo tiene en común con los nuevos y potenciales aliados, la lucha contra los extremos. El centro no puede verse capturado por la contingencia y las adaptaciones ansiosas o forzadas, ello no implica acuerdos o compromisos con altos valores democráticos. Siempre hay que mantener la conexión con las demandas sociales concretas, con las reformas necesarias, con los cambios graduales que den respuesta a los escenarios de violencia política, fragmentación social, anomia o desencanto generalizado. Si ante la ampliación del espectro el centro político se pliega sin identidad ni proposición a cualquiera de los polos no extremos, se condena a la desaparición.

Ante el planteamiento de Simonovits el centro político debe ofrecer contenido, visión y futuro; debe articular acuerdos y mayorías, pero no desde un pragmatismo vacío o electoralista. La reactividad puede convertirse en propuestas, en aumento de la representatividad, en mayor conexión con la realidad de la gente y en mayor capacidad de respuesta. En contextos donde priman las identidades cerradas, la polarización política y afectiva y los atajos de violencia, el centro político representa la diversidad con la que se quiere y puede convivir, la deliberación constructiva, positiva e inclusiva, la síntesis creativa de nuestras realidades complejas. Todo ello no por ambigüedad, acomodo o ventaja circunstancial sino por efecto del realismo democrático, consciente y responsable.

Si el norte ante la polarización es conformar una fuerza articuladora que genere capacidad de gobernar y ello con amplios sectores, los conflictos se canalizaran de forma constructiva y en pro de una identidad propia y no de una identidad asumida simplemente por comparación. El carácter reactivo debe ser superado, y la definición frente a las realidades sociopolíticas y económicas no puede darse a partir de lo que se evita sino a partir de lo que se propone. La visión país requiere de lo programático, de un relato que combine inclusión social, respeto institucional y reforma democrática, la aversión al extremismo debe ser convertida en energía política, en motor de desarrollo y entendimiento.

La movilización proactiva y el traspaso de los valores democráticos entre generaciones asegura la consolidación del pacto social, del idioma político común, de la amistad cívica y de espacios de respeto mutuo. La expansión del centro sin mérito propio y por mero efecto reactivo hacia los extremos impide dar respuesta a las opciones populistas, autoritarias o identitarias cerradas. La supuesta moderación de las izquierdas y derechas frente a los extremos es más bien inercia, se han quedado en su posición frente a la radicalización de la política. Esto alimenta un espejismo, una ilusión que se traduce en un crecimiento

estadístico que suma al centro político original, a los apáticos y conformistas de la paradoja y a los nuevos auto identificados centristas. Por ello tendemos a ver, en tiempos convulsos y polarizados, un centro amplio, pero sin densidad programática.

¿Cómo pasar de la identidad negativa de no soy extremo a la identidad positiva de esto es lo que el centro propone? En esto radica el no ser capturados por la circunstancia y la adaptación pasiva. La mirada propositiva y de futuro guiará la parte final de este capítulo.

Hacia un futuro común

No toda iniciativa centrista ha logrado consolidarse, de hecho, la experiencia de Ciudadanos en España confirma el accionar errado al plegarse pasivamente a una alianza política, sacrificando identidad, vaciando el centro político y perdiendo influencia para el mediano y largo plazo. Las buenas ideas y las estrategias inmediatistas no bastan, es crucial apuntar a una narrativa enraizada, a liderazgos conectados y empáticos; el centro político no puede seguir profundizando los vacíos identitarios y afectivos. Justamente la experiencia de la Concertación de Partidos por la Democracia descansó en su voluntad centrípeta y en su compromiso con la gente, con los fundamentos sociales y políticos de la democracia. La mayoría estable se construyó desde el centro y eso permitió sostener el triunfo frente a la dictadura, permitió sostener la urgencia de las reformas políticas y sociales. La renovación actual del centro político de seguro encuentra pistas para recobrar la ruta si sondea con profundidad y ponderación aquellos momentos de nuestra historia. La fecundidad cívica del centro político no se acaba con la bipolaridad ideológica, tampoco puede reducirse al punto medio entre opuestos, no es un tercero pasivo y tampoco el conformismo frente a la inestabilidad.

El centro político está llamado, luego de comprender los trasfondos, contextos y condiciones de nuestra contemporaneidad, a mediar al interior de una realidad diversa pero no como arbitro neutral sino como factor activo que suscite nuevas configuraciones de sentido y un futuro integrador. La reconciliación de los demócratas juega aquí su partido más importante, el completar las transiciones de cada vereda es una tarea crucial para avanzar en los propósitos que nos unen. La recuperación de esta influencia y vigencia requieren: relato propio que articule un sentido y un proyecto, liderazgos con fuerte conexión social, distantes de la tecnocracia vacía o del populismo oportunista, enraizamiento en la sociedad civil organizada, capacidad de traducir demandas en propuestas inteligentes y no guiadas por los gritos o la ansiedad, un lenguaje firme y a la vez abierto al diálogo, combinando tradición

e innovación.

En el corazón de este proyecto cívico está la vocación de generar espacios centrípetos, mayorías convergentes y alianzas convocantes. Para esto el centro político de hoy y de cara al futuro necesita emanciparse de la geometría de los balotajes, los plebiscitos y la polarización. Tras eso, debe afirmarse y consolidarse como una fuerza con identidad, imaginación y proactividad transformadora. La fragmentación y la fatiga democrática serán los nuevos enemigos y sobre aquellas condiciones el centro político recogerá las enseñanzas del quiebre traumático, del estallido desestabilizador y de la tentación polarizadora y populista. Salir de la caricatura del inmovilismo es crucial, renunciar al mesianismo pasado es fundamental, abandonar la postura arbitral suma y distanciarse de las soluciones simplistas, mediáticas y vacías de contenido marcarán la diferencia.

Promover el reformismo sin ruptura, el desarrollo integrador, la justicia multidimensional, la solidaridad política como fuente de cohesión, los mecanismos de participación deliberativa, nuevas coaliciones catalizadoras y caminos alternativos a la dialéctica conflictiva son el motor para un mejor futuro y una mejor comprensión y auto comprensión del centro político, uno que deje de ser un punto ausente y emerja como actor clave y relevante en esta hora de democracias descontentas, radicalizadas y fatigadas.

Referencias

Adler, David. "The Centrist Paradox: Political Correlates of the Democratic Disconnect", SSRN Agosto 2018

Deneault, Alain. Politiques de L'Extreme Centre, Lux Éditeur Canada 2016.

Lomnitz, Larissa y Ana Melnick. "La Cultura Política Chilena y los Partidos de Centro" en III Congreso Chileno de Antropología, Temuco 1998.

Scully, Timothy. Los Partidos de Centro y la Evolución Política Chilena, CIEPLAN – Notre Dame, Santiago de Chile 1992.

Simonovits, Gábor. "Centrist by Comparison: Extremism and the Expansion of the Political Spectrum", Political Behavior, Junio 2016

LOS AUTORES

René Cortázar: Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Doctor en Economía del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), EEUU. Fue ministro del Trabajo y Previsión Social del gobierno de Patricio Aylwin y ministro de Transporte y Telecomunicaciones del gobierno de Michelle Bachelet I. Actualmente es Secretario General del partido Amarillos por Chile.

José Pablo Arellano es economista de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master y Doctor en Economía de la Universidad de Harvard. Fue presidente ejecutivo de CODELCO (2006-2010), ministro de Educación de Chile (1996-2000) y director nacional de Presupuestos de Chile (1990-1996). Ha sido también presidente del Directorio de la Fundación Chile, miembro del Directorio de Televisión Nacional de Chile, de Banco Estado y de otras empresas privadas.

Ricardo Escobar es abogado de la Universidad de Chile y Master en políticas públicas de la Universidad de California, Berkeley. Profesor de derecho, fue director del Servicio de Impuesto Internos. Tiene vasta experiencia en el sector público y privado. Ha intervenido en las tres últimas décadas en el diseño de políticas públicas y legislación en materias relativas a concesiones de obras públicas, doble tributación y mercado de capitales.

Vivianne Blanlot: Economista de la Universidad Católica de Chile, Master en Economía de la American University (USA). Ha sido Directora Nacional de Medio Ambiente, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Nacional de Energía, Ministra de Defensa en la presidencia de Michelle Bachelet, Presidenta del Consejo para la Transparencia, y miembro del directorio de diversas empresas públicas y privadas. Actualmente es Directora de empresas privadas, del Hogar de Cristo, la Corporación de Santiago, Comunidad Mujer y otras organizaciones sin fines de lucro.

Clemente Pérez: Abogado y MBA de la P. Universidad Católica y Máster en Políticas Públicas de la Universidad de Georgetown, académico, empresario, dirigente gremial, consultor y político chileno. Fue Director de la Comisión Nacional de Medio Ambiente en la Región Metropolitana, Subsecretario de Obras Públicas y Presidente del Directorio del Metro de Santiago. Fundador de Sustentable S.A. y director de Teleférico Bicentenario S.A.

Álvaro González Barra, Licenciado en Ciencias Económicas, Ingeniero Comercial de la Universidad de Concepción, Doctorado de Ingeniería con Mención en Transportes en la Escuela de Caminos, Canales y Puertos de la Universidad Politécnica de Madrid y Doctorado en Arquitectura Mención en Urbanística en la Escuela de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid. Fue jefe de la Unidad de Concesiones de la Dirección General de Obras Públicas del MOP y actualmente socio principal de Latinoamérica Infraestructura, INFRALATAM.

Matías de la Fuente, Ingeniero Civil Industrial de la Escuela de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile. En el gobierno del presidente Aylwin participó como Subdirector en la modernización del Servicio de Impuestos Internos. También se desempeñó como Jefe de Asesores del Ministro de Obras Públicas y como Director de Planeamiento del MOP. Durante el Gobierno del presidente Lagos, fue Jefe de Gabinete de la Presidencia, Vicepresidente del Metro de Santiago y Secretario Ejecutivo de la Comisión Bicentenario. En el sector privado ha trabajado en proyectos mineros, ha sido consultor de la CAF y actualmente es gerente general de Pentacrom, empresa del área de transportes.

Luis Lizama: Abogado y Magíster en Derecho, Universidad de Chile. Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Chile. Profesor de los programas de Magíster en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Universidad de Concepción, Universidad de Talca, Universidad Adolfo Ibáñez, y Universidad de Los Andes .

Mariana Aylwin: Profesora y política. Fue diputada por el Distrito N° 26, comuna de La Florida, para el período legislativo 1994-1998. Ministra de Educación durante el gobierno de Ricardo Lagos entre 2000 y 2003. Actualmente es presidenta de la Junta Directiva de la Universidad Gabriela Mistral. Es directora ejecutiva de la Corporación Educacional Aprender y vicepresidente de la Fundación Patricio Aylwin.

Ana Luz Durán es académica, Doctora en Derecho y Ciencia Política por la U. Autónoma de Madrid, Magíster en Ciencia Política y Trabajadora Social de la Pontificia Universidad Católica. Hoy ejerce como Directora Ejecutiva de Asuntos Internacionales de la USS. Hasta septiembre de 2023 fue decana de la Facultad de Educación de la misma Casa de Estudios, y presidenta del Consejo de Decanos/as de Educación de las Universidades Privadas.

Manuel Inostroza, médico-cirujano de la Universidad de Chile, Máster de Salud Pública en Financiamiento y Gestión de la Universidad Johns Hopkins. Ha destacado como gerente público en la Superintendencia de Salud, en la Superintendencia de Isapres, Director del Centro de Referencia de Salud Peñalolén Cordillera Oriente y Secretario Regional Ministerial de Planificación de la RM. Actualmente es secretario ejecutivo del Consorcio de Universidades para políticas de Salud, académico de varias universidades chilenas, director de instituciones públicas y privadas y consultor independiente en Salud.

José Ignacio Martínez, Doctor en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela. Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo de la Universidad de los Andes.

Zarko Luksic: Diputado en tres periodos (1994-2006), subsecretario del Trabajo (2006-2008). Doctor en derecho Universidad Complutense de Madrid, profesor derecho constitucional Uandes.

Andrés Jouannet: Doctor en Filosofía, profesor de Historia y Geografía, y político presidente del Movimiento Amarillos por Chile. Diputado por el 23er distrito, Región de La Araucanía, periodo 2022-2026. Intendente de la Araucanía desde agosto de 2015 a noviembre de 2016. Gobernador de Cautín en 2008.

Álvaro Briones, Ingeniero comercial de la Universidad de Chile y Doctor en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Escritor y diplomático, ha sido Subsecretario de Economía durante el gobierno de Patricio Aylwin y embajador de Chile en España e Italia. Autor de más de una decena de libros entre ensayos y novelas, actualmente es miembro de la mesa directiva de Amarillos por Chile.
Ricardo Brodsky, licenciado en literatura, escritor y columnista. Ha ocupado diversos cargos públicos entre ellos jefe de la División de coordinación Interministerial del Ministerio Secretaria de la Presidencia, embajador de Chile en Bélgica, director de varios museos, entre ellos el museo de la memoria y los derechos humanos; actualmente es miembro del Consejo Asesor del Instituto de Derechos Humanos y director ejecutivo de la Corporación Cultural de Ñuñoa.

Jaime Abedrapo: Cientista político y periodista, académico y doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido subdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, delegado del Ministerio de Defensa ante la Unasur y director de la Comunidad Palestina de Chile durante tres periodos entre 2009-2022. Actualmente, director del centro de Derecho Público de la USS.

Enrique Morales: Cientista Político por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Estudios Políticos Aplicados por FIIAPP e Instituto Universitario Ortega y Gasset, España. PhD(c) en Teoría Política, Universidad de York, Inglaterra. Director Escuela de Ciencia Política Universidad Católica de Temuco (2014-2016). Investigador y Académico en Proyecto de Democracia Aplicada de la Universidad Miguel de Cervantes. Asesor Político y Parlamentario.