

ANÁLISIS DEL AÑO 2 0 1 3

POLÍTICA – ECONOMÍA – SOCIEDAD – CULTURA – TEMAS



Departamento de Sociología
Universidad de Chile

ENERO 2014

ANÁLISIS DEL AÑO 2013
SOCIEDAD – POLÍTICA – ECONOMÍA – CULTURA – TEMAS

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
DIRECTOR: RAÚL ATRIA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DECANO: MARCELO ARNOLD

UNIVERSIDAD DE CHILE
RECTOR: VÍCTOR PÉREZ

DIRECTOR DE LA PUBLICACIÓN
RODRIGO BAÑO

CONSEJO EDITORIAL
RODRIGO BAÑO
HUGO FAZIO
ALBERTO MAYOL
CARLOS RUIZ E.

© DERECHOS RESERVADOS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
UNIVERSIDAD DE CHILE
2014

AV. CAPITÁN IGNACIO CARRERA PINTO N° 1045
3^{ER} PISO - ÑUÑO A
SANTIAGO - CHILE

TELÉFONO/FAX: 29787777
TELÉFONOS: 29787781 - 29787782

DISEÑO, DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN
GRÁFICA LOM

ÍNDICE

POLÍTICA

RODRIGO BAÑO

La decadencia del macho... y de l@s much@s

Pág. 7

SOCIEDAD

CARLOS RUIZ E. Y GIORGIO BOCCARDO

**Discriminación en la acción estatal y producción de la
desigualdad social**

Pág. 25

ECONOMÍA

HUGO FAZIO Y MAGALY PARADA

El último año de la administración Piñera

Pág. 47

CULTURA

ALBERTO MAYOL

La batalla por las definiciones

Pág. 81

TEMAS

GONZALO GHIO

Y finalmente... ¿qué pasó con el censo?

Pág. 95

JESÚS REDONDO

**Siete medidas de políticas educativas para “extinguir” la
educación pública**

Pág. 125

DANIEL M. GIMÉNEZ

El año del repliegue

Pág. 137

GUILLERMO HOLZMANN

**Espionaje en el siglo XXI. Desafíos a la Gobernanza
Democrática**

Pág. 147

PRESENTACIÓN

Tenemos la soberbia de cumplir dieciséis años con esta publicación y nadie da un peso por ella. Nada es gratis, dicen los economistas enfáticamente, asombrando al ingenuo que pregunta cuánto le van a cobrar por la afirmación enfática. Nada es gratis, le replica el eco, pecando de gratuitamente. La palabra gratis desaparece del diccionario por falta de significado y porque no hay plata para pagarlo. Esta publicación se disimula, se esconde, se pone roja de vergüenza, cabeza gacha, junta las palmas de las manos, lentamente levanta los ojos suplicantes: me indexaré, conseguiré avisos comerciales, en los artículos intercalaré mensajes subliminales que ensalcen la grandeza de los grandes. Por una contribución modesta, para pagar la tapa, honraré a los honestos comerciantes y a los nobles empresarios; si paga, el candidato a lo que sea tendrá su fotografía fotoshopeada; llenaré diez páginas de agradecimientos a los que generosamente han contribuido a esta publicación; golpearé las puertas de las embajadas, las puertas de los cuarteles, las puertas de las iglesias y las puertas de su casa. Gracias, por ahora, pasa.

Porfiadamente le traemos Política, Sociedad, Economía, Cultura y Temas. ¡Cómo no le va a interesar algo! Algo que no sea farándula, fútbol, los secretos del orgasmo o el mensaje que mandó a las redes. Levante la vista, piense en la humanidad, llena de hombres, mujeres y otras variedades, y asuma su responsabilidad. Es necesario que lea esta publicación desde la portada hasta la última página. Jorge no la leyó... y en catorce días perdió todo el pelo que le quedaba; Pamela no la leyó... y su fogoso amante descubrió que estaba viviendo en un cuerpo equivocado. Rigoberto no la leyó... y le objetaron su declaración de impuestos internos. Cecilia no la leyó... y desde entonces sufre de alergia al aire. Matías no la leyó... y se olvidó de dónde tenía la memoria. Ana no la leyó... y no pudo entrar al cyber monday.

No corra más riegos, lea aunque sea esta página.

POLÍTICA

La decadencia del macho... y de l@s much@s

Rodrigo Baño

EL PÉNDULO DE QUOM

Los sabios en la cultura Quom, que son todos, suelen ir a visitar con cierta regularidad lo que llaman la Casa de los Péndulos. Contemplan ahí una gran variedad de péndulos de distintos tamaños y velocidades que establecen con exactitud, de tiempos cortos y largos, el punto en que se encuentra cada uno de ellos en cada vaivén, sabiendo que, cuando llega al máximo que puede llegar a un lado, regularmente empieza a ir para el otro. Ellos no hablan de ley del péndulo, porque no creen en leyes, y declaran sin problemas que lo que ha pasado hasta ahora no tiene por qué seguir pasando. Pero meditan mirando los péndulos y se sonríen antes de irse a nadar, esto es, hacer nada.

Acá, en esta protocultura nuestra, no han faltado los que han sostenido seriamente que la única ley científica que existe en las llamadas ciencias sociales es la ley del péndulo. Naturalmente, en este momento se frotan las manos, señalando que ya el péndulo no podía ir más hacia la derecha y que ahora necesariamente tiene que ir, lentamente y con cuidado, hacia la izquierda. Algo hay de eso, o por lo menos lo parece.

Ha cambiado el discurso y, como todo es discurso, ha cambiado todo. Aunque sea un poquito. La apoteosis del recuerdo de los cuarenta años del golpe militar mostró una sociedad que ya no tiene odiosas divisiones. Los que fueron partidarios del general Pinochet desaparecieron, porque fueron llamados por el buen dios a su lado o porque se olvidaron y sólo piden perdón por si acaso. Pero lo más notable es cómo las propuestas de cambio se extienden por el país, empezando por un Presidente de la Res que clama contra la desigualdad y se empeña, con letra chica y todo, en proponer medidas que mitiguen ese problema. La candidata presidencial de derecha declara estar por cambios revolucionarios y contener los abusos de los poderosos, mientras que un senador de esa misma tendencia se pronuncia por una educación pública, gratuita y de buena calidad.

Con la ayuda de la compañera historia, es bueno recordar que en 1979 se implantó lo que constituía el núcleo de la gran transformación del país que

emprendían, con marcial entusiasmo, las fuerzas armadas y de orden y, con la calculadora en el bolsillo, unos señores católicos y bien educados. Fue el lanzamiento del gran combo promocional que todavía duele, esto es: las siete modernizaciones. Más allá de lo cabalístico que suelen ser los números, donde tres, siete y doce suelen ser los favoritos, esas siete modernizaciones fueron las que, como corresponde, constituyeron la base de la modernización chilena que ha permanecido prácticamente intocada por más de treinta y cuatro años, que incluyen veinticinco desde que llegó la alegría.

La compañera historia dice que esas siete modernizaciones fueron: Modernización Laboral (Jodieron los trabajadores); Modernización Previsional (Jodieron los pensionados); Modernización de la salud (jodieron los enfermos); Modernización de la educación (jodió la superior, la inferior y la del medio); más la judicial, de la agricultura y regionalización, para completar las siete.

Pues, fíjese usted que ese orden, proyectado hasta que se apague el sol, empieza a ser seriamente cuestionado en la actualidad. El tema de la educación usted lo conoce bien, o al menos aparenta conocerlo, y está en el centro de las propuestas de cambio vengan de donde vengan. El asunto de las AFP está en todas las carpetas, aunque ahí hay mucha plata, y donde hay mucha plata a la política suelen enredársele las patas. Las ISAPRES también son atractivas para las críticas. Los derechos de los trabajadores se van imponiendo por la vía de los hechos, aunque esta es una vía sin pavimentar y de poco tránsito para los políticos. No sé si eso será derrumbe del modelo, pero como que le están dando.

Por cierto, siempre estarán los pesimistas-optimistas-realistas de siempre, encargados de declarar enfáticamente que nada ha cambiado ni se quiere cambiar y que, además, todo cambio es para peor. Con lo cual podemos manifestarnos de acuerdo, para no deprimirlos más, pero al menos admítase que la demagogia es ahora más de izquierda... o menos de derecha; elija usted.

El año que se analiza, muy electoral él, no sólo nos ha permitido conocer la calidad de la dentadura de los candidatos, sino que, plagado de declaraciones, entrevistas, debates, discursos, un número indeterminado de primeras medidas, anuncios, promesas, compromisos, coqueteos varios, ha sido pródigo en entregarnos un saco de palabras que, si se ordenan con cierta prolijidad, dan cuenta de un cambio notable del clima.

No obstante, el cambio de clima no evita las ambigüedades. Sigue siendo igualmente difícil establecer diferencias entre los(as) perros(as) grandes que se disputan los altos cargo para el ser-vicio público. Aunque así sea, ocurre que el perraje en su totalidad ladra más igualitarismo y estatismo, un poquito.

POLÍTICA SIN POLIS Y DEMOCRACIA SIN DEMOS

No es nada nuevo, pero hay más. La decadencia de los machos y de los muchos viene desde hace un tiempo y sigue en todos los ámbitos, para bien o

para mal. Usted opinará lo que le parezca, pero no me importa. El asunto de los machos es cosa de ellos, sólo me molesta el llanterío y que estén pidiendo un SERNAHOM y cuota asegurada en las próximas presidenciales. El asunto de los muchos parece más preocupante, ya que estábamos acostumbrados a la consideración de la mujer (y el hombre) como un animal social, y se está transformando rápidamente en un animal pantallal, aunque a veces esté junto a otros animales. El problema es que así va a ser difícil hacer análisis político.

De partida tenemos un problema con la palabra política (o político), aunque eso sucede con todas las palabras. En efecto, el principal atributo de las palabras, que ha permitido que el bípedo implume logre una diferenciación notable del resto de los animales y esté pronto a terminar con todas las especies, es que nadie sabe lo que significan. Naturalmente, este modesto analista no puede dejar de agradecer esa circunstancia, que le permite seguir escribiendo con la pretensión de absoluta impunidad si es que alguien lo lee. Por lo demás, el único peligro es que alguien pregunte candorosamente: ¿qué quisiste decir con eso?. Como si uno fuera tan presumido como para querer decir algo. Y con esta introducción ya podemos empezar a preguntarnos qué significa la palabra política.

Por cierto, la palabra política se las aguanta todas y sin necesidad de googlearla tenemos claro que es oscura, porque definiciones hay para regalar, lo que contribuye a que podamos usarla con toda confianza, y eso es lo que hacemos.

Afortunadamente, las nuevas tendencias de las conexiones neuronales ya dejaron de lado los conceptos estáticos y avanzan entusiastamente en conceptos de procesos: ya no se habla de democracia, sino de democratización; no se habla de sujeto, sino de subjetivación; no se habla de identidad, sino de construcción de identidad; no se habla de estructura, sino de estructuración. Con lo cual se quiere decir que se trata de procesos continuos que no tienen un punto de llegada, sino de permanente evolución... y con eso nos piteamos a Fukuyama y su pretensión de terminar con la historia. Esto nos lleva muy directamente al tema que queremos abordar y que ya muchos analistas oportunistas se apresuran en señalar. Esto es, la despolitización que se estaría produciendo actualmente y que se presenta muy directamente vinculada a la poca participación electoral que se observa últimamente en las regulares demostraciones del espíritu cívico de los chilenos.

En efecto, las tradicionales apuestas sobre votación de los candidatos ya han sido desplazadas por las apuestas acerca de la abstención en este nuevo escenario de inscripción automática y voto voluntario. Conmovidos con la alta abstención en las pasadas elecciones municipales, los sabios esperaban que al carnaval de primarias presidenciales no fuera nadie. Los mismos sabios, que nunc a pierden su capacidad de asombro, se asombraron con los más de tres millones que se tomaron la molestia. Notable: la cuarta parte de los electores se entusiasmaron, aunque el entusiasmo tuvo nombre de mujer para la mitad

de los entusiastas, mientras que en la derecha se fueron a la playa y vieron el partido por la tele.

RESULTADO ELECCIONES PRIMARIAS (PORCENTAJES)

	Nueva Mayoría	Alianza	
Bachelet	73,05	Longueira	51,37
Velasco	13,00	Allamand	48,62
Orrego	8,87		
Gómez	5,06		

A partir de ahí subieron las apuesta por una abstención baja en las próximas elecciones, dada la buena participación en primarias, la cantidad de candidatos y la importancia que tenía una elección presidencial en comparación con la reciente municipal. Pero en la primera vuelta electoral los abstinentes volvieron a ganar, demostrando que el poder de las pantallas, pantallitas y pantallotas era superior a la belleza fotográfica de los candidatos. Esto le dio un cierto atractivo a la segunda vuelta, donde nadie dudaba de los resultados, pero tenían curiosidad por saber cuántos no estarían ni ahí con andar rayando papelitos.

Sobre este fenómeno se ha mencionado recurrentemente la palabra despolitización. Esto es, los televidentes, cibernautas, telefonistas y fotógrafos del presente no tendrían nada que ver con los antiguos ciudadanos (encargados de dar regularmente una demostración del espíritu cívico de los chilenos), aunque esto le significara al país caer algunos puntos en el ranking de espíritu cívico, orden público y buenas costumbres.

NO PARTICIPACIÓN EN DECISIONES ELECTORALES (PORCENTAJES)

	(Abstención, Nulos y Blancos, y No Inscritos)														
	P.v2	P.v1	Mun.	Dip.	Pres.	Mun.	Pres.	Mun.	Dip.	Mun.	Pres.	Dip.	Mun.	Pres.	Pres.
	2013	2013	2012	2009	2009	2008	2005	2004	2001	2000	1999	1997	1996	1993	1989
Abst.	58,0	49,9	59,1	15,5	12,8	18,6	12,4	18,3	13,5	13,2	10,6	12,7	12,3	8,7	5,3
N/B	2,0	1,7	4,3	8,9	3,9	8,5	3,7	10,8	12,7	8,1	3,0	17,6	11,2	5,5	2,3
N.I.	--	--	0,0	30,0	30,0	29,0	25,0	25,0	21,4	20,0	18,7	16,2	15,0	9,7	8,3
Total	58,9	51,0	60,7	45,5	42,2	42,6	37,0	42,0	40,2	36,0	30,4	40,0	30,0	22,0	14,5

Nuevamente le ponemos aquí el cuadro total de la no participación en decisiones electorales durante esta Segunda República. Con lo cual podrá comprobar que el actual cacareo respecto del voto voluntario no considera que en toda la Segunda República tenemos un largo proceso de no participación electoral. Antes no se inscribían los que podían no inscribirse, se abstendían los inscritos y

votaban nulo y blanco los que no se atrevían a desafiar el peso de la ley obligatoria. Es así como, con voto obligatorio, la no participación en la presidencial anterior marcó 42,2%. De manera que si se empeñan en aumentar la participación electoral habría que establecer no sólo inscripción automática y voto obligatorio, sino que ir a buscar con la fuerza pública a los que no llegan temprano a votar y fusilar en el acto a los que emitan votos nulos o blancos. Y no me venga con que el voto es secreto, porque con los actuales sistemas de espionaje nada es secreto y hasta le recomiendo que cague con los pantalones puestos si no quiere ver invadida su intimidad. ¡Y pensar que antes le decían a uno que era dios el que estaba en todas partes!

El cuadro muestra que hay un persistente aumento de la no participación en decisiones electorales, lo cual significa para algunos que hay un proceso de despolitización. Pero para eso tendríamos que estar de acuerdo en lo que significa política (o político) o, para estar a la moda, politización.

Al respecto no nos vamos a enredar con exquisitas argumentaciones semánticas o filosóficas, sino que, recurriendo al vacío de los términos, le daremos el significado apropiado para seguir hablando. En consecuencia, no llegaremos a caer en las tiernas distinciones entre violencia y política ni vamos a identificar política con democracia, sino que simplemente nos referimos a política como las acciones cuya voluntad es determinar el destino de una comunidad con pretensiones de soberanía, lo que desde hace algún tiempo corresponde al Estado. Que esto se haga mediante el diálogo en que prevalece el mejor argumento (¡ja!) o que se haga a lo que es chancacazo, no tiene mayor importancia, aunque sí pueda tenerla para los que reciben los argumentos o los chancacazos. Pero es una definición que permite distinguir entre politización electoral y lo que me permito denominar politización social, que no siempre coinciden.

A fines de la Primera República, y especialmente durante la Unidad Popular, se asiste a una intensa politización social que se manifiesta también en una intensa politización electoral. Toda la sociedad aparece atravesada por un conflicto político intenso, no hay neutrales, a la vez se asiste a la mayor participación electoral de aquella época. Por el contrario, desde 1983 en adelante se produce un proceso de creciente politización (las protestas nacionales dan cuenta de esto) sin que, por causa de fuerza mayor o de fuerza nomás, haya ninguna expresión electoral al respecto. Esta politización social culmina con el plebiscito de 1988, donde se produjo la participación electoral más grande de todos los tiempos.

Instalada esta Segunda República, se producirá un proceso de despolitización social creciente que se manifiesta también en un proceso de despolitización electoral creciente. Con la modestia que me caracteriza, tendré que reconocer que ya en los lejanos ochenta sostuve que el conflicto planteado en aquellos tiempos no era sólo respecto al régimen político (democracia-dictadura), sino que también lo era respecto al modelo socioeconómico impuesto sin mucha delicadeza. Entonces llegó la democracia y el conflicto sobre el modelo socioeconómico pasó

por un zapatito roto para que mañana te cuente otro; casualmente esto coincide con la flojera electoral. La política para los políticos y el mercado y la policía se encargan del resto.

Extrañamente, a medida que empieza a avanzar el siglo XXI empieza también a avanzar la politización social, que se expresa en el ámbito estudiantil (mochilazo, pingüinazo, marchazo) y en la multiplicación de acciones de protesta regionales, laborales, étnicas, de consumidores, medioambientalistas, locales, de deudores, sexistas, lactantes, etc. y etc. En el año que se analiza puede haber disminuido la masividad y frecuencia de las movilizaciones estudiantiles, pero el balance sigue arrojando cifras importantes en momentos en que el primer plano está ocupado por las campañas electorales. Además se mantienen y multiplican demandas y movilizaciones sociales. Sin embargo, esta politización social no se manifiesta en el ámbito electoral como aumento de las votaciones, pues, como hemos visto, sigue la pendiente de la disminución de ellas. ¿Será que la politización social se manifiesta como no politización electoral?

Ya hemos hecho referencia al tema en informes anteriores, pero el eterno retorno y la falta de imaginación nos obligan a repetirnos. Es así como, frente a la alta abstención electoral de las últimas elecciones, nuevamente surgieron los que la interpretan como signo de conformidad con lo existente, señal de que les parece bien, que no es necesario intervenir y es mejor destinar el tiempo al disfrute de lo que se tiene. Un académico-político, cuyo nombre no quiero recordar, que desde la alta gestión universitaria contribuye generosamente con cuanta columna y cartas al director puedan soportar los medios de comunicación, ha explicado con brillante argumentación el conformismo de los abstinentes, porque son de centro moderno y tienen muchos juguetes nuevos.

Por su parte, varios ex candidatos, lamiéndose aún las heridas de la derrota, llamaron a no votar en segunda vuelta para sumarse a los descontentos que no votaron en la primera. Los hay exagerados que creen que la mayoría de la población expresa no votando que está por el cambio de “el sistema” que, con autopoiesis y todo, se va a ir al carajo.

También siempre está la explicación del ¿porque sí!, que tan útil era a las pasadas generaciones para taponar la boca a los niños y a otros inferiores, pero que se desprestigió por culpa de la estúpida racionalidad. Pero siempre se puede recurrir a la indiferencia y a la psicología fatalista, que antes apuntaba a los dioses o al destino y que ahora puede apuntar a los políticos como los que deciden sin que se pueda intervenir.

Como suele ocurrir en la explicación de cualquier comportamiento humano, siempre surgirán los que planteen que lo más probable es que concurren todas estas explicaciones y algunas otras más mezcladas en combinaciones variables. Sólo para complicar un poco más el enredo, talvez sea bueno recordar que en esta época de los pos-todo la política ha sido aliviada de decidir ciertas cosas que anteriormente eran importantes, como la economía, aunque conserva la decisión sobre otras de mucho peso, como el valor nutricional del super ocho.

En todo caso, es posible que exista un sector, de estos que no participan electoralmente, que efectivamente esté desconforme con el menú políticamente ofertado. El misterio es por qué, después de intensas movilizaciones y señales de descontento, no surge una alternativa política distinta, o ninguna de las que tiene pretensiones de constituirse logra despertar entusiasmo. Aunque si surgiera también sería un misterio.

Aunque algo hay, el actual avance de la politización social no puede relacionarse directamente con la no participación institucional y electoral por varias razones. Primero, porque la despolitización electoral comienza mucho antes que las movilizaciones sociales. Segundo, porque la no participación electoral no aparece relacionada a un posicionamiento político, salvo para una minoría. Tercero, porque no hay una relación fuerte entre politización social y sectores sociales definidos en términos de conflictividad objetiva, aunque sí pueda encontrarse esta relación respecto a la despolitización electoral. En efecto, algo se encuentra cuando se cruza la no participación electoral con comunas y distritos de diversa composición social (véase más adelante). Esto último ya lo constatamos en las elecciones municipales de 2012. Un complejo análisis de alta sofisticación estadística, que me enviaron por correo y que no reproduzco porque no lo entiendo, también comprueba para esta elección presidencial que hay una clara relación entre pobreza y abstención. Finalmente, también hay que considerar que los resultados electorales revelan que hay un sector de apolíticos que sí participa electoralmente.

Sea como sea, el hecho de que haya un lote grande de televidentes que se niega a participar en la ceremonia del papelito, genera aprehensiones de que se pueda producir en cualquier momento una invasión de bárbaros en lo que queda de polis. Por el momento, ya llama la atención que los apolíticos que sí participan electoralmente tiendan a inclinarse por posturas de carácter populista, como ocurre con la candidatura de Franco Parisi. Sin embargo, ni siquiera el populismo les gusta mucho a los populares, pues un somero análisis vuelve a mostrar que los que manejan auto tienen mucho más espíritu cívico que los torrejas. También llama la atención la sólida conciencia de clase de los ricos, que tienen muy claro quienes son sus legítimos representantes en la tierra, mientras que los torrejas siguen creyendo que va a llegar la alegría con la política u optan por buscarse la alegría en otra parte.

RICOS Y POBRES EN VOTACIÓN SEGUNDA VUELTA (PORCENTAJES)

Ricos			Pobres		
	Matt.	Bachel		Matt.	Bachel.
Las Condes	75,6	24,4	Pudahuel	31,1	68,9
Vitacura	82,0	18,0	Cerro Nav	27,7	72,3
Lo Barnechea	78,0	22,0	Lo Prado	30,2	69,8
La Reina	53,0	47,0	Lo Espejo	24,7	75,3

Providencia	59,0	41,0	La Granja	28,7	71,3
Ñuñoa	46,4	53,6	La Pintan	24,5	75,5

RICOS Y POBRES EN ABSTENCIÓN (PORCENTAJES)

Ricos		Pobres	
Las Condes	46,8	Pudahuel	60,9
Vitacura	38,7	Cerro Nav.	59,9
Lo Barnechea	46,3	Lo Prado	56,9
La Reina	49,9	Lo Espejo	60,1
Providencia	56,9	La Granja	62,0
Ñuñoa	52,6	La Pintana	66,3

Como los cuadros pueden ser complejos para las mentes simples, me permito reiterar que las cifras muestran con claridad que la abstención es mayor entre los pobres que entre los ricos. También los ricos (el barrio alto de nuestra capital) muestran una abrumadora preferencia por la candidata de la derecha, mientras que los pobres respaldan a Bachelet bastante más que el promedio nacional, que fue un 62,2 %. Ninguna de estas relaciones es novedosa, yo tampoco.

La relación entre situación socioeconómica y opciones electorales indica que todavía no llegamos al paraíso de olvidar tan odiosas diferencias. Más aún, los resultados de la primera vuelta presidencial muestran que en las comunas con más pobres (menos privilegiadas, como se dice pudorosamente), tienen mejor resultado candidaturas más pasadas para la punta, aunque esto tampoco sea para volverse loco. En todo caso, llama la atención que después de tanta modernización todavía subsistan tradiciones de la Primera República, aunque la no opción por la derecha en sectores populares no signifique mucho más que eso, por el momento (el futuro siempre es incierto). Como esto es antiguo nadie se conmueve mucho.

Distinto es lo que pasa con la abstención, respecto de la cual no se sabe nada, salvo que es más extendida en la torrejería. Lo normal, pues la política en estos tiempos no pasa por esos barrios y es difícil vaticinar qué ocurriría si es que anduviera por ahí. En suma, que quienes se dedican al juego político van a tener que optar por alguna estrategia para evitar que la vanidad herida por el desprecio de los televidentes los lleve a forzar su participación electoral, sin medir las consecuencias que de ello puede derivar. El mantenerlos marginados sin irritarlos mayormente puede ser una opción, el integrarlos controladamente al juego puede ser otra.

En general, los tranquilizadores de siempre repiten que varias democracias en el mundo no le hacen ningún asco a una contundente ausencia del demos y hasta el momento no han tenido problemas de acreditación ni han sufrido la

invasión de los bárbaros. De manera que así como están no molestan... por el momento.

Algunos, siempre hay para todo, sostienen que hay que buscar fórmulas, dentro de las cuales tiene las de ganar el volver al voto obligatorio, ahora reforzado con la inscripción automática. Les preocupa que el exceso de abstinentes le quite legitimidad a las autoridades elegidas. Pero son temores o esperanzas que no tienen mucho fundamento. Puede llegarse al extremo de que solo las autoridades voten por ellas mismas y eso no afectaría la legitimidad ni la estabilidad del poder. Ejemplos hay para regalar. Distinto es si esos abstinentes constituyen otro poder.

Ahora, si vamos a hablar en serio, déjense los ingenieros de la institucionalidad de proponer estupideces como hacer clases obligatorias de educación cívica, desarrollar grandes campañas publicitarias sobre el encanto de votar o mejorar la prótesis dental de los candidatos

VOY Y VUELVO

Vocación significa llamado, sentir el llamado a hacer algo. Hay vocación artística, vocación profesional, vocación sacerdotal, pero está claro que la vocación de ser-vicio público es la más fuerte de todas las vocaciones. Sólo longuieras muy raros y otros pablos son capaces de afirmar que no volverán a caer en ese vicio, aunque los mal pensados, que son los que piensan, no les crean tan dramáticas declaraciones. Tal vez sea por eso que cuando se termina la estadía en el más alto cargo se sienta el impulso incontenible de: volver, volver, volver/ a tu lado otra vez/ llegaré hasta donde estés/ quiero volver, volver, volver (echo de menos a Chávez cantando, pues me hacía sentir que yo cantaba bien).

Algunos países latinoamericanos han solucionado el drama de la separación del más alto ser-vicio público permitiendo reelecciones sucesivas. Aquí todavía no caemos en eso y sólo queda la esperanza de saltarse un período y volver, volver, volver. Algunos lo han intentado sin éxito, a otros el peso de los años les ha impedido levantar vuelo, alguien lo logró sin siquiera moverse de la sonrisa, por eso la esperanza es lo último que se pierde, dijo don Sebastián... y se rió.

Ingrata ha sido la teleaudiencia con Piñera. Aunque todos los indicadores económicos habitualmente considerados para medir el bienestar muestran buenas cifras (inflación, desempleo, crecimiento del bruto producto y del por cabeza, consumo, etc.) su aprobación en las encuestas es bastante baja. Ni siquiera el ligero repunte de simpatía, que se otorga a los que se mueren o se van, logra mejorarle mucho el promedio. Los analistas más serios sostienen que le faltó cacarear cada huevo que ponía, pero con la urbanización ya nadie sabe el origen de los huevos y las gallinas; algunos sospechan de los chinos.

A pesar de lo desagradecido que son los televidentes, durante el presente año se ha hecho patente que don Sebastián mártir no quisiera abandonarnos por

mucho tiempo. Más aún, se atribuye a esa vocación de servicio buena parte de los problemas que ha tenido que enfrentar la derecha.

Pero la política no trata solamente de problemas personales, siempre hay algo detrás. En este caso habrá que considerar que no es el espíritu de sacrificio de Piñera el que provoca problemas en la derecha, sino que son los problemas de la derecha los que le abre oportunidades a sus pretensiones. Más aún, podría decirse que desde hace rato todo el sistema político aparece sometido a tensiones que tienden a un reordenamiento de fuerzas, pero los políticos son porfiados y desconfían de los políticos.

La articulación en dos grandes bloques a partir de la definición en el plebiscito de 1988 se ha mantenido por un cuarto de siglo a pesar que desde hace mucho ya la línea divisoria ha perdido actualidad. Tal vez sea falta de imaginación, pero más parece horror al vacío, que siempre es horror a que otro lo llene.

En este 2013, por esa fuerza mágica que tiene el sistema decimal, la celebración, lamentación o interrogación sobre los cuarenta años del golpe militar, adquirió una resonancia casi tan grande como el cyber monday. Extrañamente, aunque es una extrañeza que se repite a menudo, resultaba extraordinariamente difícil encontrar a alguien que hubiera apoyado al general. Prácticamente todos habían votado por el no, algunos ni siquiera recordaban haber votado, mientras que sólo unos pocos reconocían haber apoyado el sí, porque errar es humano y no tenían idea de qué se trataba... otros miraban para arriba y silbaban despacito. Por si hubiera alguna duda, todos chorreaban perdón hasta por los codos y se golpeaban el pecho propio o el del vecino, mientras los medios de comunicación bombardeaban con documentales, crónicas, entrevistas y la nota original que se repetía en todas partes.

Algunos, los de siempre, pensaron que se trataba de terminar por saturación con el recuerdo del 11 de septiembre. Es posible, pero lo que aquí importa es lo simbólico... y lo simbólico era borrar la línea que distinguió alguna vez dos tendencias políticas. De hecho, los resentidos de siempre ya venían mascullando que el gobierno de Piñera demostraba que costaba mucho encontrar diferencias entre los buenos y los malos.

Lo anterior no es novedad, aunque se nota más, porque desde hace tiempo que hay inquietudes en las dos grandes coaliciones. El poder, que siempre puede, tuvo encantos suficientes para mantener unida a la Concertación durante veinte años, pero cuando ya se veía venir que otros se harían cargo del negocio empezaron los díscolos a buscar pastos más verdes. La Democracia Cristiana tuvo su fugas y los socialistas las suyas. Estando en la oposición pasaron momentos difíciles, pero la creciente expectativa de que podrían volver ayudó a la sana convivencia. Entonces le tocó el turno a la derecha que, al ver que su gobierno no duraría mil años, empezó a darse cuenta de que no todos eran tan bonitos.

Como todo el mundo sabe, salvo los que no, el sistema binominal se estableció con el objetivo de que las opciones políticas se ordenaran en dos grandes partidos o dos grandes coaliciones que tuvieran fuerza equivalente en términos

de representación, asegurando así la estabilidad del sistema. En tal sentido, ha resultado muy eficaz, pero también es demasiado rígido cuando se buscan nuevos acomodos. Como la necesidad de espacio para nuevos acomodos resulta de interés para los que juegan, ahora sí que es posible que cambien las reglas del juego. Sea como sea, la tendencia a nuevas articulaciones ya está en curso.

Dentro de las tendencias de cambio se inscribe la pretensión del actual Primer Emprendedor de la Patria. No es reciente, sino que muchas veces se proclamó representante de la “nueva derecha”, con esta odiosa discriminación moderna y posmoderna a la pobre vieja en toda sus formas. Como suele ocurrir, este entusiasmo por la nueva no tiene más explicación que el rechazo a la vieja, por lo que no es fácil saber qué es lo nuevo. Para el caso, el correr del tiempo y de los discursos ha ido diseñando el traje de la nueva derecha con tejidos esencialmente pragmáticos, hechura tecnocrática, puntadas de liberalismo ético, cortes al sesgo de la tradición y flexibilidad para admitir cambios de colores y texturas que no afecten la esencia del modelo. En relación con las orgánicas existentes se construiría con buena parte de Renovación Nacional, la Democracia Cristiana, androides tecnócratas tipo Velasco, apoyo populista parisino y un toque de Evópoli o algo parecido.

En la última parte de su período, algunos dicen que se dedicó con particular entusiasmo a moverle el piso a la UDI, a RN, para no discriminar, y a dar cristiana sepultura a cuanto competidor pudiera salirle al paso. Naturalmente, este informe no se hace cargo de habladurías... pero cuentan cada cosa, oiga.

Por otra parte, no es una idea original de don Sebastián, sino que ha estado en el aire desde hace ya bastante tiempo, como lo prueban los reiterados coqueteos entre D.C y R.N., cuya última manifestación fue el acuerdo para terminar con el binominal. El detalle es que generosamente el mártir quiere evitar las molestas disputas por liderazgo y está dispuesto a agrandar el nombre a su partido y dejarlo como Partido Piñerista Nacional Cristiano o PAPINACRI.

Por su parte, los que están en el pacto Nueva Mayoría y todavía tienen algunas desviaciones pequeño izquierdistas, sueñan con lograr una agrupación de fuerzas que les permita soñar con dejar de ser cola de león para transformarse en cabeza de puente y desembarcar como capitanes para hacerse cargo de la conducción del país y del presupuesto nacional. Otros estarían más tranquilos si el centro se desplazara hacia el centro, mientras, tampoco faltan los duros y los puros y los pocos que sueñan que sus convicciones y conducta ejemplar convencerán a los televidentes que, arrojando sus televisores al basurero de la historia, marcharán por el sendero luminoso.

Sea como sea, hay tensiones entre los antiguos achoclonados y los que asoman la cabecita y se hace difícil mantener el matrimonio sin patrimonio. Esto hace posible que se cambie el binominal, a fin de poder medir fuerzas y repartir las cartas de nuevo para seguir jugando. Al parecer ya nadie piensa que un extraño pueda venir a patear la mesa.

MI MUÑECA ME HABLÓ... AHORA LA ESTOY PEINANDO

A la gente le gusta reírse de la desgracia ajena, a nosotros no. En este informe somos solidarios con las desgracias, así que no espere el malicioso lector que aquí se tome para la chacota la tragedia de quienes noblemente hicieron el ridículo candidateándose en la derecha. Todos y cada uno de ellos han sido una contribución muy valiosa al desarrollo de la imaginación y sentido del humor de televidentes y cibernautas. Sin esa colaboración alguien podría haber llegado a pensar que la política era cosa seria.

La historia empieza con un rescatista de treinta y tres mineros que estaban bien hasta que le vieron la sonrisa. El superhéroe subió y subió en el oráculo-encuesta hasta transformarse en el delfín del fin (valga la redundancia; porque si no, no). Candidato seguro, hasta que empezó a desteñir: no le hacía el peso a la robusta dama que venía del gran país del norte y no calentaba ni a mi abuela, que ha sido siempre muy ardiente; el hombre de palacio tampoco estaba contento con este aspirante a líder, que con una mujer y siete hijos podía opacar el brillo de su estrella.

La justicia que, como corresponde, anda dando palos de ciega, le pegó un tremendo palo al candidato natural al condenar a Cencosud por alza unilateral de comisiones en tarjetas de créditos, en tiempos en que el rescatista Golborne era su Gerente General. Allamand, su contrincante en las próximas primarias, dice ¡qué feo!. El Mercurio lo ayuda publicando que tiene cuentas bancaria en las Islas Vírgenes y todos sus amigos descienden de la nave que se hunde irremediablemente. Uno podría extrañarse de dónde surgieron estos problemitas y preguntarse por qué surgieron, pero, como no soy uno, no tengo por qué extrañarme ni preguntar nada.

Luego aparece el antiguo-nuevo “candidato natural” de la UDI, Pablo Longueira, que vuelve a ponerse las pantys azules, el calzón rojo, la coquetona capa y la S en el pecho, para lanzarse entusiasta y avasallador a la competencia en primarias contra el confiado Allamand, que tiene fundadas expectativas de bajarse del camello en que hizo la travesía del desierto. Pero no había que confiarse en el camello coludido con la ranita: Longueira le dobla la mano en las primarias y Allamand recuerda con nostalgia los tiempos en que paseaba entre la obesidad de los gringos. El mono lítico pacto de la derecha clama amor solidario, aunque las relaciones entre RN y UDI tienen la dulzura de las relaciones matrimoniales cuando falta la plata y acaban de enterarse del engaño.

Pero Longueira no la tiene fácil. No sólo hay una buena parte de la derecha ligeramente retraída, sino que el mito de la UDI popular resulta difícil de mantener cuando las primarias muestran que su triunfo sólo fue posible por el apoyo de la gente linda, mientras el popular le daba la espalda. Esto también revela infidelidades partidarias, ya que resulta claro que en Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea la UDI recibió los votos que antes tenía, pero Allamand perdió

muchos votos, que prefirieron al androide Velasco que postulaba por el otro pacto. Interesante señal que revela las veleidades de los poderosos y su entorno.

Pero el auto de Longueira no alcanzó a llegar al partidido. Dijeron que le falló el embrague; otros agregan que hace rato le estaba patinando. Sea como sea, así no se puede correr, y la derecha se lanzó desesperadamente a buscar un piloto de emergencia. La UDI fue más rápida y planteó la cavernaria tesis de que la mujer es la peor enemiga de la mujer: candidata tenemos. Era rubia natural hace cuarenta años atrás, toca el piano y es capaz de romperle los tímpanos a cualquiera. Allamand nuevamente no alcanzó a bajarse del camello.

Detrás de todo esto, excepto las neuronas de Longueira, algunos ven la mano de don Sebastián, que estaría moviendo todas las fichas para ofrecer al país una nueva oportunidad de gozar de las piñericosas en el 2017. Sin embargo, el proceso político no se mueve sólo al vaivén de las vanidades personales, sino que también tiene un trasfondo más sustantivo, aunque a veces las apariencias engañen.

La llamada derecha económica, los que manejan la economía y tienen la plata, está realmente preocupada por el clima político social que le resulta bastante impredecible; no sabe si necesita paraguas o bloqueador solar. El desprestigio de las instituciones, la renuencia a la integración electoral y las movilizaciones sociales, no les resultan tranquilizadoras. La experiencia de este Gobierno de derecha no ha resultado buena. Es cierto que los negocios prosperan y las ganancias son suculentas, pero la agitación social aumenta y se desgasta la ideología neoliberal, manifestándose socialmente demandas por una creciente intervención estatal en la economía que aumente los impuestos y desarrolle políticas sociales. La derecha política no parece en condiciones de enfrentar estos problemas y es necesario descomprimir la situación antes que puedan articularse alternativas políticas que pongan en riesgo la continuidad del modelo.

En estas condiciones, los problemas que podría traer un nuevo gobierno de derecha parecen mayores que los que podría traer el triunfo de la actual oposición, ya que frente a posibles entusiasmos de la simpática dama hay mecanismos de control tanto adentro como afuera de la llamada Nueva Mayoría. No hay, pues, mayor entusiasmo para apoyar a la Alianza, salvo como mecanismo de control, lo que explica la libertad de maniobras y las diferencias que se plantean al respecto.

¿QUÉ CULPA TIENE EL TOMATE... O EL BINOMINAL?

Existe la antigua creencia de que se puede cargar a un animalito con todos los pecados del mundo y soltarlo en el desierto para que se los lleve lejos. Se trata del conocido chivo expiatorio (Agnus Dei, para los piadosos en latín) al que se le echa la culpa de todo. Lo cual no deja de ser cómodo, pero un poquito abusivo. Es lo que pasa con nuestro sistema electoral binominal, tan vilipendiado en el

último tiempo y en el anterior, pero al cual se le achacan pecados de los cuales es inocente.

Explico algunas cosas: El sistema binominal es un ingenioso invento que persigue el objetivo de mantener la estabilidad política, procurando un empate de fuerzas que obligue a los consensos y que haga prácticamente imposible que se produzcan transformaciones relevantes. Establecido en las elecciones parlamentarias, plantea que en cada distrito o circunscripción se elija dos representantes, lo que condiciona la competencia a sólo dos fuerzas (partidos o coaliciones) haciendo que regularmente cada una obtenga uno de los dos cargos en disputa, salvo que una de ellas logre doblar el número de votos de la que sigue, en cuyo caso se lleva los dos.

Todos, o casi todos, saben que este ingenioso mecanismo, junto con los senadores designados, el establecimiento de mayorías inalcanzables para poder modificar aspectos fundamentales de la institucionalidad y otras guindas, estaba destinado a que todo quedara atado y bien atado cuando llegara la alegría. Pero no es para transformarlo en chivo expiatorio de todo lo que resulte feo o raro.

Las recientes elecciones parlamentarias volvieron a mostrar esa estabilidad ya tradicional en la Segunda República, cumpliendo con el fundamental objetivo del sistema binominal, pero sin que pueda achacarse al sistema binominal el ser condición necesaria y suficiente para tal estabilidad, pues sólo establece condiciones de conveniencia. En esas condiciones, los grandes pactos se mantienen con pequeñas modificaciones, de las cuales la mayor es que el PC entra a la Concertación para darle el nombre de Nueva Mayoría.

ESTABILIDAD DE LOS PARTIDOS

Elección diputados 2013 y comparación con anteriores, según partidos (porcentajes)

	Dip. 2013	Mun. 2012	Dip. 2009	Mun. 2008	Dip. 2005	Mun. 2004	Dip. 2001	Mun. 2000	Dip. 1997	Mun. 1996	Dip. 1993
UDI	18,0	17,2	23,0	15,1	22,3	18,8	25,2	15,9	14,4	13,0	12,1
RN	14,2	15,7	17,8	16,1	14,1	15,1	13,7	15,6	16,8	18,5	16,3
DC	15,7	15,1	14,2	14,0	20,8	20,3	18,9	21,6	23,0	26,2	27,1
PS	11,1	12,2	9,9	11,2	10,0	10,9	10,0	11,3	11,2	11,1	11,9
PPD	11,2	9,9	12,7	8,5	15,4	10,0	12,7	11,4	12,6	11,7	11,8
PRI	1,2	7,6	4,0	3,7	---	---	---	---	---	---	---
PC	3,6	6,4	*2,0	5,0	5,1	4,9	5,2	4,2	7,5	5,9	6,4
PRSD	3,7	5,7	3,8	5,2	3,5	4,6	4,1	5,4	3,1	6,5	3,8
PRO	5,5	4,5	3,1								
PH	3,4	1,9	1,5	1,9	1,6	1,9	1,1	0,9	2,9	1,6	1,4

(*La votación del PC en 2009 y 2013 es la que corresponde a los candidatos que llevó en el pacto con la Concertación, absteniéndose de ir en todo el país. Falta considerar los independientes que fueron en la lista de algún pacto y que explican ciertos cambios. Tampoco se cuentan los partidos que desaparecieron, de los que el más importante fue la UCC, liderada por Francisco Javier Errázuriz, que obtuvo el 8% en 1992).

En veinte años, que siguen siendo nada, la única variación significativa es la subida de la UDI y la bajada de la DC. En esto sigue siendo impecable el binominal, ya que deja en manos de la coalición el mantener las fuerzas de cada partido, distribuyendo candidaturas buenas, regulares y malas de acuerdo a la fuerza que mostraron en la elección anterior.

La elección parlamentaria 2013 muestra variaciones mínimas con respecto a la municipal del año pasado, pero comparando con la parlamentaria anterior se puede apreciar una baja en la UDI y RN sin que ello se manifieste en un alza de los partidos de la Nueva Mayoría.

Respecto a coaliciones, éstas siguen concentrando la inmensa mayoría de la votación y aunque su peso relativo sea variable, el binominal les asegura un reparto parejo de los premios parlamentarios, mientras los perros chicos aúllan a la luna y esperan que los inviten a la mesa, aunque sea debajo. A diferencia de lo ocurrido en la elección presidencial, aquí no hay invitados de piedra y las grandes coaliciones mantienen el control de entre el 80% y el 90% del total de votación.

ELECCIÓN DIPUTADOS 2013 Y ANTERIORES SEGÚN PACTOS (PORCENTAJES)

	Dip. 2013	Dip. 2009	Dip. 2005	Dip. 2001	Dip. 1997	Dip. 1993	Dip. 1989
Alianza	36,2	43,5	38,7	38,9	31,2	28,4	38,7
Concertación	47,7	44,4	51,8	47,9	50,6	55,4	51,8
Total grandes	83,9	87,9	90,5	86,8	81,8	83,8	90,5

La única emoción posible es que en algún distrito o circunscripción se produzca un doblaje, desatando con ello la ingenuidad de los analistas que unánimemente aullarán que gracias al binominal resultó elegido un candidato que tenía menos votos que un perdedor de otra lista. Lo cierto es que el tomate o el binominal no tienen ninguna culpa en esto, porque con un sistema proporcional pasa lo mismo, dado que lo que importa para distribuir los cargos son los votos que suma la lista y no los votos personales. Claro, usted puede ser original y suprimir las coaliciones y los partidos, eliminando así las listas y hacer que cada candidato vaya por cuenta de su propia sonrisa, eligiéndose así a los que tengan

mejor dentadura. Pero es que todavía hay algunos dinosaurios que creen que hay grandes líneas de pensamiento que se expresan en partidos y coaliciones y estos en listas.

En esta elección parlamentaria 2013 había también otras expectativas apostables, pues no se sabía hasta qué punto la lidereza arrastraría un apoyo parlamentario suficiente como para no tener disculpas que le permitieran eludir el cumplimiento del programa. No fue un torbellino, pero una pequeña brisa le permitió a la oposición algunos doblajes que le dan los diputados y senadores suficientes como para mantener el suspenso en las decisiones parlamentarias. Tendrá mayoría en ambas cámaras para las cosas simples (siempre que no llegue el hombre del maletín al parlamento), pero la mayoría no basta para ser mayoría en las cosas importantes y no es fácil juntar a todos los propios y algunos ajenos.

YO NO VENGO A REGALAR... PERO VENGO IGUAL

“La realidad supera a la imaginación”, suelen decir los que imaginación no tienen y neuronas pocas. Todos los demás saben que la realidad es regularmente bastante aburrida y que la imaginación es el último recurso frente a las pocas expectativas. Recuérdese que no hace tanto tiempo que los marxistas imaginaban que el socialismo se impondría con la llegada de los extraterrestres, puesto que: civilización más avanzada, desarrollo de las fuerzas productivas que entra en contradicción con las relaciones de producción, lo que en Marte se habría resuelto con el socialismo: ¡bienvenidos marcianos!

Nuestra realidad de elecciones presidenciales resultó bastante aburrida, tanto, que es difícil encontrar otra que la iguale. Más encima, hubo que bostezar una segunda vuelta, a pesar de patéticas declaraciones sobre que no hay carrera corrida. Es cierto que en la hípica no hay carrera corrida, pero en política sí. Lo que revela que los humanos son más predecibles que los caballos y que las profecías se cumplen si se les pone un poco de empeño. Bachelet, por ejemplo: se esperaba que llegara y llegó; que fuera candidata y lo fue; que ganara por lejos las primarias y lo hizo; que fuera elegida presidente y lo fue. Todo sin susto y con cifras contundentes.

ELECCIÓN PRESIDENCIAL 2013 (PORCENTAJES)

	Primera V.	Segunda V
Bachelet	46,7	62,2
Matthei	25,0	37,8
Enríquez-Ominami	11,0	
Parisi	10,1	
Claude	2,8	

Sfeir	2,4
Miranda	1,3
Israel	0,6
Jocelyn-Holt	0,2

Lo más notable fue la cantidad de vocaciones de ser-vicio público al más alto nivel, lo que permitió, además de satisfacer la vanidad de los candidatos y el orgullo de sus respectivas madres, que se hiciera patente la disminución del cariño hacia las grandes coaliciones. En primera vuelta las dos grandes coaliciones sólo sumaron poco más de 71 % y ya en la presidencial de 2009 apenas llegaron al 73%. Lejos ya los tiempos en que fluctuaban entre el 90% y el 100%. Empieza a asomar una competencia para las dos grandes, competencia que, sin recursos ni organización y, lo que es peor, sin reales expectativas de triunfo, logra conmovier a casi un tercio de los electores. No es para menos, si pensamos que estamos en tiempos tranquilos que suelen ser poco propicios para aventuras y novedades.

Esta leve apertura que se da hacia las vanidades presidenciales no tiene consecuencias en el plano de la conformación de fuerzas políticas. De hecho, las listas francotiradoras que quisieron competir con los grandes hicieron más bien el ridículo, dicho esto último con todo respeto. Como ya se mostró en un cuadro anterior, las grandes coaliciones sumaron el 84% de la votación dejando un 16% al resto.

Esto ya había ocurrido otras veces y revela la dificultad para generar alternativas distintas a las dos que mandan y muestra también la principal gracia del binominal. Sin embargo, también resulta difícil de entender que los aprendices de líder que compiten en la elección presidencial no sean capaces de constituir alineamientos mínimamente competitivos. Alguien podría creer que tanto incentivo a demostrar capacidad de liderazgo, que se exige hasta al más modesto estudiante o trabajador, esté conspirando contra la organización de nuevas tendencias. Más seriamente, podría haber aquí un indicio de orientación más por líderes que por orgánicas; el fantasma del populismo de nuevo.

COMPARACIÓN ELECCIONES SIMULTÁNEAS DE PRESIDENTE Y DIPUTADOS

(Porcentajes)

	2013		2009		2005		1993		1989	
	Dip.	Pres.								
Concert.	47,7	46,7	44,4	29,6	51,8	46,0	55,2	58,0	51,5	55,2
Derecha	36,2	25,0	43,4	44,1	38,7	48,6	36,6	30,4	43,2	44,8

El caso de MEO es fácil de entender, puesto que en su primera aventura, con la Karencita, con más recursos y un candidato de la Concertación que le daba pena hasta a Eduardo Frei Ruiz-Tagle, logró un 20% de votación. Ahora sólo tenía a la Karencita, algunos años más y la madre de todas las candidatas. Su votación bajó a la mitad, pero así y todo resultó tercero, llevándose un “siga participando” que lo acompañará hasta que deje de hablar a media lengua.

Más novedoso resultó el candidato Parisi, que logró, mediante una campaña a través del cyber espacio y sus redes, y sin gastar un peso, un sorprendente 10%, sin que nadie supiera qué pitos tocaba en el concierto de programas y ofertas. Incluso pudo obtener mayor votación, ya que en un momento las encuestas señalaban que iba como avión y que hasta podría complicarle llegar a segunda vuelta a la candidata surgida de la liquidación de saldos y retazos en la derecha. Pero esta candidata era una mujer mala, mala, mala... y la maldad siempre ha sido muy potente. El avión Parisi perdió vuelo, aunque tuvo un aterrizaje suave. La experiencia sirvió para mostrar que el populismo sigue teniendo buena venta.

Las restantes cinco candidaturas se repartieron el chaucherío y podrán contar después a sus nietos que fueron candidatos a la Presidencia de la República.

Se cierra así un nuevo capítulo de definiciones electorales, que abre no sólo el apetito de los que quieren sentarse al banquete, sino que también abre la llave de expectativas que son miradas con ilusión, temor y sospecha según el cristal de los mirones. Es la misma sonrisa de hace cuatro años, pero la circunstancia se empeña en ser cambiante. La Concertación se transformó en Nueva Mayoría para incluir a los comunistas en el paquete, esto le da su toque y el toque pone nerviosos a los demócratacristianos. Ante demostraciones crecientes de que la población quiere patear las modernizaciones ochenteras de la educación, el trabajo, la salud y la previsión, hay vagas y confusas propuestas de hincarle el diente. Pero lo vago y confuso da para todo, desde que el Estado vuelva a ser lo que era antes que le dieran el golpe, hasta que aquí no pasa nada y tendremos más de lo mismo.

Las fuerzas políticas han cambiado un poco, pero es un poco-poco. Las grandes coaliciones siguen controlando la distribución de puestos de poder, aunque por parte de la Concertación hubo esa generosidad interesada que permitió que llegaran al parlamento tres dirigentes estudiantiles, mientras que un cuarto se coló por fuera en la República de Magallanes. A su vez, la Alianza, sacudida por la derrota, un Piñera y varios díscolos, dedica su tiempo a una minuciosa observación del ombligo. Es posible que de todo esto salgan reformulaciones respecto al mapa político, aunque no parece probable grandes cambios en lo inmediato.

El problema, que recién los ciegos empiezan a ver (aunque este tuerto lo viene viendo desde hace mucho rato), del poco entusiasmo de la teleaudiencia en dar muestras del espíritu cívico, seguramente seguirá presentándose y los ingenieros institucionales desplegarán todo su ingenio proponiendo soluciones. También seguirán las disputas respecto de qué significa la abstención y quién es dueño de los abstinentes. Este modesto analista confiesa que no tiene la menor

Discriminación en la acción estatal y producción de la desigualdad social

Carlos Ruiz E.
Giorgio Boccardo

Los ideologismos del poder son parte importante de la dominación. Claro, no siempre tienen arraigo suficiente en la sociedad, por lo que es preciso distinguir la ideología del poder del poder real de la ideología. Empero, en la medida que los sectores subalternos incorporan esos ideologismos como sentido común, éstos realizan una contribución decisiva a la constitución de los modos de legitimación del orden social y, con eso, a la producción y reproducción del orden mismo. El caso de la idea que, acerca del Estado, difunde el mito liberal, es uno de ellos.

Aquel ideologismo que reza que, a más neoliberalismo menos Estado, se constituye en un espejismo mecánico necesario a diseccionar, separando lo que hay de mito y realidad. La sesgada distorsión de las cosas que cobija, en especial, la medida en que oculta para qué sectores de la sociedad ello puede ser cierto y en cuáles ocurre precisamente lo contrario, ha de despejarse para poder construir un mapa más aproximado de la realidad y apreciar, con ello, el carácter social sesgado de la propia acción estatal. Lo contrario es mirar las cosas en forma pasiva, a través del prisma construido por el propio discurso de legitimación del orden.

En particular, la acción del Estado hoy resulta amplia y hondamente anclada en la constitución y el ajuste continuo de las bases de la expansión de la elite económica local. No sólo en aquellas consabidas fases de “acumulación originaria”, propias de las privatizaciones de hace treinta y más años, sino continuamente en adelante, al alero de todos los gobiernos democráticos siguientes, sin excepción. En adelante, se repasan algunos capítulos de “intervención” estatal en torno a esas dimensiones respecto a la esfera financiera.

Al mismo tiempo, en la otra vereda de la sociedad, sobre los sectores subalternos se consolida un régimen de prescindencia de la acción estatal en materia de regulaciones sociales. La repetida frase que “el gobierno no se mete, pues se trata de un conflicto entre privados” –más allá que el gobierno constituye tan sólo una parte del Estado–, responde a una rígida y consensuada negativa a la articulación de formas estatales de regulación de las relaciones sociales que están

en la base de la sociedad. Una prescindencia estatal en el procesamiento de esas relaciones sociales, excepto en los límites en que intervienen coactivamente el Estado, ya sea a través de la extendida judicialización de la vida cotidiana o bien a través de la ocupación policiaca. El Estado se resta así del procesamiento y la intermediación de los conflictos en que estos sectores están involucrados –no así el empresariado, como se verá– del estímulo a la agrupación de intereses, de la representación, de la constitución de actores en este ámbito de la sociedad.

Es la reticencia consensuada al retorno a las viejas formas de Estado, en particular a las viejas formas de relación con los sectores subalternos, propias de la experiencia nacional-popular que se prolonga por décadas hasta el golpe militar de 1973. Se trata de la exclusión y discriminación de esas fracciones subalternas respecto de la acción estatal. Y con eso, de los procesos mismos de construcción del Estado. Una decisión que la transición a la democracia excluye del debate político abierto, naturalizando así la proyección de los términos de la construcción de Estado heredada del período autoritario. Un proceso que se mantiene hasta la actualidad. Hasta hoy se proyecta un Estado que no vehiculiza un pacto social –en torno a ningún tema: la educación, para no ir más lejos– y, bajo el manido supuesto carácter apolítico y “científico” de la administración tecnocrática, encubre un carácter social discriminante de la acción estatal.

Como se sabe –en estas propias páginas lo hemos revisado en otras ocasiones¹– el carácter distintivo de la desigual social actual en Chile que, a ratos, tanto escandaliza, no estriba tanto en la pobreza, como en la medida exorbitada que alcanza la concentración de la riqueza. Una extrema riqueza que se escapa de cualquier patrón de relación con el resto de la sociedad. El Estado, en su acción sistemática y racionalmente discriminadora, resulta fundamental en la producción de esta desigualdad, una que luego las propias autoridades, con talante de escándalo, dicen salir a combatir.

REGULACIÓN ESTATAL DEL NEOLIBERALISMO CHILENO Y SU PROYECCIÓN INTERNACIONAL

El 10 de septiembre pasado lo más selecto del sector financiero criollo se preparaba para celebrar el “Chile Day” en la Bolsa de Valores de Londres. Evento en que el ministro de Hacienda, Felipe Larraín, el superintendente de Valores y Seguros (SVS), Fernando Coloma, y gran parte de los presidentes y directores de las AFP, de compañías financieras y varios inversionistas institucionales, exhibían al mundo las “bondades” del mercado de capitales chileno. No obstante, ese mismo día la SVS presentaba cargos contra el presidente de Soquimich (SQM), Julio Ponce Lerou, por graves irregularidades en el intercambio de acciones

1 Véase Ruiz, Carlos: “¿Habrá crecimiento con igualdad hacia el Bicentenario?”. En Revista Análisis del Año 2004. Política, Sociedad y Economía (enero 2005).

entre sociedades de inversión vinculadas entre sí a precios fuera de los umbrales, máximos y mínimos, aceptables por el mercado. Situación que, más allá del significativo daño económico provocado a los accionistas minoritarios y a otras sociedades de inversión de mayor envergadura, perjudicaba gravemente la celebrada “imagen país” en el mundo entero.

El denominado “caso Cascada” no constituye un hecho aislado, más bien se encadena con una serie de escándalos corporativos que, en los últimos años, han minando la confianza internacional en el mercado de capitales nacional pero también en su supuesta capacidad auto reguladora. En el transcurso de una década se han sucedido polémicas como la venta de la filial de Internet de Telefónica Chile a su matriz española en 2000, la filtración de información desde el Banco Central hacia el holding Inverlink en 2003, las más recientes colusiones de farmacias y de la industria avícola en 2009-2010, las repactaciones unilaterales de La Polar en 2011, el histórico aumento de capital de Enersis en 2012 y, ahora, la acusación de la SVS contra la estructura de propiedad de SQM. Todas situaciones que constituyen un patrón sistemático de comportamiento de una fracción considerable del gran empresariado oligopólico, acostumbrado a obtener utilidades mediante mecanismos de acumulación que Marx denominaba por “desposesión”.

Conductas que perforan la credibilidad del pujante empresariado que se ha venido configurando en la escena local, especialmente por las formas poco transparentes de acumulación que resultan inherentes a los grados de concentración oligopólica presentes en la mayoría de los rubros económicos. Aquellas empresas controladoras de algún sector ven acrecentado su poder de negociación y acuerdan un tipo de acción común que, por ejemplo, fija precios de venta más elevados a los consumidores finales o precios de compra más bajos a las empresas “independientes” que los proveen de productos o servicios. Este comportamiento, situado en las antípodas de aquel que pregonan los principios formales de la libre competencia, cancela derechos de consumidores, impide a nuevos “emprendedores” de menor tamaño competir en un determinado mercado y permite la fijación arbitraria de variantes de pago a proveedores de mediano o pequeño tamaño, cuyas posibilidades de negociar con la empresa mandante u optar por otros compradores son prácticamente nulas. En este contexto, los “emprendimientos menores” resultan, en realidad, tan sólo proveedores de servicios y de fuerza de trabajo subcontratada para esas grandes empresas. Luego, los niveles de concentración empresarial y el estrangulamiento de los sectores medios independientes alcanzados en la escena chilena, casi no tienen parangón en el resto de América Latina.

Los déficits de legitimación que alcanzan algunas de estas formas de acumulación empresarial inhiben el arribo de mayores volúmenes de inversión extranjera pero al mismo tiempo la proyección internacional de la economía chilena. Las variantes de inserción de ésta en el concierto mundial chocan así con prácticas locales de una tradición que, cuando menos, encuentra anclaje en “libertades”

forjadas – sin contrapesos – durante la experiencia autoritaria así como también en el grado en que ésta cobija una auténtica “acumulación originaria”. Esta última vinculada a las oscuras privatizaciones de los años setenta y ochenta, imposiciones de fuerza por vías extra-mercados y otras coacciones que marcan esa “acumulación por desposesión”, en que cifran sus orígenes y despegue muchas de las fortunas que hoy animan los bullados y polémicos procesos anotados. De modo que esas condiciones “de competencia”, marcadas por semejantes términos, no constituyen un estímulo para el desembarco de capitales externo de la que la economía local depende tan intensamente. Lo que, en definitiva, ha obligado a los gobiernos en la última década a introducir cambios que aumentan la regulación del mercado de capitales y la industria bancaria.

La dificultad de proyectar en la etapa democrática las formas de acumulación de la dictadura militar, tan poco transparentes y fuera de toda lógica de mercado, está en la base de los pasos que se han dado en la regulación de los mercados y así continuar la internacionalización de la experiencia capitalista criolla. Preocupaciones que han estado presentes, tras una marcha en estos años de democracia, en los alegatos de los sectores más lúcidos de los términos de dominio de esta modalidad de crecimiento. No obstante los escándalos corporativos y las propias crisis financieras han contribuido a abrir paso a estas inquietudes todavía no se han resuelto, en una medida suficiente, estos problemas.

Los excesos a que ha conducido este panorama no sólo estallan internamente sino que concitan la crítica de instituciones internacionales reconocidas por su dedicación a propagar los principios y la adopción de políticas propias del liberalismo económico. Esto último ha obligado al Estado a organizar una serie de instituciones –superintendencias, tribunales y fiscalías– y una extensa burocracia especializada abocadas a “garantizar” la libre competencia, la regulación y control de los mercados y a fiscalizar el comportamiento económico de los principales grupos empresariales.

En definitiva, un año marcado por escándalos empresariales en el sector financiero que atentan con la proyección del neoliberalismo chileno en la escena internacional y que instalan, pese a la porfía de los ideologismos del liberalismo económico, la necesidad de regular estatalmente los mercados y el reñido comportamiento de las distintas fracciones empresariales que lo componen.

“TRANSPARENCIA” VERSUS OLIGOPOLIZACIÓN DEL MERCADO FINANCIERO. DOLORES DE CABEZA DE LA ACCIÓN ESTATAL

En el último cuarto de siglo el mercado de capitales chileno ha experimentado mutaciones que avanzan a raíz de la presión abierta por expandir el tamaño de éstos, sobre todo a partir del ingreso de nuevos inversionistas, especialmente las AFP y capitales extranjeros. Pero que son frenadas por grupos empresariales locales acostumbradas a modalidades rentistas de ganancia hostiles a la libre

competencia. Asimismo, los escándalos que estallan en los últimos años han obligado a las autoridades de gobierno a regular, cada vez más, el funcionamiento de los mercados financieros y la banca local. Todo esto con el propósito de mantener la credibilidad económica del país frente a los inversionistas e instituciones económicas internacionales y, con ello, continuar proyectando el capitalismo criollo a escala global.

Estas tensiones entre las distintas fracciones del capital, los agentes reguladores y el propio gobierno no constituyen una situación exclusiva del neoliberalismo chileno, más bien responden a una tendencia observada a escala planetaria. Así ocurrió, por ejemplo, en los emblemáticos casos de Enron en 2001 y WorldCom en 2002, en los Estados Unidos, cuyas administraciones maquilaron los estados financieros y ocultaron pérdidas por años. Lo que obligó al gobierno estadounidense a impulsar reformas legislativas destinadas a aumentar las atribuciones de los reguladores, así como a elevar las penas contra los delitos de contabilidad y, en general, cambios destinados a un mayor resguardo del patrimonio de los no controladores. Ello pese a que no carga sobre esas experiencias, algo así como, el control económico coactivo que permitió en Chile la dictadura militar, de amplias consecuencias constitutivas del mapa actual de la extrema riqueza.

En el neoliberalismo local estos dilemas ya se presentaron cinco años antes. En el segundo semestre de 1997 el mercado local de capitales se vio duramente golpeado luego que se detectaran graves irregularidades en el ingreso de Endesa España a la propiedad de Enersis. José Yurasek, gerente general de la eléctrica chilena, había suscrito contratos con la ibérica para vender el esquema de control de la compañía sin conocimiento del directorio, además de negociar la venta de su paquete accionario –y de los principales ejecutivos– en condiciones favorables, perjudicando –al igual que en el reciente caso Cascada relacionado con las empresas de Julio Ponce– a los accionistas minoritarios que obtuvieron precios inferiores al de mercado por la venta de sus papeles. El escándalo obligó a formular una legislación destinada a proteger los intereses de los accionistas de menor peso en las empresas ante las maniobras de los controladores principales.

Esta experiencia remite a fortunas y capacidades de control oligopólico que se constituyen a partir de condiciones políticas coactivas de la experiencia autoritaria –esto es, no se trata de grandes empresarios originados en el periodo desarrollista– y su capacidad para extender esas condiciones sobre la economía, en una determinación estamental de los modos de acumulación y formación de riqueza. Pero en la situación chilena, la apertura política interna e internacional acaecida durante los noventa acarrea dificultades y obliga al gobierno de la época a legislar. Efectivamente, el llamado “Caso Chispas” dio origen a la ley de Oferta Pública de Adquisición (OPA) que busca regular el traspaso de propiedad de las sociedades anónimas. Un ajuste de reglas que intenta evitar semejantes discriminaciones entre accionistas así como vehiculizar mayor información al mercado con anticipación a las tratativas de toma de control de las empresas, otorgando

mayor transparencia y fiscalización a procesos típicos de la dinámica capitalista actual.

Una vez que el Estado reguló los “excesos” de la “competencia imperfecta” desenvueltos durante las primeras dos décadas de neoliberalismo local, los cursos de concentración oligopólica se aceleraron. Ejemplos de esto son la fusión de Falabella y Sodimac en 2003, Lan y Tam en 2010, y la venta de AFP Cuprum y Provida el año pasado, todas experiencias cuyos volúmenes involucrados resultan de dimensiones regionales. Asimismo, los grados de valorización que recoge el mercado local de capitales a partir de la introducción de la apuntada ley de OPA –se estima sobre 400% en términos de la capitalización bursátil de las empresas nacionales entre 2000 y 2013²– así lo avalan. Precisamente, el periodo añorado, coincide con el aumento explosivo de la participación de las AFP en las compañías chilenas, sobre todo, a partir de la creación de los “multifondos” en 2002 en que, como se sabe, cada Administradora da a “elegir” a sus cotizantes entre cinco portafolios diferentes, segmentados de acuerdo a su perfil de riesgo y, por consiguiente, de acuerdo a su rentabilidad esperada y, de esa forma, traspasar el riesgo de las eventuales pérdidas a los cotizantes.

En suma, la presión de algunas franjas del empresariado, las propias AFP, organismos internacionales y el gobierno de Lagos “pactan” fórmulas que permiten frenar los “excesos” de las fracciones más especulativas del capitalismo chileno y, de esa forma, acelerar el tranco del crecimiento económico y su peso en los mercados internacionales.

LA REGULACIÓN DEL MERCADO DE CAPITALES

La consignada ley de OPA es sólo la primera de una serie de transformaciones destinadas a ajustar el mercado local de capitales nacional a las exigencias de una fracción del gran empresariado local y, sobre todo, de los capitales e instituciones internacionales. La agenda de reformas –conocidas como de Mercado de Capitales (MK)– se erige como una prioridad fundamental para los gobiernos de la Concertación, y luego de la derecha. En los años 2001, 2005 y 2010 se lanzan distintas ofensivas de política económica³ para alcanzar esos objetivos.

La primera reforma al Mercado de Capitales (MKI) en el 2001 se constituye en respuesta a la crisis asiática de 1998-1999. Su finalidad es fomentar el ahorro, aumentar la liquidez en el mercado local y proteger a los accionistas minoritarios. Asimismo, libera de impuestos a las ganancias de capital sobre acciones con presencia bursátil –abriendo el mercado a inversionistas extranjeros–, flexibiliza los límites de inversión de las compañías de seguros y levanta

2 Ver Diario Financiero, publicado el 9 de Noviembre del 2013.

3 Ver Mazzo, Rodrigo: “El mercado de capitales”. En www.bcn.cl publicado el 10 de agosto del 2010.

los límites a las contribuciones voluntarias a las AFP, potenciando el Aporte Previsional Voluntario (APV) y, con esto, los volúmenes de capital que manejan estas Administradoras. En fin, un conjunto de estímulos a la expansión de la financiarización de la economía que jamás ha tenido semejantes correlatos, por ejemplo, sobre el aparato productivo. Al menos no en los últimos cuarenta años.

La segunda, conocida también como MKII, con antecedentes en el caso Inverlink, busca potenciar en 2005 el capital de riesgo, fortalecer la seguridad del mercado de valores y promover el desarrollo del mercado financiero. Para ello elimina el impuesto a la ganancia por enajenación de acciones en la bolsa, flexibiliza la norma de los fondos de inversión, crea el APV con aporte complementario del empleador (APVC) y ajusta la Ley de Quiebras.

La siguiente MKIII del 2010, que sigue este hilo de desvelos expresivo de los grados de preocupación y centralidad que adquiere esta cuestión en el patrón de acumulación vigente en la financiarizada y extremadamente abierta economía chilena, busca esta vez aumentar liquidez del mercado, fomentar la innovación financiera y una mayor integración del mercado de capitales, esto es, un programa de modernización capitalista. Para ello flexibiliza la norma de regulación de fondos de inversión y permite que éstos emitan series de cuotas para captar recursos de diversos inversionistas según perfil de riesgo.

Por último, la reforma al Mercado de Capitales Bicentenario (MKB) de 2010, todavía en discusión, pretende aumentar la competencia del mercado, aumentar las atribuciones de los reguladores, establecer una Ley única de Fondos, la modernización de la propia SVS transformándola en un cuerpo colegiado y autónomo, la certificación de corredores y *traders*, y la creación del Sernac Financiero mediante el que se busca incrementar la productividad, liquidez y el acceso a la información del sistema financiero.

A la postre, un esfuerzo de regulación requerido por las exigencias que plantea el modelo de proyección económica adoptado. Normativas que son puestas a prueba por las recurrentes controversias corporativas y los escándalos empresariales que terminan por alcanzar una dimensión capaz de afectar significativamente el patrón de acumulación financiero local. En esa misma línea, el propio ingreso de Chile a la OCDE se tradujo, entre otras cosas, en mayores exigencias de las acostumbradas en la plaza local en términos de protección a los minoritarios y mayores exigencias sobre los directorios corporativos. Con ese propósito se promulgó, a fines de 2009, la reforma a la Ley de Gobiernos Corporativos de empresas privadas, que cautela la independencia de los directorios empresariales y eleva los estándares de información al mercado. No obstante que todas estas transformaciones han elevado la protección y confianza para los inversionistas –sobre todo extranjeros–, este año que termina, vuelve a quedar claro que las culturas heredadas aún conservan una significativa capacidad de determinación sobre el panorama local, como se ha encargado de recordar en esta ocasión las sociedades “Cascada”.

UN CASO: LAS SOCIEDADES “CASCADA”

El mismo 10 de septiembre del año pasado la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) presentó cargos contra el presidente de Soquimich (SQM), Julio Ponce, por ser el “ideólogo y promotor” de un “esquema” para hacer transacciones fuera del precio del mercado, mediante el que las sociedades vinculadas a él –y relacionadas– registraban ganancias a costa de perjudicar a accionistas minoritarios y a miles de trabajadores que, fruto de la decisión de las AFP, tenían invertidos sus fondos previsionales en estas sociedades⁴.

Las operaciones llevadas adelante por una estructura empresarial conocida como “Cascada” permitió al ex yerno de Pinochet y a sus principales socios, a saber, Roberto Guzmán Lyon y Leonidas Vial hacerse de US\$ 386 millones en el periodo 2009-2011. Los principales afectados eran los accionistas minoritarios de empresas como Norte Grande, Pampa Calichera y Oro Blanco, y cerca de US\$ 800 millones de ahorros previsionales de los trabajadores chilenos invertidos en éstas. Perjuicio que le significó, como mínimo, ganancias a Ponce, Guzmán y Vial por US\$ 155, 148 y 84 millones, respectivamente. El escándalo financiero remeció la confianza de los mercados globales en el país pero también dejó en evidencia la nula capacidad de autorregulación de los mercados.

En términos más inmediatos, lo que queda en cuestión es el esquema poco transparente de control mediante la estructura empresarial de “cascadas” y los vacíos de la legislación al respecto, pese a que las acusaciones de la SVS insisten en apuntar a una violación de la Ley de Mercado de Valores y de Sociedades Anónimas.

El denominado “esquema cascada” funciona de la siguiente manera⁵: primero, Norte Grande, Oro Blanco y Pampa Calichera –todas empresas que preside Julio Ponce y en las que el gerente general es Aldo Motta–, dejaban a disposición del mercado de acciones de éstas que no habían sido suscritas en aumentos de capitales previos; segundo, las sociedades de inversión ligadas a Roberto Guzmán –Inversiones Jaipur, Silvestre y del Parque–, Leonidas Vial –Inversiones Santana, Saint Thomas y Agrícola e Inversiones la Viña– y el propio Julio Ponce –Inversiones del Sur e Inversiones HOCA–, adquieren estas acciones que están a la venta a un precio que la SVS estima fuera del mercado por ser muy bajo; tercero, estas sociedades venden esas acciones a Oro Blanco, Norte Grande y Pampa Calichera a un precio mucho mayor –y a juicio de la SVS, también fuera de mercado– al que las compraron; cuarto, las operaciones se realizan mediante órdenes directas sin difusión o con poco tiempo de publicidad; finalmente, las acciones se inscribían en un sólo lote a precios que la SVS estimaba bajo mercado, aún

4 Informe de Formulación de Cargos de Superintendencia de Valores y Seguros SVS, N° 633, 6 de septiembre del 2013.

5 Diario El Mercurio, Sección Economía y Negocios, publicada el 24 de Noviembre del 2013.

cuando correspondían a montos significativos y con una difusión que no habría sido acorde con el objetivo de cualquier operación de esta índole, maximizar la captación de recursos. En la totalidad de los casos los remates fueron suscritos por Ponce, Guzmán o Vial.

Las recurrentes operaciones *swap* –intercambio de acciones– entre distintas sociedades relacionadas con Ponce llamaron la atención de inversionistas institucionales, como las AFP –que controlan una proporción de acciones de esas sociedades–, al punto que la Superintendencia de Pensiones y los equipos legales de cada administradora empezaron a solicitar información. A esto se agregó el actuar de la administradora de activos, Moneda Asset, capitaneada por Pablo Echeverría, la que presentó antecedentes ante la SVS, acusando a Julio Ponce de operaciones irregulares en el mercado. El presidente de SQM ha replicado que Moneda quiere quedarse con el control de SQM, algo que la administradora ha desmentido públicamente. Además, la defensa de Julio Ponce intentó “socializar” los cargos que se le imputan, argumentando que una fracción considerable de los agentes del mercado financiero utilizan estas estructuras de organización, al punto que se involucró al propio presidente Piñera, a través de sus sociedades de inversión Bancard, Axxion y Santa Cecilia, que especularon en la estructura de cascada antes que éste fuera electo presidente.

El caso también “salpicó” a la reputada Bolsa de Comercio de Santiago. En particular, la participación de su vicepresidente, Leonidas Vial, en la estructura de cascada –además socio de la corredora Larraín-Vial y director de Enersis– reinstaló la poca transparencia del gobierno corporativo de la entidad y su nula capacidad de autorregulación del mercado financiero. Es que la añosa estructura cerrada que organiza la Bolsa de Santiago es todavía una mutual que presta servicios a sus accionistas y resulta más cercana a formas de administración estamental que empresariales. Esa organización no sólo puede afectar monetariamente a los mercados, sino dañan la imagen país en su conjunto –expresado en la posición que éste alcanza en los *ratings* internacionales– y, también, la pérdida de confianza en la institución financiera a nivel local y global. Prontamente, algunos de los principales actores financieros de la plaza llamaron a reformular la estructura directiva de la Bolsa y a fortalecer las atribuciones de los entes reguladores estatales, dado que la autorregulación es inexistente⁶.

Finalmente, hay que señalar que las nuevas atribuciones destinadas a asegurar el funcionamiento de los diversos mercados, como las labores de fiscalización del accionar de los principales grupos empresariales, han demandado la expansión inédita de unas burocracias administrativas especializadas en tales materias del orden económico. Burocracias cuya orientación racional dista, considerablemente, de aquella que se requiere, por ejemplo, en las tradicionales funciones del aseguramiento del orden y la seguridad pública, pero también de aquella

6 Diario El Mercurio, Sección Economía y Negocios, publicada el 8 de Diciembre del 2013.

orientada a garantizar servicios sociales que, en la actual forma de Estado, son siempre focalizados. Estas Superintendencias, Tribunales y Fiscalías, han debido regular a unos grupos empresariales cuya conducta corresponde, más bien, a la de un “cartel” y no tanto a la de un gran empresario moderno. Emprendedores que le rehúyen a la competencia y que, todavía, sustentan una fracción significativa de la acumulación mediante mecanismos no regulados por la “mano invisible” del mercado. De ahí la paradójica intervención de organismos estatales, el desenvolvimiento de burocracias especializadas y el aumento del erario público, costado por toda la ciudadanía, para garantizar la “libre competencia”.

LAS REGULACIONES BANCARIAS

En el ámbito bancario, a raíz de situaciones también recientes como las que afectaron a Corp Banca, Supermercados Unimarc (SMU) y Corp Group Vida –controladas por el grupo Saieh–, se ha vuelto a reabrir la discusión respecto a los déficits de supervisión estatal sobre los conglomerados financieros, que en la década reciente alcanzan un elevado grado de diversificación y complejización.

Panorama que arranca con los modos de rearticulación empresarial, tras las etapas iniciales de la distintiva y temprana transformación neoliberal chilena, en que las estructuras de grupos empresariales pasaron de la vieja “integración vertical” a una de tipo “horizontal”. Si la primera resultaba propia de una vieja modalidad de expansión empresarial orientada a cubrir todas las fases de un determinado ámbito productivo, en la actualidad se impone una “integración horizontal” marcada por una profusa heterogeneidad y abierta disparidad de los rubros involucrados en la propiedad del holding. Esta última variante ostenta una “diversificada cartera de inversiones”, propia de una égida más financiera que productiva, y sus consiguientes cambios en términos del panorama tanto de los riesgos como de las oportunidades involucradas. De tal modo, en el nuevo panorama, ampliamente consolidado, los grupos empresariales suelen aparecer vinculados con operaciones en sectores muy distintos. Se trata de una cuestión que, especialmente tras los ajustes realizados con posterioridad a la crisis económica de inicios de los años ochenta, sigue las pautas de unas urgentes regulaciones abocadas a encuadrar en ciertos límites la promiscuidad financiera. Una profusa desregulación que, en las primeras fases de la transformación neoliberal, llevaron en forma desatada a préstamos y transferencias financieras poco claras entre las dispares empresas de un mismo grupo económico. Una de las cuestiones a limitar, en aquella oportunidad, fue el cruce financiero desregulado y poco claro entre los demás rubros y aquellos directamente financieros.

A lo largo de las décadas siguientes, bajo el sostenido curso de expansión y, en especial, de la marcada diversificación de los negocios propiamente financieros, esta cuestión volvió a tornarse problemática. En particular, un hecho de la nueva realidad centra la atención: la reunión que se produce, bajo una misma

matriz, de negocios en el sector bancario, previsional, asegurador y de corretaje. Se trata de un cuadro que vuelve a demandar regulaciones, en la medida que, aquella vieja caracterización de los negocios financieros quedaba obsoleta.

Aparte de ello, otro elemento, a guisa de pesada herencia de las modalidades de negocios en la etapa autoritaria, también se consagraba como un dolor de cabeza para las credenciales de presentación internacionales de la nueva democracia, en los tiempos de la transición. Se trata de la pesada “deuda subordinada” que se arrastraba desde el rescate estatal de la banca privada, precisamente, en torno a aquella crisis de inicios de los años ochenta. Un asunto impresentable, ante un régimen político que no descansa en la coerción como fundamento de la lealtad de masas.

Por ambas razones, entonces, los años noventa están condenados a constituirse en una década decisiva para el escenario bancario local. En términos de modificación de la anotada obligación subordinada se acuerda un mecanismo destinado a vehiculizar la mayoría de los pagos pendientes, que más tarde se consagra en la Ley General de Bancos. Se trata de un proceso en el que desempeña un papel fundamental el Banco Central, tarea para la que avanza sobre una condición de autonomía sobre los gobiernos de turno que, si bien estaba prescrita en el orden constitucional, no se había ejercido y, acaso, con la llegada de la apertura política, apenas empezaba a descubrir su significado real. Blindado entonces de los controles ciudadanos y los procesos electorales, como factor de “estabilización” por encima de la voluntad política ciudadana expresada en las contiendas electorales, se disponía a forjar una fisonomía bancaria acorde a la nueva realidad política y la consiguiente exposición internacional que acarrearaba una internacionalización económica acentuada. El primer Consejo independiente se constituía en diciembre de 1989, a un año del plebiscito, y pocos días antes de las primeras elecciones presidenciales del orden democrático actual. Este aparato político —¿podría entenderse como “técnico y apolítico” en estas condiciones?—, entonces, aborda los ajustes requeridos.

Esta nueva institucionalidad no sólo debía definir los términos de su propia autonomía, sus relaciones con las autoridades generadas por voluntad ciudadana, como el propio gobierno y el Congreso, sino también con los estamentos gremiales y los organismos internacionales, como el FMI y el BID. Pero el mayor desvelo estriba en la construcción de una credibilidad, ahora con apellido civil, para un orden económico y financiero, bancario en particular, marcado por la herencia autoritaria de negocios cuyos resultados, en contra de los ideologismos divulgados, poco o nada logran a manos de explicaciones de mercado.

En paralelo a la afinación de mecanismos destinados a la consecución de las metas inflacionarias, el Banco Central se aboca a enfrentar la negociación con los bancos privados que acarrearaban esas deudas subordinadas. El 1995 se aprueban leyes que solucionan el embrollo que varios bancos mantenía con el instituto emisor. Cuatro bancos de la época optan por emitir acciones y pagar sus deudas

con el Banco Central, en cambio el Banco de Chile transforma su respectiva deuda en 40 cuotas anuales. En suma, todos los bancos acuerdan formas de pago, dándose por superada así la debilidad heredada en el sistema financiero, abriendo paso a una nueva Ley de Bancos.

Las negociaciones entre la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras y los seguidos gobiernos de Aylwin y Frei Ruiz-Tagle, configuran la Ley General de Bancos que se promulga a fines de 1997, tras más de cuatro años de tramitación legislativa, expresivos de la dificultad de congeniar los términos adecuados para dejar atrás las prácticas heredadas. El nuevo marco regulatorio amplía el concepto de “actividad bancaria”, encamina las cosas hacia una consolidación de las bases patrimoniales involucradas tras las entidades del sistema local y establece estructuras de supervisión de estas operaciones bancarias. Un paso que sólo se alcanza tras la “normalización” que suponen los términos anotados de resolución de la “deuda subordinada” heredada. Un estímulo al desarrollo del sistema bancario, por lo demás, cuyos resultados no se hacen esperar: hacia fines de esa década se crean 19 sociedades filiales para efectuar giros recién autorizados, 12 bancos incorporan filiales de leasing a sus estructuras regulares, un banco abre una sucursal en EEUU y adquiere participación en una entidad en el exterior.

Con este impulso, además, la banca amplía sus estrategias comerciales iniciando un proceso de expansión que redundará en una distintiva bancarización de la vida de la sociedad. Sólo durante la década de los noventa, las colocaciones del sistema bancario crecen casi en un 140% y, el número de deudores, en 93,2%. La bancarización pasa a abarcar una mayor proporción de la población. Es cierto que la tecnología tiene algo de responsabilidad en ello, pero sin el proceso antes consignado esto hubiera resultado insostenible en el tiempo. El desarrollo de nuevos productos permite extender la cobertura de las actividades bancarias a cada vez más esferas de la vida social, tanto de los negocios como cotidianas. Precisamente, uno de los hitos radica en la considerable e ininterrumpida expansión de los créditos de consumo. Lo que resulta seguido por la masificación de la tarjeta de débito y de la cuenta vista transaccional. Esto último permite una considerable expansión social de las actividades bancarias –y sus consiguientes rentabilidades– hasta sectores antes excluidos de ellas por sus ingresos comparativamente menores.

Son estas nuevas condiciones, abiertas por semejante expansión, las que acarrean nuevos problemas y, con eso, la exigencia de nuevas regulaciones estatales a la modalidad financiera neoliberal chilena. La asociación profusa y promiscua entre el retail y los negocios financieros, en los que muchos de los primeros logran mayores utilidades a manos de sus modalidades financieras que comerciales propiamente tales, están en el centro del estallido de casos como La Polar. La penetración indiscriminada en situaciones de riesgo en otorgamiento de créditos de consumo, se superpone a lo anterior. Los resultados arrojan no sólo abusos

escandalosos sobre los sectores más vulnerables de la población, sino también escándalos empresariales por las crisis que ello plantea en las finanzas de estas entidades. Las reacciones, nuevamente, apuntan a mayores regulaciones tanto en la emisión de créditos y sus garantías ante los consumidores, como de regulación en las transacciones al interior de los propios grupos empresariales que, en base a las modalidades de concentración económica actual, pasan a multiplicar modalidades financiera y a extender sus nuevas formas sobre el resto de sus negocios y rubros, reiterando situaciones de largo conocidas.

Prácticas que este año llevaron al grupo Saieh –uno de los empresarios más exitosos de la última década– a enfrentar su peor crisis financiera. El dueño de Corp Banca, SMU, Corp Vida Seguros, accionista de VTR y dueño de Copesa, tuvo que recurrir a su propio banco y aseguradora para inyectar recursos a los supermercados SMU y continuar su plan de crecimiento. Esto se realizó mediante la compra de cuotas de otros Fondos de Inversión Privada que controla el mismo empresario. Algunas de estas operaciones fueron cuestionadas por la SVS que señaló que las inversiones de Corp Vida en los Fondos de Inversión Privado Alpha y Alpha II debían ser considerados como transacciones entre sociedades relacionadas que participan en SMU. Pero Corp Group insiste que todas las inversiones de las aseguradoras cumplen con la ley y que las decisiones de invertir son “absolutamente autónomas e independientes de los intereses del controlador”⁷. En definitiva, los propios ritmos que impone la expansión financiera y del retail llevan a las empresas de Saieh a inyectar fondos propios –vía triangulaciones financieras– a las alicaídas arcas de SMU y continuar, de ese modo, su frenética competencia con los grupos Cuneo-Solari –controladores de Falabella– y Paulmann –dueño de Cencosud–. Independiente de si ésta práctica colinda o no con la legalidad que impone la regulación estatal sobre la Banca.

Ajustes en el liderazgo empresarial

A comienzos del 2013 se realizaron las elecciones de la poderosa Confederación de la Producción y el Comercio (CPC)⁸. La decisión de Andrés Concha –otora presidente de la SOFOFA– de no postularse obligó a los líderes de las ramas empresariales a buscar un nuevo candidato de consenso y, con ello, evitar someter a la entidad gremial al ejercicio democrático que tanto se le exige a otras instancias corporativas de la sociedad chilena. Andrés Santa Cruz, ex presidente de la Sociedad Nacional Agrícola (SNA), alcanzó el apoyo mayoritario de las ramas empresariales y se erigió como candidato de unidad. Recuperando para los rurales la presidencia de la CPC, tras once años, cuando la encabezó Ricardo

7 Véase Weissman, Iván y Héctor Cárcamo: “Las triangulaciones de Saieh para inyectar fondos a SMU (actualizado)”. Publicado en diario El Mostrador, 18 de julio de 2013.

8 Véase Ruiz, Carlos y Giorgio Boccardo: “Elecciones en la CPC: la opción por el ‘lobby’ de pasillos a la espera de Bachelet”. Publicado en diario El Mostrador, 20 de marzo de 2013.

Ariztía (2000-2002), último líder comprometido ideológicamente con la “obra” de la dictadura.

Lo que en principio apareció como el retorno de los sectores más duros del empresariado, responde, más bien, a la necesidad de mantener la denominada “línea Claro”. Esto es avanzar en una línea de entendimientos con el gobierno de turno y, al mismo tiempo, dar una clara señal de unidad empresarial frente al “enrarecido” clima de negocios gatillado, en parte, por las diversas protestas sociales de los últimos años y de la que hicieron eco los distintos candidatos presidenciales. Pero sobre todo poder enfrentar la incertidumbre gatillada por las dificultades de aprobación medioambiental de proyectos energéticos y mineros.

Ahora bien, el hecho esencial que explica que Santa Cruz liderará la CPC es el apoyo recibido de altos personeros de la industria como Guilisasti, Phillippi y del propio Andrés Concha. Si a ello se agrega un entorno familiar democratacristiano, sus vínculos con todas las ramas del empresariado y sectores políticos de la Alianza y la Concertación; pareciera que la estrategia inaugurada por los ex mandamases de la multi gremial –Claro y Phillippi– de “grandes entendimientos” con el gobierno de turno se mantendrán, a la espera que éste último sea capaz de imponer su voluntad, mediante la acción del Estado, al resto de los sectores sociales evitando así nuevos focos de conflicto. En suma, la apuesta de la entidad es seguir demandando regulaciones y ajustes al modelo, por la vía de la regulación estatal, pero excluyendo de estas protecciones al resto de la sociedad.

Por otro lado, en el último año asistimos a un reacomodo de los principales grupos económicos y su relación con los conglomerados políticos. Emergen con fuerza empresarios que han podido afianzar su posición en el mercado nacional y latinoamericano –como resultan el grupo Cueto, Paulmann, Luksic, Cuneo y Solari–, mediante una expansión orgánica de capital o alianzas con firmas internacionales, en detrimento de otros, vinculados todavía a aquellos conglomerados que emergen en dictadura y apuestan a modalidades más rentistas de acumulación, como por ejemplo, el grupo Ponce, Cruzatt, Vial y, en menor grado, el poderoso grupo Matte. Tensiones que los han enfrentado por años y que los llevan, recurrentemente, a toparse en tribunales, amén de acusarse mutuamente de atentar contra “el libre” funcionamiento de los mercados. Un ejemplo de esto fue el caso que enfrentó a CMR Falabella –Cuneo Solari– y MisCuentas.com –propiedad de Cruzatt– dedicado al cobro de servicios de distintas empresas. La segunda se apropió indebidamente de US\$ 40 millones en pagos de clientes que utilizan tarjetas de crédito Falabella y que, presumiblemente, habrían sido utilizados para alivianar los balances financieros que afectan las disminuidas propiedades de Cruzatt.

Estas proyecciones y disputas empresariales desembarcaron con inusitada visibilidad en el escenario electoral 2013. En el caso del grupo Matte se produce una paradójica participación, primero, en el golpe de timón del Centro de Estudios Públicos para llevarlo desde una posición política liberal a la defensa

cerrada del modelo económico y, segundo, una intervención más activa en las candidaturas presidenciales de la derecha políticamente “liberal”. En tanto el grupo Luksic desembarcó mediante altos ejecutivos del Canal 13 –de su propiedad– como Cortázar y Eyzaguirre y miembros del grupo Res Pública en los comandos programáticos de Bachelet, para así contrapesar los cantos de sirena que reclamaban “más Estado” para fracciones sociales distintas al empresariado. En cambio, el grupo Saieh apostó por la candidatura de Marco Enrique Ominami, pero los traspiés de las empresas SMU, Corp Banca, Corp Group Vida, y la suspensión indefinida de su apuesta televisiva 3TV, además del fracaso electoral del candidato del PRO, dificultaron su proyección, más allá del mundo financiero y del retail.

En suma, este año se observó tanto en las entidades gremiales como también en los principales grupos empresariales un accionar destinado a frenar todo intento de expansión del regulacionismo estatal a esferas distintas a las del ámbito estrictamente empresarial. Lo que relativiza al extremo la supuesta presidencia de lo estatal en el neoliberalismo chileno, pero también refleja que el demandado regulacionismo se distribuye en forma totalmente asimétrica a partir del peso que detentan cada una de las fuerzas y grupos sociales en la estructura de poder.

El Estado como garante de la desregulación del trabajo. Más asalariados, menos normas

A diferencia de la creciente regulación estatal de los mercados financieros y la industria bancaria, en el mundo laboral el Estado ha brillado por su ausencia. Peor aún, desde el mundo empresarial se alega la “sobre regulación” que aún tendría el mercado del trabajo, que según éstos impide elevar la productividad laboral, de ahí que aleguen por mayor flexibilidad. No obstante estos ideologismos, organismos internacionales como el Foro Económico Internacional y la propia OCDE señalan que las limitaciones que alcanza hoy la economía chilena para proseguir su expansión se explican por los extremos grados de concentración que los rubros alcanzan y, en algunos casos, llegan incluso a recomendar la reposición de derechos laborales y sindicales mínimos, vetados por la Ley laboral de 1979 que reduce la regulación estatal a una suerte de “ministro de fe” conocida como Dirección del Trabajo.

Es en ese contexto institucional en que se discute, a continuación, el crecimiento alcanzado por la economía chilena en los últimos años que permite alcanzar una tasa de desempleo –según el INE– de 5,8% en el trimestre móvil Agosto-October del 2013. Niveles de desocupación que no se observaban desde antes de la crisis asiática 1997-1998.

La concentración que alcanza el empresariado nacional y la mayor demanda de empleo asalariado, disminuyen las posibilidades de los emprendedores de menor tamaño y estrechan la expansión de empleos asociados a condiciones de marginalidad. Constituyéndose la fuerza asalariada en la única categoría ocupacional que se expande en los últimos tres años (cuadro 1).

Hacia el trimestre julio-agosto-septiembre del 2013 la fisonomía de la estructura de los ocupados es la siguiente:

CUADRO 1: ESTRUCTURA DE LOS OCUPADOS EN EL TRIMESTRE JULIO-AGOSTO-SEPTIEMBRE 2010-2013.

Ocupados por Categoría	Julio-Agosto-Septiembre 2010		Julio-Agosto-Septiembre 2013	
	Número de ocupados	%	Número de ocupados	%
Empleador	338.644	4,7%	334.438	4,3%
Cuenta Propia	1.530.743	21,2%	1.579.683	20,4%
Asalariado	4.893.938	67,9%	5.413.128	69,8%
Servicio Doméstico	337.916	4,7%	322.655	4,2%
Familiar No Remunerado	111.016	1,5%	109.003	1,4%
Total	7.212.257	100,0%	7.758.907	100,0%

Fuente: Cuadernos de Coyuntura N°1, Fundación Nodo XXI.

En términos generales se consigna que en 1986-2009 disminuye el peso relativo de los empleadores en el total de ocupados. Si en 2010 representan el 4,7% el 2013 alcanzan un 4,3%. Esta variación, que significa una pérdida de peso del 8,3%, se relaciona con los niveles de oligopolización experimentados por el neoliberalismo criollo y que afectan, sobre todo, el desarrollo de medianos y pequeños empleadores.

En igual periodo, los trabajadores por cuenta propia disminuyen su peso en la estructura ocupacional de 21,2 al 20,4%, lo que significa una disminución del 3,8%. Este tipo de empleos alcanzan elevados niveles de flexibilidad e inestabilidad laboral y, dependiendo del nivel educacional alcanzado, registran disímiles condiciones de trabajo y salario.

Los trabajadores empleados en servicio doméstico y familiares no remunerados disminuyen su peso. En el periodo consignado caen de 4,7 a 4,2 % y de 1,5 a 1,4%, respectivamente. El segundo tipo de trabajadores es absorbido por actividades microempresariales que alcanzan, en relación a la condición de familiar no remunerado, mayores niveles de formalidad. Esto significa que la expansiva asalarización no sólo recluta empleos desde posiciones emprendedoras y cuenta propia, sino también de aquellas vinculadas históricamente con la marginalidad urbana.

Finalmente, la principal fuerza laboral de Chile, los trabajadores asalariados, presentan una variación positiva. Si en 2010 representan un 67,9% de los ocupados el 2013 alcanzan un 69,8%, lo que significa una expansión de su peso en 1,5%. No obstante aquello, la creciente asalarización de los trabajadores

—asociada por buena parte de las ciencias sociales con mayores niveles de modernización de la estructura productiva— no se torna, necesariamente, en mayores grados de protección y previsión laboral, como sí ocurrió en la experiencia del Chile nacional-popular. Justamente, como se observa más adelante, la nueva condición de asalarización se relaciona con una creciente inestabilidad laboral y heterogéneas modalidades de empleo, cada vez, más “nómade”.

La nueva realidad laboral obliga a observar la configuración de una heterogénea “zona gris” asalariada que se expande de la mano de nuevas modalidades laborales, que le imprimen un original rostro al mundo del trabajo y su relación con la reproducción de la vida social en general. Condiciones escasamente reguladas por el Estado —y que en caso de abordarse, tensionan en un grado importante los patrones de acumulación en curso—, salvo algunos reductos tradicionales de asalariados que todavía detentan cierta capacidad de presión como, por ejemplo, en el empleo público, la minería del cobre o ciertas fracciones asalariadas en la industria bancaria. Pero, son condiciones “privilegiadas” o “decentes” —dependiendo del prisma desde el que se les observe— de empleo que descansan en la expansión de heterogéneas modalidades laborales cada vez más flexibles y desreguladas.

Por otro lado, parecen totalmente espurios los esfuerzos que el gobierno ha realizado por apoyar a la proliferación de emprendedores de menor tamaño. Sobre todo si se considera que las políticas estatales impulsadas no enfrentan el problema del encadenamiento productivo —situación en la que se encuentran la gran mayoría de los emprendedores de menor tamaño— y, con ello, no se les asegura a estos emprendedores igualdad de condiciones de competencia con los de mayor tamaño. De tal suerte, se le niega la regulación estatal a la denominada “clase media independiente” y, de ese modo, sus posibilidades de proyección en el tiempo.

LOS ASALARIADOS “NÓMADES”

En la última década los defensores más ortodoxos del neoliberalismo local han reclamado que el mercado de trabajo es demasiado inmóvil y que se requiere la eliminación total de las rigideces que éste presenta. En ese sentido, los contratos que formalmente reconocen la condición de trabajador asalariado y, por lo tanto, la mayor estabilidad alcanzada en relación a emprendedores y trabajadores por cuenta propia, aparecen como un obstáculo para continuar la senda del crecimiento. No obstante ese ideologismo, la evidencia indica cambios importantes en la histórica condición de estabilidad laboral⁹ del empleo asalariado y la inexistencia de regulaciones estatales efectivas en el mundo del trabajo chileno.

9 Véase Cuadernos de Coyuntura N°1, Fundación Nodo XXI.

La situación actual del mercado del trabajo muestra que la principal fuerza trabajadora, los asalariados, más que alcanzar puestos de trabajo estables, e incluso rígidos en jerga neoliberal, registran elevados niveles de rotación laboral. Al punto que se su inestabilidad laboral es muy superior a la que ostentan los emprendedores.

Como se observa en el cuadro 2, por el 28,3% de los empleos ya existentes en el trimestre ha sido ocupado por más de un trabajador. Los datos muestran que los empleos asalariados rotan más (32,3% de rotación) que los empleos por cuenta propia (18,6%).

CUADRO 2: ROTACIÓN EN EL EMPLEO PARA EL TRIMESTRE MÓVIL JULIO-AGOSTO-SEPTIEMBRE (JAS), 2013.

Ocupados por Categoría	Trimestre Julio-Agosto-Septiembre (JAS)		Variación en 12 meses		Ocupados con empleos de 12 meses o menos de duración	Índice de Rotación Laboral JAS 2013 (N2 - N1)	
	2012	2013	N1	%	N2	N3	%
Empleador	306.411	334.439	28.028	9,2%	30.725	2.697	0,8%
Cuenta Propia	1.545.050	1.579.683	34.633	2,2%	328.045	293.412	18,6%
Asalariado	5.302.615	5.413.129	110.514	2,2%	1.861.353	1.750.839	32,3%
Servicio Doméstico	360.803	322.654	-38.149	-10,6%	113.371	151.520	47,0%
Familiar No Remunerado	92.889	109.004	16.115	17,4%	16.901	786	0,7%
Total	7.607.768	7.758.909	151.141	2,0%	2.350.395	2.199.254	28,3%

Fuente: Cuadernos de Coyuntura N°1, Fundación Nodo XXI.

Esto implica que cerca del 80% de los empleos que han rotado en los últimos 12 meses corresponde a empleos asalariados. De esta forma, al interior de los empleos que han rotado, el sector asalariado incrementa su participación respecto del promedio de la estructura ocupacional en casi un 20%, mientras que las otras categorías disminuyen. Esto último relativiza una idea ampliamente defendida respecto a que el trabajo asalariado es aquel que permite alcanzar la posición más estable dentro del mercado del trabajo. Por el contrario, en el actual escenario laboral es esta posición la que alcanza las más elevadas tasa de rotación –junto con los trabajadores domésticos que por sus características intrínsecas tienden a la movilidad–, en cambio los empleadores –cuya aversión al riesgo se supone “natural”– registran una elevada tasa de inmovilidad, además del anotado cierre que intentan sistemáticamente para que ingresen nuevos competidores.

En ese aspecto, el alabado “espíritu emprendedor” del capitalismo chileno, más que plasmarse en el seno de una pujante pequeña burguesía, se traslade a los trabajadores asalariados que, para asegurar mínimas condiciones de

reproducción de vida, deben migrar —y con ello arriesgar— constantemente de trabajo. Esta migración se produce, a pesar de las supuestas rigideces de la legislación laboral actual. Efectivamente, el nuevo mundo de los trabajadores asalariados se desenvuelve en un contexto de elevada rotación laboral. En ese sentido, más allá del reporte económico que cambios de empleo pueda o no generar, la rotación laboral genera una elevada incertidumbre en el trabajador respecto a la posibilidad de alcanzar o no el sustento básico para la reproducción de su vida cotidiana. Condiciones de reproducción que, como se sabe, alcanzan inusitados niveles de privatización. Esto modifica, por ejemplo, el sentido de pertenencia del trabajador con el espacio de trabajo, debilita los vínculos de solidaridad entre trabajadores y, sobre todo, cómo se concibe la participación en la vida colectiva.

En suma, el mundo del trabajo se caracteriza hoy por su extrema fragmentación y la continua expansión de una fuerza asalariada que rota con tal celeridad, que trastoca la tradicional estabilidad asociada a esta categoría ocupacional. La que se extiende desde formas asalariadas tradicionales —con contrato indefinido, previsión laboral y cobertura en salud— hasta otras en que prima la extrema precariedad como ocurre en el empleo subcontratado. Sin embargo, a diferencia del mundo del capital, el trabajo adolece de toda regulación estatal. Bajo el nuevo panorama de continua expansión económica, estas diferencias en las condiciones del trabajo quedan crecientemente vinculadas dentro de unas mismas cadenas de producción de valor, integrándose, con eso, bajo disímiles formas y grados al actual curso de modernización capitalista. Pero a medida que aumenta el trabajo asalariado disminuye la norma. Lo que evidencia el desigual acceso a políticas de regulación estatal que alcanzan las distintas fracciones sociales, es decir, el Estado escasamente se preocupa por regular el mundo del trabajo.

NO HAY PACTOS ... NI PARA LA HORA DE COLACIÓN

Parecía una negociación menor que buscaba resolver mejores condiciones para la colación de los trabajadores portuarios, pero la intransigencia de los controladores privados de los puertos del país —concesionados— consideraron que éstas eran totalmente exageradas. Este *impasse* motivo que el sindicato N°2 de Mejillones decidiera, el 21 de marzo, iniciar un paro por no alcanzar un aumento de 30 minutos para su respectiva hora de colación. Posteriormente el Frente de Trabajadores Portuarios (FTP) de San Antonio —que incluye tanto a los trabajadores de planta como a los eventuales— de la Empresa Portuaria de San Antonio adhirió al paro. Luego de tres semanas de movilización, cerca del 85% de los puertos del país se encontraban totalmente paralizados. Al punto que adhieren al paro solidario convocado desde la Unión Portuaria de Chile los trabajadores transitorios —o pincheros—, que a raíz de sus condiciones laborales —flexibles e inestables— están impedidos legalmente de participar en protestas.

La abyecta negativa empresarial se tradujo en ofrecer \$3.200 pesos para la colación –no los \$ 4.000 que exigían los trabajadores– y no aceptar dar minutos adicionales para la hora del almuerzo. Pero, los 30 minutos para colación en disputa se convirtieron en los más caros de la historia empresarial chilena. Las pérdidas superaron ampliamente los US\$ 2.000 millones de dólares. La Cámara Nacional de Comercio estimó que diariamente se llegaron a perder US\$ 207 millones promedio en exportaciones e importaciones de mercaderías. Esto, solamente considerando los 9 días de paralización de los terminales de Antofagasta, San Antonio y Talcahuano. A eso hay que agregar cerca de US\$ 500 millones en exportación de la cuprífera Codelco que estuvieron retenidos en Angamos, puerto que paró por cerca de 21 días. Asimismo, la Corporación Chilena de la Madera se vio perjudicada por la paralización de los puertos de Lirquén, San Vicente Terminal Internacional y Coronel. Esos tres puertos embarcan cerca del 85% del total de la producción forestal, y en medio del paro, se estimaron pérdidas –que no llegaron a concretarse– por cerca de US\$ 5.750 millones. Mientras que los exportadores de fruta anunciaron que, en caso de prolongarse el paro, se verían obligados a paralizar las cosechas y dejar sin trabajo a unas cien mil personas¹⁰.

El presidente de la Asociación de Exportadores de Frutas de Chile, Ronald Bown, culpó al gobierno por no dimensionar la magnitud que alcanzó la paralización, que escaló hasta niveles insospechados, y que afectó toda la dinámica exportadora e importadora del modelo chileno, al punto de afectar la tasa de crecimiento económico. El problema podía haberse resuelto de forma rápida pero la actitud inicial de las concesionarias de los puertos, de no ceder a las demandas mínimas de los trabajadores portuarios, dilató, más allá de toda lógica de cálculo de costos y beneficios, la solución del conflicto. Es que si en algo tienen razón los dirigentes empresariales portuarios, que poco les interesaban las millonarias pérdidas de sus pares de otros rubros, es que la no aplicación de la Ley de Seguridad del Estado –que exigieron públicamente al gobierno– les obligaba a reconocer a la Unión Portuaria como referente de negociación nacional. Esto excede con creces los marcos de negociación de la ley laboral de 1979 que, como se sabe, impide la negociación ramal y niega la regulación estatal de los conflictos entre capital y trabajo. En rigor, se los veta al trabajo. En ese sentido, el paro ilegal, integrado por trabajadores que no tienen derecho a adherir a las convocatorias sindicales y de dimensiones ramales legitimaba la constitución de una fuerza laboral negada por el orden laboral vigente. Si bien, las negociaciones se resolvieron en cada puerto, quedó instalado un referente que demostró tener potencialmente, en caso de volver a paralizar, un enorme poder de negociación.

10 Véase diario El Mostrador publicado el 4 de abril de 2013.

DESIGUALDAD DENTRO DEL EMPLEO PÚBLICO

Los trabajadores municipales son los funcionarios públicos que registran las condiciones de trabajo más precarias y heterogéneas, en términos contractuales y salariales, dentro del empleo estatal. Justamente, estos trabajadores han sido afectados por modalidades de contrato flexibles, condiciones salariales que dependen de los recursos de cada comuna y grados de rotación que dependen, fundamentalmente, de la discrecionalidad del alcalde de turno. Son estas condiciones las que los llevan a la paralización indefinida de las actividades y a la enarbolación de un petitorio, más allá de la tradicional negociación de reajuste salarial del sector público que, hasta la fecha, había sido liderada exclusivamente por la Asociación Nacional de Funcionarios Fiscales (ANEF) y la CUT.

Es este desborde del sindicalismo estatal más tradicional el que les posibilita a los funcionarios municipales proyectar un paro que se extendió por 26 días y así alcanzar un histórico acuerdo. El que les permiten disminuir significativamente la brecha salarial y de condiciones laborales que existe entre ellos y los trabajadores/as de la administración central del Estado. En efecto, el protocolo firmado entre Óscar Yáñez, presidente de la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (Asemuch), con la Comisión de Hacienda del Senado y el Gobierno, permite homologar las asignaciones de mejoramiento de la gestión municipal, eliminando diferencias entre funcionarios municipales y funcionarios fiscales. Además, se alcanza una equiparación gradual de las rentas y también de sus asignaciones para avanzar en una mayor igualdad entre funcionarios fiscales y municipales. Los recursos para financiar estos cambios provendrán de la reasignación de fondos que maneja la Subsecretaría de Desarrollo Regional, por lo que no afecta los recursos municipales¹¹.

Un acuerdo que se alcanza, a pesar de la ilegalidad de la huelga, es decir, de la ausencia de regulaciones estatales que permitan canalizar este tipo de conflictos laborales. Pero, fruto del malestar ciudadano que se generó –sobre todo a partir de la no recolección de la basura– y el apoyo oportunista de alcaldes que vieron en este conflicto la posibilidad de maximizar rendimientos electorales para sus respectivos candidatos, permitió que los trabajadores municipales alcanzaran condiciones mínimas de empleo.

DESIGUALDAD EN LA ACCIÓN ESTATAL Y DESIGUALDAD GENERAL EN LA SOCIEDAD

Como queda visto, la acción estatal resulta muy distinta de la que se supone. En primer término, contrario al mito difundido desde las modalidades de dominio, el Estado está lejos de ser un ente ausente en la sociedad actual. Otra cosa es cómo opera para unos y otros dentro de esa sociedad.

¹¹ Véase diario La Tercera publicado el 26 de septiembre de 2013.

En el panorama del neoliberalismo chileno la acción estatal resulta determinante. Especialmente para los dilemas de la constitución y realización del capital. De tal suerte, a través de la estructuración y la sucesiva reorganización de los marcos regulatorios, del procesamiento y la resolución de conflictos, y de la activa intervención en la construcción de una imagen externa, el Estado resulta fundamental en la celebrada expansión capitalista de la historia reciente. No hay posibilidad de explicarla sin el concurso estatal. De ahí una continua apelación empresarial a su intervención. Una intervención que no se orienta precisamente a su desmantelamiento, como reza el ideologismo al uso, sino a su reorientación y, con eso, al robustecimiento continuo de las capacidades para atender estas tareas demandadas en detrimento, por cierto, de intereses sociales distintos a los de los grupos empresariales. Tanto los gobiernos de la Concertación, como más recientemente de derecha, han mantenido este sentido de construcción estatal como principio central de acción.

Acaso, lo que cumple de manera más fiel con esos mitos que contraponen el avance del neoliberalismo y el fortalecimiento de la acción estatal, es la realidad que se extiende hacia los sectores subalternos. La profunda transformación del mundo del trabajo, que lejos de cobijar un panorama abierto al “emprendimiento” expande sin parar relaciones sociales asalariadas, presenta un grado extremo de desregulación cuya garantía de proyección descansa, precisamente, en una decisión de prescindencia que preside la acción estatal. De este modo, el Estado deviene el principal garante de la desregulación del mundo del trabajo. La prescindencia estatal en la regulación de las relaciones laborales que prescribe el sistema de relaciones laborales “bipartitas” o “autónomas” –términos que aluden a la ausencia estatal–, heredado de la etapa autoritaria, y legitimado con apellido civil desde los mismos inicios de la transición a la democracia, así lo garantiza. El argumento alegado en favor de ello, apostado en el interés de evitar una “politización” de la acción estatal, no sólo es una decisión típicamente política, sino que resulta socialmente discriminante. Es decir, se trata de una decisión de un carácter social concreto y parcial que, como tal, ilustra el carácter social restrictivo de las políticas estatales actuales.

En definitiva, se trata del nivel superlativo en que las elites económicas secuestran las orientaciones de la acción estatal en la historia inmediata, cerrando sus puertas a los sectores subalternos. Es una cuestión que se proyecta en forma inalterada en los años de democracia. De tal modo, el seguido asombro de las autoridades de turno sobre los grados de desigualdad que alcanza la sociedad chilena, “a pesar del crecimiento”, no se pueden tomar en serio bajo una disparidad en la acción estatal que resulta políticamente definida.

El último año de la administración Piñera

Hugo Fazio
Magaly Parada

ECONOMÍA MUNDIAL: DÉBIL Y CON PROFUNDOS DESEQUILIBRIOS

Casi simultáneamente se conocieron los datos oficiales de actividad económica en el tercer trimestre de 2012 EE.UU., la Unión Europea y Japón, los últimos que se conocieron antes de cerrar el año. Ellos confirman que la evolución de las grandes economías industrializadas –desde el estallido de la crisis financiera– sigue siendo débil. En doce meses, el producto de la Unión Europea (UE) del tercer trimestre creció apenas un 0,1%, mientras que el de la eurozona descendió en 0,4%. Incluso experimentó un frenazo Alemania, que en el segundo trimestre había crecido 0,7% para hacerlo en julio-septiembre solo en 0,3%. Su bajo crecimiento tiene como una de sus causas fundamentales, señaló un informe del Tesoro norteamericano, el “ritmo anémico de la demanda doméstica de Alemania y la dependencia de las exportaciones”, lo cual contribuyó a crear un sesgo “deflacionario para la eurozona y para la economía mundial”. “El gobierno alemán –expresó el Consejo Económico de Expertos de ese país– no debería dar la impresión de que espera o incluso exige– procesos de reajustes dolorosos en los otros países, pero evita medidas impopulares para Alemania” (Base de Datos de CENDA, 18/11/13¹). Ello tenía particular importancia cuando se buscaba concretar una alianza de gobierno entre Angela Merkel y la socialdemocracia, en que la canciller germana ya aceptaba establecer un salario mínimo hasta ese momento inexistente.

A su turno, Francia pasaba de un incremento en julio-septiembre de 0,5% a cifras intertrimestrales nuevamente negativas, con un presidente, François Hollande, en un mínimo histórico de popularidad, de solo 15%. La tasa de desempleo en septiembre alcanzó a un 11,1%, en tanto que la de los jóvenes crecía al 23,5%. El compromiso de renegociar el pacto fiscal, que lleva a aplicar políticas

1 En adelante todas las fechas que no contengan fuente explícita harán referencia a información extraída de la Base de Datos de CENDA.

contractivas, fue por Hollande archivado, anunciando que al iniciarse 2014 elevará el IVA de 19,6% a 20%. No cumplió su compromiso de abandonar la imposición de austeridad e impulsar en cambio políticas procrecimiento. Al tiempo que Italia completaba nueve trimestres seguidos de recesión en medio de una profunda crisis política. Alemania, Francia e Italia son las tres mayores economías de la eurozona por la magnitud de su producto.

En cambio, Japón completó cuatro trimestres consecutivos de crecimiento, un período significativo para una economía cuyo signo desde comienzos de la década de los noventa fue de estancamiento. Pero su ritmo de expansión en el tercer trimestre fue en cifras anualizadas de 1,9%, en circunstancias que en enero-junio había promediado 3,8%, impulsada por la depreciación del yen, uno de los puntales del plan económico puesto en ejecución desde que Shinzo Abe pasó a dirigir el Ejecutivo para impulsar un plan, denominado Abeconomía, con el propósito de superar el estancamiento y poner fin a la deflación. Es la economía industrializada que tuvo en el año las más fuertes políticas de estímulo económico. Pese a ello, en julio-septiembre, el consumo creció con relación al trimestre anterior apenas un 0,1% y las exportaciones, a pesar de la caída en la cotización del yen, descendieron.

Aparentemente la mejor cifra en el lapso analizado provino de EE.UU. con un incremento provisional en términos anualizados de 3,6%, de acuerdo a su penúltima revisión, mayor al del trimestre anterior, a diferencia de lo acontecido en Japón y la UE. Sin embargo, como tituló *The Wall Street Journal*, el dato es “engañoso”, ya que en el trimestre la economía “siguió mostrando debilidad en (...) un lapso en que las personas moderaron sus gastos y las empresas redujeron sus inversiones”. Ello antes que se produjese el cierre parcial de la Administración y se postergasen para comienzos del 2014 las difíciles negociaciones entre la Casa Blanca, demócratas y republicanos en el parlamento para incrementar el techo de la deuda. “Buena parte del crecimiento –agregó la publicación– provino de la acumulación de inventarios de las empresas (...)” (08/11/13). Si se resta este incremento, consecuencia de que el bajo nivel de actividad provocó un sobrestock de bienes intermedios, equivalente a 1,68 puntos porcentuales, el crecimiento del producto se reduce a 1,92%, por debajo del nivel comparable de 2,1% de mayo-junio.

Por tanto, las economías industrializadas habiendo transcurrido más de seis años de producida la crisis financiera presentan siempre un oscuro presente. EE.UU. vive un lento crecimiento, perdurando la incertidumbre fiscal y la reducción del gasto público; la eurozona experimenta su segundo proceso recesivo, siendo Alemania el único integrante que superó el nivel de su producto anterior a la crisis, y Japón se propone salir aún con altibajos de su largo estancamiento. “(...) la recuperación de la crisis financiera de 2007-2008 –constató Martín Wolf en *Financial Times*– ha sido decididamente débil”. Existe –recalcó– “un exceso global de ahorros, que también puede traducirse en ‘escasez de inversiones’. Los

intereses reales bajos son la prueba –especificó– de tal exceso; hay más ahorro en busca de inversiones productivas que inversiones productivas para captarlos” (20/11/13).

Otro ejemplo de este exceso de ahorro se expresa también, escribió Wolf, en los superávits de cuenta corriente provenientes principalmente de China, Alemania y países exportadores de petróleo. “Estas economías –recalcó– se convirtieron en proveedores netos de ahorros para el resto del mundo. Esto fue el caso antes de la crisis y sigue siendo así hoy en día. En resumen –concluyó–, la economía mundial ha generado más ahorros de los que las empresas desean utilizar, incluso a tasas de interés muy bajas. El exceso de ahorro (...) se ha convertido en un obstáculo para la demanda actual. Pero ya que está conectado a la debilidad de la inversión también implica el crecimiento lento (...)”.

En este escenario, el Fondo Monetario Internacional convocó a destacados macroeconomistas a su conferencia anual de investigación para sacar lecciones del tiempo transcurrido desde 2007. “La prolongada enfermedad –resumió *The Wall Street Journal*, para una cita en que no hubo consenso de cómo actuar– está obligando a reescribir los libros de texto (...). Para EE.UU. y otras grandes economías –añadió–, la cuestión más urgente ya no es cómo tratar un brote agudo de recesión o controlar una fiebre inflacionaria. En su lugar, es cómo prevenir que las crisis financieras se contagien y cómo manejar la dolencia crónica de una expansión lenta, en su día considerado como el caso aislado de la ‘década perdida’ de Japón en los años noventa” (14/11/13).

El exsecretario del Tesoro norteamericano Lawrence Summers sostuvo en la cita que el principal riesgo proviene de la amenaza de una “crisis continua”. El futuro lo visualizó en una prolongada debilidad de la demanda y, por tanto, en un lento crecimiento económico que de ser así reproduciría el largo estancamiento de la economía nipona, que ahora Abe busca revertir. Summers extrajo, destacó Paul Krugman, “una enseñanza digna de mención: insinuó que tenemos una economía cuyo estado normal es de una demanda inadecuada y que solo se aproxima al pleno empleo cuando hay burbujas que la mantienen a flote” (24/11/13). Por su parte, Mohamed El-Erian, del poderoso fondo de inversiones Pimco, subrayó: “No podemos hablar de política económica sin hablar de política”, agregando de la necesidad de reflexionar sobre “cómo vincular una mayor gobernanza económica en sistemas políticos que están atravesando una enorme polarización”, como es el caso de EE.UU. y la eurozona.

EE.UU.: NO SE SUPERÓ LA “LÍNEA DE LA ESTUPIDEZ”

Al igual que a mediados de 2011 y a fines del 2012, a pocas horas que se tocara el techo de la deuda pública o se cayese en un abismo fiscal, fructificaron en octubre de 2013 las conversaciones en el Congreso norteamericano para postergar que se sobrepasase, como señaló Warren Buffett –uno de los hombres más

ricos del mundo— “la línea de la estupidez” que se expresaba en esta ocasión al entrarse a suspender pagos. Nuevamente el acuerdo se alcanzó manteniéndose pendientes los temas de fondo, en otras palabras dejando vivos los factores de incertidumbre. Los presupuestos federales se prorrogaron hasta el 15 de enero y se amplió el límite de la deuda hasta el 7 de febrero de 2014. Por tanto, ambos temas tuvieron una postergación de algunas pocas semanas. También otra vez se establecía una comisión encargada de concordar antes del 13 de diciembre un acuerdo presupuestario, mecanismo que en 2011 no dio resultado.

Antes de la fecha límite establecida, los presidentes de las comisiones de presupuesto de la Cámara de Representantes y del Senado, concordaron en los niveles del gasto para los años fiscales 2014 y 2015. “Este acuerdo —valoró Obama— no incluye todo lo que quiero (...). Lo que sin duda es un buen signo es que los demócratas y los republicanos del Congreso hayan sido capaces de ponerse de acuerdo” (11/12/13). Se eliminaron US\$63.000 millones de recortes automáticos que se aplicaban desde marzo. El gasto aprobado fue inferior al pedido por los demócratas y mayor al propuesto por republicanos. No se financiará con incrementos de impuestos, sino recortando salarios y beneficios a los empleados federales y militares. Se opuso a su aprobación el Tea Party.

En el discurso de investidura de su segundo mandato Barack Obama expuso una agenda de iniciativas que no se enfrentaron en los primeros cuatro años. El secretario de Estado, John Kerry, durante su intervención en el décimo aniversario del Center for American Progress, lamentó que las prolongadas y muchas discusiones presupuestarias en el Congreso postergan grandes prioridades como la educación o la política energética. “La cuestión es —enfaticó— si vamos a decidirnos a liderar el mercado energético mundial, a apostar por la educación. Nosotros sabemos —concluyó— que eso es lo prioritario, pero cuando estos temas se trasladan al final de la lista, lo único que hacemos es disminuir nuestra influencia internacional” (25/10/13).

La parálisis fiscal deterioró la imagen de EE.UU. a nivel mundial y mostró a un país que se mueve de una crisis política-económica a otra. La dura confrontación, que no quedó superada, impidió además tener una política fiscal, establecer criterios en materia de gastos e impuestos. En abril de 2013, *The Wall Street Journal*, destacó que su economía se ve afectada por “sus propios problemas internos”: un aumento de los impuestos sobre nóminas en enero ha restringido el consumo (...). Se prevé —agregó— que los recortes presupuestarios que empezaron en marzo reduzcan el crecimiento en los próximos meses (...)” (22/04/13). Ello necesariamente afectó el magro proceso de actividad económica estadounidense.

El debilitamiento de Washington no lo resuelve con el funcionamiento de la Agencia Nacional de Seguridad (NSA). “Otro poder no elegido —escribió Francisco Basterra— el complejo económico-financiero, Wall Street, (...) ha cobrado mucho más peso como gobernante de la política”. También el mundo conoció el desarrollo y potencialidad de su complejo industrial-militar. Ahora, añadió

Basterra, “el mundo asiste (...) al derrame de otro Estado dentro del Estado. El Leviatán representado por el espionaje masivo facilitado por una tecnología puntera monopolizada por EE.UU., que le permite el control mundial de internet y la supresión de la privacidad, con la espúrea coartada de una guerra sin fin contra el terrorismo y la no declarada de mantener su supremacía económica, comercial y política.” (09/11/13). A pesar de ello, el retroceso de EE.UU. en todos los planos es uno de los grandes procesos en marcha actualmente, aunque sigue siendo la mayor potencia mundial.

En el plano interno, no permitió avanzar en iniciativas como la reforma migratoria, que se hace cada vez más imprescindible y llevó a concluir que no se podía esperar progresos significativos mientras no se superase la confrontación política, que debía tener como condición obligatoria la resolución del enfrentamiento presupuestario que conduce a crisis sucesivas. Desde que asumiese la presidencia Barack Obama el Congreso no había aprobado ningún presupuesto anual. El conflicto tiene por tanto una larga duración, “que se remonta –señaló Paul Krugman– al momento en que los republicanos se hicieron con el control de la Cámara de Representantes el 2010” (20/10/13). Habían transcurrido ya tres años.

Una encuesta efectuada posteriormente al acuerdo de octubre por *The Wall Street Journal* y la cadena *NBC* muestra que el descontento de la población hacia las estructuras políticas, sus personeros y la desconfianza en su capacidad de resolver los problemas es claramente mayoritario. Un 74% de los encuestados estima que el Congreso contribuye a agudizar los problemas en vez de resolverlos y un 73% reemplazaría a los parlamentarios elegidos hace menos de un año, el porcentaje más elevado desde que se incluyó esta pregunta en la consulta de 1992. La confianza en el sistema de gobierno está en el nivel más bajo en cuatro décadas. La desaprobación es mayor para los republicanos que los demócratas. Y por primera vez son más quienes tienen una percepción negativa de Barack Obama que positiva. Por tanto, la desaprobación alcanzó expresiones generalizadas.

EE.UU. debe enfrentar el deterioro de su imagen externa. “Nada habrá hecho más daño a nuestra credibilidad en el mundo –constató Obama– que el espectáculo que hemos visto estas últimas semanas (...)” (18/10/13). “He estado todo el verano en Estados Unidos –escribió el académico de la Universidad de Oxford Timothy Gorton Ash– y he podido observar con alarma creciente a un país tan decidido a hacerse daño a sí mismo, que, si fuera un adolescente, cualquier amigo se vería obligado a gritar pidiendo urgentemente un médico. Ahora que vuelvo a Europa, mi conclusión es ésta: Estados Unidos (...) ya no necesita descubrir América, pero es urgente que América descubra lo que el mundo piensa de ella. Porque eso nos indica que la erosión del poder de Estados Unidos está produciéndose a más velocidad de la que casi todos predecíamos, mientras los políticos de Washington se comportan como ciervos en celo en una pelea de cornamentas” (17/10/13).

PIÑERA PIEZA EN LA ESTRATEGIA DE OBAMA

Sebastián Piñera, al regresar a Chile después de su entrevista a comienzos de junio de 2013 con el presidente de EE.UU., Barack Obama, en un encuentro con corresponsales extranjeros destacó refiriéndose al Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico: “Somos el único país que tiene Tratados de Libre Comercio con todos los demás y Estados Unidos nos pide que ejerzamos el liderazgo y empujemos este proyecto” (07/06/13). Este proceso surgió preliminarmente de un grupo de cuatro Estados –entre ellos Chile– de impulsar aún más los procesos de apertura económica a nivel mundial. Junto al país dieron el paso inicial Brunei, Nueva Zelandia y Singapur. En la actualidad participan 12 países: EE.UU., Australia, Nueva Zelandia, Malasia, Brunei, Singapur, Vietnam, Canadá, Japón y tres naciones latinoamericanas integrantes de la Alianza del Pacífico, Chile, Perú y México.

La Casa Blanca se apoderó de esta iniciativa al sumarse el año 2009 para ubicarla como un eje importante de su política exterior. Su propósito central es de una parte profundizar aún más su política de libre comercio y de otra establecer un contrapeso en la región a la influencia cada vez mayor de China. “Estados Unidos –escribió el analista político peruano Álvaro Vargas Llosa–, aunque no sea ese el discurso oficial, ve en el Trans-Pacific Partnership (TPP) su mejor baza para ‘contener’ en lo posible a China, resguardar su influencia en la región y, al mismo tiempo, dar a la política exterior un contenido apropiado para esta época en que el eje del mundo, por razones económicas, transita del Atlántico al Pacífico” (08/06/13).

Washington pretendió materializar el Acuerdo en un plazo breve. En noviembre de 2012, en una cumbre con países asiáticos efectuada en Camboya, Obama puso como objetivo que las negociaciones culminasen a fines de 2013. En la reunión con Piñera insistió en esta idea. Este plazo era como se demostró claramente irreal. Las divergencias para alcanzar un consenso no son menores. “Nueva Zelandia –expresó por ejemplo en abril su primer ministro, John Key –se enfocará en asegurar más un acuerdo de alta calidad en lugar de regirse por la fecha para concluir el controversial acuerdo de asociación TPP” (05/04/13). “Nosotros como Perú –señaló en junio, por su parte, el ministro de Comercio Exterior y Turismo del vecino país, José Silva– hemos sido claros. No vamos a ir un milímetro más allá de lo que se negoció en el tema de propiedad intelectual”, cuando se suscribió el tratado bilateral con EE.UU. (28/06/13).

Mientras tanto, La Moneda privilegió cumplir con la exigencia norteamericana de confidencialidad, la cual recibió un golpe cuando se difundió el texto de uno de los capítulos del tratado obtenido por *Wikileaks* referido a las normas de propiedad intelectual. La *Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon)* se limitó a decir que no se hacía “cargo del documento (...) el cual se suma a otros divulgados anteriormente durante la negociación

del TPP como si fueran oficiales” (14/11/13). En los primeros días de diciembre, *Wikileaks* reveló otros dos documentos. Uno de los más conflictivos, revelan los textos, fue el capítulo de inversión, donde Estados Unidos y Japón propiciaron que los inversionistas privados pudiesen demandar a Estados en tribunales internacionales, dejando de lado las instancias nacionales. el texto sobre inversión detalla que “la postura inflexible de Estados Unidos fue una de las barreras más significativas para cerrar el capítulo” (10/12/13).

“Del documento se desprende –comentó Carlos Furche, exdirector de la Direcon– que son ciertas las preocupaciones respecto del impacto de la negociación en aspectos tan sensibles como la posibilidad de producir medicamentos genéricos. En la medida que no se pueden producir genéricos –agregó– es natural que el precio pueda subir. EE.UU. quiere un vínculo directo entre el Instituto de Salud Pública (ISP) y la aprobación de patentes”, de modo que se acepten o rechacen administrativamente (14/11/13). Recalcando que “no es razonable que para conocer lo que se está negociando se deba tener una filtración de Wikileaks, así que la explicación de ciertos compromisos de confidencialidad es enteramente banal. Esta negociación recalcó –es enteramente responsabilidad de este gobierno porque la primera ronda se inició cuando ya había asumido (...)” (15/11/13).

Se trata de un pacto que pretende en los planos norteamericanos ir más lejos que los tratados de libre comercio existentes. *Bloomberg* especificó que se busca establecer “reglas para el comercio digital e incluiría estándares medioambientales y protección para las empresas que compiten contra negocios respaldados por los gobiernos. (...) se busca dar a las compañías –añadió– más derechos para demandar” (11/12/13).

Pocos días después de su encuentro con Piñera, en una reunión con el presidente peruano, Ollanta Humala, Obama insistió en que “para EE.UU. y Perú el crecimiento económico depende de nuestra expansión en el mercado global” (12/06/13), destacando en particular la colaboración mutua en el tratado que de concretarse pasaría a ser la zona de libre comercio mundial más grande, al integrar al 40% del producto global.

Al mismo tiempo, la Casa Blanca busca así incidir en América Latina estableciendo un entendimiento estrecho con un acuerdo (la Alianza del Pacífico) que es funcional a sus objetivos. “¿Qué gana –se preguntó Álvaro Vargas Llosa– con esto? ¿Por qué usó la visita de Piñera para expresar esta visión? Esencialmente porque por fin, –se contestó– el gobierno estadounidense cree haber encontrado la manera de tener una política latinoamericana o algo que se le parezca. El hecho de que un grupo de países (...) que suman una economía comparable a la brasileña, se asocien entre sí le abre a Washington la oportunidad de lograr lo que hasta ahora era imposible: una relación que vaya más allá de lo circunstancial y lo bilateral. Todo quedó (...) reducido en estos años a rituales y siempre accidentadas cumbres continentales, a alguno que otro acuerdo comercial y a encuentros presidenciales bilaterales fugaces” (18/05/13).

Ahora bien, a la vez es necesario preguntarse qué gana Chile con el liderazgo encomendado a Piñera. Desde luego, el peso económico del país en el Acuerdo Trans-Pacífico es bajo y ya tiene tratados de libre comercio con todos sus integrantes, hecho nada de sorprendente por tratarse de una de las economías más abiertas a nivel mundial. Según la *Organización Mundial de Comercio (OMC)*, es el país con mayor número de acuerdos suscritos, figurando después de asociaciones de naciones, como la UE y la formada por Suiza, Liechtenstein, Islandia y Noruega. Por tanto, el cambio debería darse en temas específicos.

La XVII ronda del Acuerdo Trans-Pacífico había acordado impulsar el acuerdo propiciado por EE.UU. sobre patentes farmacéuticas que conduciría a incrementar el precio de los fármacos a la población, lo cual al trascender provocó airados rechazos. “Hasta ahora –como señaló el abogado asesor de la Asociación Industrial de Laboratorios Farmacéuticos (Asilfa), José Luis Cárdenas– solo ha estado sobre la mesa un borrador de capítulo impulsado por EE.UU., que en vez de buscar un verdadero balance entre incentivos para la innovación farmacéutica y mecanismos que garanticen acceso a medicamentos a precios razonables, solo se ha centrado en el primer objetivo, el que ha sido ampliamente rechazado. (...) la actual versión impulsada por EE.UU. –agregó– generará que monopolios de medicamentos protegidos principalmente por patentes sean mayores, afectando el acceso a medicamentos” (12/06/13). Desde luego aumentando también sus precios y obstaculizando además la comercialización de genéricos.

El Acuerdo no puede ser un asunto sobre el cual no se produzca debate público. Es inadmisibles que un tema trascendente para el país se trate a puertas cerradas. “¿Por qué –se preguntó Fernando Reyes Matta, exembajador en China y Nueva Zelandia– (...) se estableció una práctica de estricto secreto? ¿Quién sabe (...) lo que está en juego en esta negociación? Tal vez –añadió– los negociadores norteamericanos impusieron la norma de “la negociación a puertas cerradas” como método de trabajo. Pero ello no significa –reflexionó con razón– que esta práctica sea conveniente y que, desde ya, haya sido aceptada por entidades políticas (...)” (28/06/13). En agosto, el Senado chileno por unanimidad exigió a Piñera mayor transparencia planteando la necesidad de un debate público y técnico. Sin embargo, el Ejecutivo siguió aferrado a sus compromisos de confidencialidad.

También en EE.UU., como expresó ya el *New York Times* a comienzos de junio, creció la inquietud al respecto, la cual fue incrementándose al avanzar las negociaciones y tratar de forzarse cerrar el proceso de negociación. En noviembre, 151 miembros demócratas de la Cámara de Representantes se dirigieron a Obama demandando información y diálogo, señalando que de no ser así se opondrían a darle autorización para sancionarlo por la vía rápida. Paralelamente la misma inquietud, hicieron ver representantes republicanos al secretario del Tesoro, Jack Lew. Igual preocupación fue expresada por instituciones financieras internacionales. *Asian Development Bank* señaló que el secretismo impide la evaluación de los programas, añadiendo que EE.UU. y Japón avanzan en

acuerdos bilaterales, buscando así imponer sus objetivos, impidiendo así que los beneficios a alcanzarse sean equitativos.

“Chile –señaló el exsubsecretario de Economía Álvaro Díaz– no debe suscribir tratados sin considerar previamente los beneficios y los costos. En el caso del TPP –añadió–, no observo beneficios sustantivos porque Chile ya tiene acuerdos de libre comercio con todos los países que participan en esa negociación. Pero sí observo costos. (...) fuera de los costos en materia de propiedad intelectual, hay posibles costos en materia de armonización regulatoria, en empresas públicas, en medio ambiente y en materias laborales. Pero también hay posibles costos políticos, porque el TPP fue concebido por EE.UU. como una estrategia para aislar a China, que resulta ser nuestro principal socio comercial. Y (...) también podría afectar nuestras relaciones con Brasil, que resulta ser nuestro principal socio comercial en la región (...)” (12/06/13).

Con el Acuerdo, EE.UU. establece tratados de libre comercio (TLC) con nuevos países: Japón, Brunei, Malasia, Nueva Zelandia y Vietnam. Pero con Chile, como acontece también con Perú, Canadá, México, Singapur y Australia, trataría de alcanzar otros objetivos hasta ahora no logrados en los respectivos TLC. El tratado pone en discusión otros temas trascendentes, entre ellos el control del Banco Central sobre el movimiento de capitales especulativos y la autorización para la instalación de bancos extranjeros, temas que interesan poderosamente a Washington. En resumen, EE.UU. aumentaría las ventajas que ya alcanzó con el TLC, buscando como señalamos en ese entonces “un amarre del modelo”², que ahora pretende prologar aún más. ¿El país estará dispuesto a ceñirse a sus estipulaciones? Piñera pretendió colocar al país frente a hechos consumados. No lo logró.

El liderazgo de Piñera demandado por Obama rompe con la acción conjunta por los países de la región. “Es fundamental –manifestó Osvaldo Rosales, director de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL– que nuestra aproximación (...) sea colectiva, porque todos sabemos que el motor de la economía mundial en el futuro va a ser China y el Asia Pacífico, sin ninguna duda” (27/05/13).

La Alianza del Pacífico se ubicó durante la administración Piñera en la dirección opuesta a los procesos de integración existentes en la región. El acuerdo de los cuatro países tuvo su acta de nacimiento en junio de 2012 en el Observatorio Paranal. La iniciativa comenzó a construirse el año anterior en una reunión de los jefes de Estado a iniciativa de Alan García. Se plantearon desde un principio entre sus pasos iniciales el libre intercambio de bienes. Su reunión efectuada a mediados de 2013 en Colombia se propuso llegar a la desgravación de un 90% del intercambio mutuo, pero sucede que ello ya existía en un 88%. Su peso se produce fundamentalmente por la presencia de México, la segunda mayor economía de

2 Véase, TLC: el amarre del modelo. Lom 2004.

la región, que representa el 35% del producto latinoamericano, con una población superior a los cien millones de personas. Su dimensión la coloca como la novena economía global, con un 2,7% del PIB mundial. Sin embargo, su intercambio comercial se orienta mayoritariamente hacia EE.UU.

El acuerdo Trans-Pacífico no constituye el único proceso de libre comercio de repercusión global en discusión. También se puso en tabla la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión entre la Unión Europea y Estados Unidos. Es un convenio, de concretarse, gigantesco y de proyecciones globales en todos los países. Sus transacciones diarias constituyen más de la tercera parte de los flujos comerciales de todo el mundo, superando los dos mil millones de euros, monto que aumentaría luego de suscribirse. Paralelamente, Asia, China, Japón y Corea del Sur concordaron en mayo de 2012 también efectuar negociaciones para alcanzar un acuerdo comercial. China es el principal socio comercial de los otros dos países. Paralelamente avanza un proceso de integración iniciado por los diez países integrantes de la Asean, al cual se agregaron otros seis países proponiéndose un acuerdo Económico Regional Ampliado de Asia y Oceanía, que representan un 28% del producto mundial, constituido por 3.400 millones de personas, que representan un 28% del producto mundial.

En consecuencia, el mundo se enfrenta a varios intentos integracionistas simultáneos. Ante este escenario debe colocarse el país. Sin duda los intereses nacionales estarían mejor defendidos en un accionar conjunto de la región, pero ello exige una política internacional del país diferente a la seguida durante la administración Piñera.

¿SE TERMINARON LOS “VIENTOS A FAVOR” EXTERNOS?

El informe semestral del *Banco Mundial (BM)* entregado durante su primera asamblea del año 2013, al analizar la evolución de las economías de América Latina y El Caribe, definió que la región se encontraría ya “sin vientos a favor” por lo cual sostuvo que la tasa de crecimiento del producto que en la última década promedió niveles entre 5% y 6% descendieron en 2013 a niveles de 3,5% y 4%. La realidad fue aún más fuerte, ante todo por el bajo crecimiento en el año de las dos mayores economías de la región, México y Brasil. Incluso esta última descendió en el tercer trimestre un 1,9% en doce meses. Por tanto, expresó el economista jefe del BM para la región, Augusto de la Torre, ésta se benefició de dichos vientos “que no dependían de las políticas de las economías latinoamericanas” (18/04/13).

Sebastián Piñera niega esta realidad. En su formulación las tasas de crecimiento del país no constituyen una “casualidad”, atribuyéndola “a políticas serias y responsables” (21/04/13). “(...) interesante es analizar –señaló Eduardo Engel, profesor de la Universidad de Chile y de la Universidad de Yale– si las cifras macroeconómicas del período 2010-2012 se deben efectivamente a la buena gestión del actual gobierno. Si comparamos el crecimiento de los primeros tres años del

gobierno actual con el trienio anterior con condiciones externas a favor de ellas (2005-2007) –anotó–, la tasa promedio es la misma (5,7%). En una economía como la chilena, abierta y con ingresos fiscales que dependen de manera importante del altamente fluctuante precio del cobre, el crecimiento de corto plazo depende –coincidiendo con la formulación del BM– principalmente de factores externos. El manejo de las autoridades fiscales y monetarias será importante, pero salvo que cometan graves errores, lo dominante serán factores que los gobiernos no controlan” (15/06/13).

Los vientos favorables, de la Torre los resumió en tres. Primero, el crecimiento vigoroso en algunas zonas del mundo, como China, que repercutió favorablemente en la balanza comercial de los países latinoamericanos. “El segundo viento fue el superciclo de las materias primas. (...) no tenemos en la historia –detalló– un período tan largo y tan fuerte de subida en los precios de las materias primas (...)”, lo cual significó términos de intercambio favorables. Finalmente, el tercer viento fue la situación financiera de bajas tasas de interés, generando un gran flujo de recursos hacia la región. La pregunta a hacerse es en qué medida se aprovechó o no estas condiciones favorables, o más concretamente quiénes las aprovecharon³. “Un nuevo contexto internacional –señaló el *Banco Mundial*–, con liquidez en exceso, menor crecimiento de China, una débil actividad económica y un elevado nivel de deuda pública en el mundo desarrollado, apunta a la necesidad de que América Latina deberá hacer más por sí misma para volver a las tasas de crecimiento registradas en las últimas décadas”.

El crecimiento de la economía de China que en el primer trimestre de 2010 fue de 11,9%, descendió en la segunda mitad del año a 10,55% para promediar en 2011 un 9,58% y en 2012 un 7,85%. La desaceleración fue evidente, permaneciendo desde el segundo trimestre de este último año en tasas superiores a 7,5% que constituyó la estimación de Beijing para 2013. Desde ese momento su crecimiento se mantuvo relativamente alto y dejó de desacelerarse.

Siendo el país asiático el mayor mercado para las exportaciones del país, la gravitación de lo que acontezca en su economía es muy elevada. Pero ello no depende únicamente de la tasa general de crecimiento, sino también de temas específicos, como por ejemplo el manejo que realiza de sus inventarios de metal rojo, su aumento o reducción. “Los compradores chinos tienden a entrar al mercado (del cobre) –recalca Colin Fenton, jefe de Estrategia e Investigación de Commodities en el banco norteamericano JP Morgan– cuando (...) a tres meses está entre US\$2,94 y US\$3,08 la libra, que para ellos es una señal fuerte de reconstruir inventarios”. En su opinión el ciclo favorable en el precio del cobre no ha finalizado. “Cuando escucho decir que se acabó el ciclo de los commodities porque China está haciendo lo que todos esperábamos que hiciera, frenarse a propósito, se subestiman –sostiene– todos los años que restan para el verdadero

3 Véase, Chile en el período de las Vacas Gordas. Sus grandes beneficiarios, CENDA 2007.

final del ciclo. (...) En conjunto –concluyó refiriéndose a 2012 y 2013–, estos dos años marcan la mitad del ciclo de negocios y no el fin del superciclo” (15/06/13).

“(…) en realidad –escribió Stephen Roach, profesor de la Universidad de Yale y expresidente de Morgan Stanley Asia, analista muy profundo de la evolución de la potencia asiática– su menor crecimiento del PIB es bueno para China, siempre que refleje la transformación estructural desde hace tiempo esperada de la economía más dinámica del mundo. Las líneas generales de esta transformación se conocen muy bien, un cambio del modelo de crecimiento encabezado por las exportaciones e inversiones hacia una estructura económica que se basa más en el consumo privado interno. Pero lo que se conoce menos es el hecho de que una China reequilibrada tendrá una tasa de crecimiento menor (...). Ni a los mercados financieros ni a las economías desarrolladas, ávidas de crecimiento –agregó– les agrada el ritmo natural más lento que probablemente experimentará una economía china reequilibrada. (...) las economías basadas en recursos (como la chilena, N de los A) se han vuelto adictos al viejo modelo de hipercrecimiento insostenible de China. No obstante, este país sabe que es tiempo de abandonar ese peligroso hábito”⁴.

UN PAÍS DE FUERTE CONCENTRACIÓN ECONÓMICA

Los resultados de las empresas en los primeros nueve meses del año, que deben informar de ellos a la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) ratificaron la alta concentración, económica existente, “en una economía –dice el académico de la Universidad de Chile, Eugenio Figueroa– que tiene muchas fallas de mercado, con poderes que no son debidamente regulados (...) y por eso subsisten oligopolios y monopolios. (...) esos elementos –agregó– generan enormes rentas y quienes se apoderan de ellas se van enriqueciendo enormemente” (03/12/13).

En enero-septiembre, las diez primeras empresas del ranking de ganancias atribuibles a sus controladores explican un 46% del total. Ellas son cuatro empresas cupríferas, dos extranjeras, Minera Escondida y Doña Inés de Collahuasi, la estatal Codelco y Los Pelambres, controlada por los Luksic, que ratificó ser claramente el mayor grupo económico del país. La quinta sociedad del sector con mayores ganancias atribuibles fue Minera Esperanza, también manejada por el grupo Luksic y siempre con presencia minoritaria de capital extranjera. Entre las top ten se encuentran además dos empresas eléctricas de la italiana Enel, el holding Enersis y la mayor generadora del país, Endesa. Dos bancos, el Chile manejado por una alianza entre el grupo Luksic y el consorcio norteamericano Citigroup, y el español Santander. Finalmente están Empresas Copec, el mayor conglomerado existente, y la empresa comercial Falabella, donde convergen

4 Roach, Stephen. Que viva la desaceleración de China, 27/05/13. Disponible en : <http://www.project-syndicate.org/commentary/why-slower-chinese-growth-may-be-healthy-by-stephen-s--roach/spanish>

varios grupos económicos que actúan de conjunto. En el listado hay una importante presencia de capitales extranjeros que en la gran minería cuprífera, bancos y sector eléctrico tienen una posición hegemónica.

CUADRO N°1

RANKING DE EMPRESAS CON MAYORES GANANCIAS ENERO-SEPTIEMBRE 2013.

(Fuente: Estados Financieros IFRS. En millones de dólares y % variación)

Empresa	Ganancia atribuible a controladores	% Var.	Controlada por:
Minera Escondida	2.287,0	0,1	BHP Billiton (angloaustraliana)
Codelco	2.099,0	-60,9	Estado
Enersis	928,0	76,9	Enel (Italia)
Min. Los Pelambres	879,7	-28,1	Grupo Luksic
Banco de Chile	755,1	16,1	Grupo Luksic
Empresas Copec	699,9	182,7	Grupo Angelini
S.A.C.I Falabella	547,0	22,3	Solari, Del Río, Cúneo
Banco Santander	531,4	-2,5	Santander (España)
Doña Inés de Collahuasi	530,4	10,8	Glencore (Suiza) Anglo American (anglosudafricana)
Endesa	420,5	27,4	Enel (Italia)
Antarchile	413,5	205,1	Grupo Angelini
SQM	398,1	-21,5	Julio Ponce Lerou
Bci	394,7	11,7	Grupo Yarur
LQIF	372,8	24,4	Grupo Luksic
Chilectra	343,3	38,0	Enel (Italia)
Celulosa Arauco	341,8	517,9	Grupo Angelini

Los resultados totales descendieron en 8,58 % si se comparan con los mismos meses de 2012. Si se excluyen los datos de las mineras metálicas, ellos son positivos en un 14.03%, porcentaje elevado, pero muy influido porque en 2012 las ganancias disminuyeron contablemente por una vez en el ítem de impuestos diferidos. En un porcentaje importante los antecedentes negativos de las empresas mineras se deben a las caídas de las cotizaciones en los mercados internacionales. El menor precio del cobre a septiembre en doce meses fue de 7,3% al cerrar en US\$3,34 la libra, el del molibdeno –el principal subproducto de algunas de ellas, incluyendo a Codelco– descendió en 29%, el ácido sulfúrico (-38%), oro (-12%) y plata (-19%) igualmente se redujeron. Tuvo una incidencia importante también el incremento de los costos. La minería representó, de acuerdo a estimaciones de *Estrategia*, un 35,1% de las utilidades atribuibles totales, los bancos un 11,9%, el sector eléctrico un 8%, el forestal un 5,9% y el retail un 5,8%.

CUADRO N°2
BALANCE GENERAL A SEPTIEMBRE

(Fuente: SVS. En millones de pesos y porcentajes de variación)

Empresas	Utilidades a sept. 2013	% Var. 2013/12	Ventas a sept. 2013	% Var. 2013/12
Total	9.287.321	-8,58	113.095.391	6,39
Sin Mineras	7.045.078	14,03	103.393.729	7,24
Mineras	2.242.243	-46,63	9.701.662	-1,91

En los resultados inciden crecientemente las inversiones directas (IED) efectuadas en el exterior. En 2012 y 2013 particularmente aumentaron las realizadas en Brasil, la mayor economía sudamericana. En los 18 meses transcurridos hasta junio de 2013 representaron un 45% del total global, de acuerdo a las cifras de la *Direcon*. Como consecuencia de ello se transformó en el principal receptor de IED efectuada desde 1990, desplazando a Argentina, figurando a continuación Colombia. El monto mayor se efectuó en el sector industrial: producción y comercialización de celulosa, papel, madera y tableros de madera, alimentos y bebidas. Le siguió el sector retail.

¿Es posible enfrentar la desigualdad sin tocar a los grandes intereses económicos? Barack Obama constató que constituye “el mayor desafío de nuestro tiempo” y que “la mayor parte del crecimiento económico de los últimos años ha ido a unos pocos afortunados” (05/12/13). A su turno, el Papa Francisco en su exhortación apostólica criticó la existencia de “una economía que mata” a través de la exclusión y la inequidad. Este es un desafío global y también a nivel nacional. No puede dejarse al margen, debe colocarse en primer plano.

BANCO CENTRAL CONSTATÓ ACENTUAMIENTO DE LA DESACELERACIÓN

En entrevista de prensa, poco antes de darse a conocer el Informe de Política Monetaria del Banco Central (IPoM) de diciembre, el presidente del instituto emisor, Rodrigo Vergara, adelantó que la demanda interna había “profundizado” su proceso de desaceleración (24/11/13). Luego el IPoM lo confirmó estimando que en 2013 crecería en un 3,9%, porcentaje muy inferior al anotado el año precedente (7,1%). Señalando que ello se había producido “en todos sus componentes”, uno de los cuales es el gasto público, el cual depende de las políticas en aplicación por el gobierno, quien sostiene la teoría de que debe crecer menos que el producto, lo cual impide aplicar políticas anticíclicas.

El principal factor impulsor de la desaceleración de la demanda interna lo constituyó, como afirmó Larraín, el fuerte descenso de la inversión productiva. La formación bruta de capital fijo se contrajo del 12,3% de crecimiento experimentado en 2012 a un incremento estimado de 3,9% en el presente año. El IPoM

consideró que en ello “la maduración del ciclo de inversiones mineras tuvo un rol preponderante”. La fuerte expansión en la minería cuprífera, explicativa del incremento en las exportaciones de metal rojo que incidió en un aumento de las ventas sectoriales al exterior, se produjo paralelamente a un proceso de descenso de las importaciones de bienes de capital que mejoró la demanda externa neta, explicativa de que la estimación del producto en el año (4,2%) sea superior a la demanda interna y, por tanto, contribuyó a que la desaceleración de la actividad económica no fuese aún superior. En el trienio 2010-2012 el crecimiento promedio fue de 5,7%, gracias al conjunto de factores positivos externos que se dieron, y también por la reconstrucción posterior al 27F.

La inversión total en 2013, el IPoM la estimó en 24,3% del PIB. Al mismo tiempo, los hechos anotados condujeron a una disminución del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos que hacia mediados de año se había transformado en un factor de preocupación. La estimación del Banco Central es que cerrará el año en un 3,2% del producto, incluso 0,3 puntos porcentuales inferior a 2012 y muy por debajo del saldo negativo de 4,5% del PIB presente en el informe de septiembre. “La sorpresa en esta cifra se condice –señaló el IPoM– con (...) que el ciclo de inversión minera, que era una de las principales fuentes de mayor déficit, ha comenzado a madurar, dando paso a mayores exportaciones cupríferas y menores importaciones de capital”. En la reducción del déficit de cuenta corriente incide también la evolución del ciclo económico por el impacto que tiene sobre el menor nivel de importaciones.

La desaceleración económica registra tendencias similares en diferentes economías latinoamericanas, lo que demuestra el peso que tienen en esta evolución cíclica fenómenos globales, refutando así la campaña de terror desatada en el proceso electoral de que la causa determinante sería las propuestas programáticas efectuadas por la candidatura de Michelle Bachelet. El informe de diciembre de LatinFocus Consensus Forecast constató este descenso generalizado, coincidente con los informes de diferentes organismos internacionales.

La no existencia de peligros inflacionarios y el descenso en el déficit en cuenta corriente llevaron al Banco Central a reducir finalmente su tasa de interés de política monetaria (TPM) de 5% a 4,5% nominal anual. “(...) la confirmación de una desaceleración más generalizada de todos los componentes de la demanda, junto con una baja más prolongada de la inflación en el resto del mundo y una eventual caída más marcada del precio internacional de los combustibles –señaló el IPoM– podría postergar aun más la convergencia de la inflación al 3%”, que es el objetivo del Banco Central. En noviembre, el IPC en doce meses se ubicó en 2,4%, superior al 1,5% de octubre, experimentando fundamentalmente el impacto del alza en los alimentos.

La *Dirección de Presupuestos (Dipres)*, en su actualización efectuada en agosto de las proyecciones fiscales en 2013, estimó que el año cerraría con déficit. Conviene detenerse en las razones de este incremento que fue presentado por la

directora de la Dipres, Rosanna Costa, como consecuencia de hechos externos a la gestión del Ejecutivo eludiendo así la responsabilidad de la política seguida. “No hay ningún factor macroeconómico y análisis serio –declaró con razón el exdirector de Presupuestos Alberto Arenas– que pueda avalar la combinación de crecimiento (...), precio del cobre efectivo alto como hemos visto en esta administración, que sea consistente (...) con un ahorro fiscal nulo, como el que vemos hoy y del que Hacienda no se pronuncia” (11/08/13). En efecto debe responderse por el déficit o la política que conduce a su existencia, aunque el análisis central tendría que ser preguntarse cuáles objetivos persigue la orientación fiscal. Los superávits o déficits fiscales frecuentemente son consecuencia de políticas seguidas, no son necesariamente los primeros positivos y los segundos negativos. Los déficits, por ejemplo, cuando expresaron políticas contracíclicas la década pasada fueron absolutamente necesarios.

En el déficit influyó la concepción errada, defendida ardorosamente por el ministro de Hacienda, Felipe Larraín, de financiar gastos permanentes con los ingresos producidos en años de alto crecimiento, como los vividos en el trienio 2010-2012, por un lado debido a las acciones destinadas a los procesos de reconstrucción y de otro a situaciones externas favorables para los niveles de actividad debido a los vientos globales positivos ya señalados. “Se han echado a andar gastos permanentes sin ingresos permanentes –crítico Ricardo Ffrench-Davis– y eso es una irresponsabilidad” (07/08/13).

Los hechos demostraron que el ajuste fiscal de 2012, calificado por Sebastián Piñera “de alta política”, denominado equivocadamente de “reforma tributaria”, no tuvo nada de tal. Felipe Larraín pretendió despachada la ley dar por “cerrado” el debate tributario en oposición a la opinión mayoritaria de efectuar una reforma tributaria “de verdad”. El debate producido durante la campaña presidencial tuvo en los temas tributarios uno de sus tópicos centrales, particularmente sobre la existencia del Fondo de Utilidades Tributables (FUT).

El programa tributario dado a conocer por Michelle Bachelet durante la campaña se propone terminar con este flujo, pero plantea hacerlo como lo detalló el responsable programático de su comando, Alberto Arenas “a partir de cuatro años” después que se aprobase la Reforma Tributaria, explicando esta determinación en criterio de “responsabilidad fiscal” (21/06/13). Por tanto, de ser así, en el país se seguirá tributando por las utilidades retiradas y no por las obtenidas durante gran parte de la presente década.

Ello no permitiría enfrentar los incrementos en el gasto requeridos. “Lo que hemos propuesto –explica Alberto Arenas– es una reforma que entra en régimen al cuarto año, genera reglas claras y da los tiempos necesarios. Da los tiempos para hacer ajustes” (23/06/13). Dicho de otra manera, las grandes sociedades continuarán utilizando recursos fiscales gratis y cuando deje de incrementarse el FUT comenzará a regir la depreciación instantánea. ¿Es esto lo que el país quiere? ¿Constituye un signo de “responsabilidad” o más bien volvería a legislarse manteniendo por

varios años privilegios sobre todo del gran capital? Más aún, cuando en el programa dado a conocer se establece que “respecto del FUT acumulado o histórico, se propone mantener la regla impositiva vigente. Esto quiere decir que “estas utilidades tributarán en la medida que sean retiradas”. Por otra parte seguirá vigente la llamada ley de “responsabilidad fiscal” sin siquiera hacer un balance de sus pro y contras, y nada se propuso de una política para los fondos soberanos existentes en el exterior y de los recursos acumulados en la “ley reservada del cobre”.

El FUT se estableció en 1984, constituye una de las herencias dejadas por la dictadura en beneficio de una minoría. Se creó siguiendo formulaciones efectuadas en EE.UU. de las economías desde el lado de la oferta, como forma de enfrentar uno de los grandes problemas registrados en la década de los setenta, el estancamiento económico y una inflación elevada. Uno de los cambios impositivos llevados adelante durante la administración Reagan fue disminuir los impuestos a las sociedades, con la idea de que así se destinarían más recursos a la inversión. En el papel los menores ingresos fiscales en el corto plazo debido a la reducción de las gravámenes se recuperarían más adelante con crecientes ingresos consecuencia del supuesto mayor crecimiento económico. En realidad fue el inicio de un largo período de elevados déficits fiscales, reducido en los últimos años del gobierno Clinton, que fueron de gran incremento en la actividad económica. A comienzos de los ochenta, las políticas acordadas para enfrentar la inflación, que tuvieron como componente principal una violenta alza de las tasas de interés, contrajeron la economía, aumentando los déficits fiscales. La economía del lado de la oferta pretendió sin éxito modificar esta situación.

En Chile, el año 1984 además de crearse el FUT se estableció que los impuestos a las utilidades se pagarían solo por las utilidades retiradas y no por las devengadas como acontecía hasta entonces. Ello se modificó con la reforma tributaria de 1990, en los inicios del gobierno Aylwin, volviéndose a cancelar impuestos formalmente por las ganancias obtenidas, principio que quedó en el papel al mantenerse el FUT. Este mecanismo se mantiene en lo fundamental igual que en 1984, han pasado ya treinta años. Es uno de los “amarres” de Pinochet de larga duración como el sistema binominal o la autonomía del Banco Central.

CUADRO N°3
FUT ACUMULADO POR AÑO: 2002-2013.
(Fuente: SII. En millones de dólares)

Año	Monto	Año	Monto	Año	Monto	Año	Monto
2002	40.732	2005	67.529	2008	124.989	2011	209.508
2003	94.918	2006	82.309	2009	141.178	2012	241.019
2004	84.741	2007	99.452	2010	159.774	2013 (*)	270.000

(*) Estimación Dipres.

El país ha acumulado, además, grandes sumas en la Ley Reservada del Cobre, la cual establece en una legislación absolutamente indefendible, tanto por razones de manejo tributario (los gravámenes deben ser neutrales y no dirigidos a una empresa determinada), como por su objetivo, el 10% de las ventas de Codelco debe destinarse a adquisiciones de armamentos para las Fuerzas Armadas. Como las ventas de la empresa estatal, por el alto precio del cobre y el molibdeno, por años fueron elevadas, muy superiores al gasto en armamento efectuado, los fondos reunidos suman varios miles de millones de dólares, que en una cierta cantidad deberían utilizarse para asuntos urgentes a resolver. Financiamientos permanentes no pueden hacerse, es claro, con recursos transitorios. En una perspectiva más larga debe hacerse con cargo a la reforma tributaria.

Al entrar a detenerse los flujos al FUT la depreciación que podrán hacer las empresas se establece en el Programa será instantánea, es decir se cargará inmediatamente como gasto, lo cual si bien se justifica en el caso de empresas pequeñas se transforma en otro beneficio a las grandes sociedades. En el caso de inversiones efectuadas en sectores como la minería obtendrán una ventaja aún superior a las que lograban en los años de dictadura con la depreciación acelerada. En el fundamental sector cuprífero ni siquiera se habló de terminar con la invariabilidad tributaria del royalty minero que rige hasta el año 2023.

La tasa de impuesto relevante para los ingresos fiscales es el aplicado a las personas y ellos se disminuiría según el programa para el tramo más alto. El gravamen a las empresas es únicamente una retención en el sistema “integrado” existente en el país. En EE.UU. y otros países desarrollados son impuestos diferentes. Esta realidad, que favorece a quienes retienen utilidades no se modifica en la propuesta conocida conduciendo a que subsista romper principios tributarios como el de equidad horizontal (que cancelen lo mismo quienes tienen ingresos similares) y la equidad vertical (se pague en relación a los ingresos obtenidos, que se rompe con el Fondo de Utilidades Tributables). El FUT recalcó Ricardo Ffrench Davis “es un bolsón que tiene componentes importantes de evasión tributaria, lo que es muy regresivo (...) el capital –añadió– está pagando relativamente poco y el trabajo personal comparativamente más y los sectores medios y bajos están pagando impuestos a través del IVA y distintos mecanismos” (23/07/13).

De otra parte, se establece reducir el tramo más alto del impuesto a la renta de las personas de 40% a 35%, que después tiene deducciones importantes. “¿Qué sentido tiene –se preguntaron los economistas de Chile 21 Carlos Ominami y Eugenio Rivera– rebajarles los impuestos a 23.000 chilenos que ganan más de seis millones de pesos al mes? Ello no haría más que acentuar –destacaron– el carácter regresivo del sistema tributario. Una medida así sería una contrarreforma” (21/06/13).

En cuanto al Fondo de Inversión Privado (FIP), destinado a impulsar el mercado de inversión de riesgo, la propuesta programática, justificando su creación y constatando que han sido ‘mal empleados’, eludiendo el pago de impuestos dadas las franquicias que se les otorga, se limitó a señalar que su tributación será similar a la de cualquier otra empresa. Debe terminarse con todos los mecanismos que permiten la elusión.

OCDE HABLA DE REVISAR EL FUT

El secretario general de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Ángel Gurría, colocó durante su visita al país en primer plano el tema del FUT. Dando a conocer el Estudio Económico de Chile 2013, preparado por el organismo que dirige, señaló: “es un tratamiento privilegiado o que sirvió para privilegiar la inversión en un momento dado: (...) habría que revisar –añadió– si todavía cumple el propósito por el cual fue creado”. Luego detalló que en sus inicios fue un incentivo para la inversión “pero llegó un momento en que los mecanismos de diferición de pagos de impuestos, no solo en Chile, se volvieron una diferición casi sine die (sin plazo) y un camino para pagar menos impuestos” (24/10/13). “Está claro –comentó el senador Ricardo Lagos Weber– que si hasta a la OCDE le surgen dudas respecto del financiamiento del FUT, tenemos que ver que ya no cumple su objetivo” (28/10/13). Era la conclusión lógica de las afirmaciones efectuadas.

Felipe Larraín, que estaba en la tribuna desde donde Gurría efectuó las formulaciones de revisión del FUT, inmediatamente salió en su defensa afirmando que constituía “un incentivo importante para la inversión”. El pronunciamiento efectuado enfrentaba la posición que había defendido constantemente. Al día siguiente, el secretario general de la OCDE hizo una “precisión” sobre sus palabras. “El informe de la OCDE –contestó Larraín a una consulta periodística sobre la corrección de Gurría a sus afirmaciones– no dice nada en ese sentido (...). Fue su comentario –puntualizó– a una pregunta, y le quiero ser super franco: si yo estuviera en la posición de él, y no estoy metida en la discusión interna, llego a un país y me preguntan, respondería algo similar” (26/10/13). De lo cual se debería entender que le hicieron ver que se había metido en una “discusión interna”, dando argumentos en oposición a la visión ministerial.

“Eliminar el FUT –argumentó Larraín en la misma entrevista– sería pasar a un esquema único en el mundo donde se haría tributar a las personas por utilidades que no han recibido. Lo curioso –añadió– es que se quiera hacer pagar a las personas sin que reciban dividendos, esa es la propuesta que hay tras la eliminación del FUT y yo me pregunto qué les parece a las personas que pueden tener que endeudarse para pagar impuestos por utilidades que no han recibido”. Eso nadie ha planteado que sea así. En el sistema tributario integrado del

país –que no existe en grandes economías en el mundo– se producen ingresos fiscales cuando se cancelan los impuestos a las rentas de las personas, ya que el tributo a las utilidades de primera categoría constituye solo una retención, que permanece en poder de las empresas en un porcentaje importante si se utiliza el FUT. Si se corta ese flujo deberían distribuirse las utilidades, que pasarían a formar parte de los ingresos personales y sobre ellos se tributaría. Fue una nueva expresión de la “campaña del terror” de Larraín.

A esta “campaña de terror” se sumó, luego de la presentación del programa de gobierno entregado por Michelle Bachelet, directamente el Comité Político de La Moneda, con la participación de Sebastián Piñera. En particular, Piñera criticó que se proponga incrementar el impuesto de timbres y estampillas de 0,4% a 0,8%, en una orientación contraria a la seguida durante su administración. Ello no es raro dado que los mayores demandantes de créditos son las empresas más grandes. El efecto negativo en las pymes levantado como argumento se puede revertir con otras medidas que las beneficien.

El programa de Gobierno de Michelle Bachelet reiteró el compromiso de efectuar una Reforma Tributaria “con el objeto de aumentar los ingresos permanentes del Fisco en 3% del PIB en régimen”, o sea cuando ya se encuentre en plena aplicación. En esa dirección es fundamental el momento cuándo se cortan los flujos de ganancias empresariales no distribuidas al FUT, pero según la propuesta ello acontecería después de finalizado el período presidencial de cuatro años. De ser así, significa que durante la próxima administración no se contará con el incremento de los ingresos de 3% del PIB anunciado, lo cual plantea el tema de qué hacer para cumplir con los compromisos programáticos adquiridos, lo cual debería implementarse vía endeudamiento o utilizando recursos que se poseen en los fondos soberanos depositados en el exterior o generados por la Ley Reservada del Cobre y que están destinados a la adquisición de armamentos. Al finalizar octubre, los activos del Tesoro Público sumaban US\$34.376 millones, de los cuales US\$25.074 millones eran fondos soberanos, según cifras de la *Dipres*. Poner fin al FUT es una decisión necesaria, pero se posterga hacerlo por un largo período, cuando el principal mecanismo de financiamiento anunciado es precisamente la reforma tributaria.

En cuanto a los recursos acumulados en el FUT se establece en el documento programático que “se propone mantener la regla impositiva vigente (...) a partir del año en que comienza la nueva tributación; al cuarto año de la reforma estas utilidades tributarán en la medida en que sean retiradas”. Es decir, permanecerán en poder de las empresas sin siquiera pagar intereses, aunque se trata de fondos que al no estar en el FUT pasarían a generar ingresos fiscales. Ello generaría dos mecanismos paralelos. “(...) habría un período de transición –detralló Andrea Repetto, académica de la Universidad Adolfo Ibáñez, integrante de la comisión programática– donde los ingresos nuevos pagarán impuestos sobre base devengada y los ingresos que están registrados en el FUT y que están pendientes de

tributación tendrán que tributar en la medida que sean retirados” (30/10/13). Por tanto, no cancelarán impuestos por un lapso indefinido.

Poder contar con la mayor rapidez posible de recursos que en la actualidad se incorporan al FUT es una necesidad cuando en el Programa se plantea con justeza que “nuestra política fiscal seguirá guiándose por la máxima de comprometer gastos permanentes siempre asociados a ingresos permanentes, a diferencia del actual gobierno. (...) atendiendo a la necesidad de emprender una reforma estructural en educación, otros requerimientos de la protección social (salud, pensiones) (...), implementando una reforma Tributaria que permita al Estado contar con los ingresos necesarios de manera sustentable”. Si bien se consigna que los dueños de las empresas deberán tributar por la totalidad de las utilidades y no solo sobre las retiradas, ello no acontecerá mientras esté vigente la posibilidad de incorporar esos recursos al FUT.

Mientras no se concrete una política que conduzca a que se tribute en relación a las utilidades obtenidas resulta incongruente que se anuncie que “el presupuesto debe tender a equilibrarse en términos estructurales, convergiendo gradualmente desde el déficit estructural de 1% del PIB que dejará el actual gobierno a un balance estructural de 0% del PIB en la formulación del presupuesto de 2018”. Ello constituiría, según expresó Alberto Arenas, que se retomaría “la senda de la responsabilidad fiscal. Aquí hay –recalcó– una señal clara de cómo se va a comportar la política fiscal” (29/10/13). ¿El balance cero es demostración en cualquier circunstancia de responsabilidad fiscal? ¿Se renuncia a utilizar el presupuesto como un instrumento de política económica? Es necesario concebir el balance fiscal como un mecanismo de política, que se emplee de acuerdo a la evolución cíclica del país. Con mayor razón cuando la economía chilena es pequeña y extraordinariamente dependiente del curso global y, en particular, de aquellas economías con las cuales se encuentra más interrelacionada. En esta concepción el balance estructural no puede ser un objetivo. De tener que recurrirse a niveles de endeudamiento mayores de no contarse oportunamente con fondos provenientes de la Reforma Tributaria se debería proceder a reducirlo cuando ésta entre en régimen.

LA MAGNITUD DE LA REGRESIVIDAD DISTRIBUTIVA CHILENA

Un documento de trabajo divulgado en el año por los académicos de la Universidad de Chile Ramón López, Eugenio Figueroa y Pablo Gutiérrez, titulado *La ‘parte del león’: nuevas estimaciones de la participación en los súper ricos en el ingreso de Chile*, profundizó y entregó nuevos antecedentes de la regresividad distributiva en el país, confirmando que es extraordinariamente superior a la ya grave situación revelada por las Encuestas Casen. El texto pone el acento en revelar la dimensión gigantesca de las participaciones del 1%, 0,1% y 0,01% más ricos en el ingreso total, construyendo un sistema para poder establecer

comparaciones que se asemeje al efectuado en ese momento en países basándose en declaraciones impositivas y no en encuestas a los hogares.

El estudio acerca la participación en la distribución mucho más a la realidad al incorporar en su cálculo a partir de las declaraciones de los contribuyentes bien sea las ganancias de capital o las utilidades no distribuidas de las empresas privadas, comparándola con estudios de países, la generalidad de ellos pertenecientes a la OCDE, que se basan en antecedentes tributarios de las declaraciones de impuestos de los contribuyentes. Ello, detallan los autores, “dado que en Chile una alta proporción de los activos de las empresas pertenecen al 1%, 0,1% o 0,01% más rico de la población, cuantificar las utilidades retenidas y agregarlas a los ingresos que declaran estos grupos resulta importante para medir la real participación de este grupo en el ingreso total”. Alternativamente utilizaron las ganancias de capital. Así, subrayan, las mediciones “incorporan las principales fuentes de ingresos, incluyendo ingresos del trabajo y las utilidades de las empresas, sean éstas distribuidas o no distribuidas”. Constituye un gran avance. Falta por incorporar la retribución percibida por quienes explotan los recursos naturales, cuyo propietario en Chile en muchas áreas fundamentales es el Estado, al cual en el mejor de los casos se le cancelan, como acontece con explotaciones en la gran minería privada del cobre un impuesto reducido sobre sus resultados operacionales, con el agravante que se les concedió invariabilidad durante muchos años en una clara renuncia a la soberanía nacional.

Si el cálculo se efectúa considerando para el año 2010 la participación en el ingreso tributable más las utilidades no distribuidas un 31,1% del ingreso total lo capta el 1% más rico de la población, distribuyéndose el 68,9% restante entre los demás chilenos. De lo percibido por el mencionado 1%, la décima parte de ellos, el 0,1% en promedio en el lapso 2005-2010 se apoderó de más de la mitad y, a su vez, el 0,01% captó más del 50% de lo obtenido por el 0,1%, lo que revela la gigantesca concentración que se produce. Si la estimación se hace incluyendo las ganancias de capital en vez de las utilidades no distribuidas los porcentajes son algo menores. El 1%, 0,1% y 0,01% perciben respectivamente un 30,5%, 17,6% y 10,1% del ingreso total.

La comparación con otros países que incluyen las ganancias de capital en la participación de los sectores de más altos ingresos en el total es extraordinariamente elocuente. “(...) Chile es por lejos el país donde cada uno de los tres grupos de altísimos ingresos (1%, 0,1% y 0,01%) absorbe las proporciones más altas del ingreso total. Aún el segundo país más concentrado, EE.UU. –agregan–, tiene índices de participación muy inferiores a Chile. Esto es particularmente válido para el caso del 0,01% más rico, que en Chile son apenas 1.200 individuos, que (...) se apropian de más del 10% del ingreso total, más del doble de la participación del 0,01% más rico en EE.UU.”

CUADRO N°4
PARTICIPACIONES COMPARATIVAS INCLUYENDO LAS GANANCIAS DEL CAPITAL
2005-2010.

(Fuente: Documentos de Trabajo del Depto. de Economía de la
U. de Chile. En porcentajes)

Participación en el ingreso total del país:			
País	1% más rico	0,1% más rico	0,01% más rico
Chile	30,5	17,6	10,1
EE.UU.	21,0	10,5	5,1
Canadá	14,7	5,8	2,0
Alemania	12,1	5,0	2,3
Japón	10,9	3,5	1,3
España	10,4	3,9	1,5
Suecia	9,1	3,4	1,4
Promedio	15,8	7,2	3,5

El documento recalculó el coeficiente de Gini elaborado utilizando las cifras de las encuestas Casen, concluyendo que la regresividad distributiva del país es aún mayor incluso sin utilizar las utilidades retenidas ni las ganancias de capital, que de considerarse llevarían a cifras aún peores. El coeficiente Gini de los países miembros de la OCDE es 0,4. Pues bien, entre 2005 y 2010, según los datos de la Casen en Chile se redujo de 0,57 a 0,55, mientras el coeficiente de acuerdo a datos del SII, estimado en el documento comentado, fue en promedio en el lapso señalado 0,03 puntos porcentuales mayor. El coeficiente mientras más se aproxima a uno es más desigual y en un hipotético caso cero, se alcanzaría la perfecta igualdad.

El estudio ratifica que la regresiva distribución del ingreso es el más agudo problema económico-social del país. Por tanto, como revertirla es un tema central, imprescindible de enfrentar. El deterioro distributivo se produjo en los años de dictadura, sin que se haya modificado mayormente en los años posteriores. Constituye una gran deuda pendiente. En el país el momento distributivo más progresivo se alcanzó durante el Gobierno de Salvador Allende, donde la retribución al factor productivo trabajo alcanzó su mayor participación porcentual histórica para ser revertida totalmente en los años de dictadura, experimentando una caída superior a los veinte puntos porcentuales, que equivale a haber trabajado varios años sin remuneraciones, situación no modificada en los años posteriores.

Poner como tema central “enfrentar la desigualdad” es un desafío gigantesco. Es un tema clave que ha permanecido al margen de los desafíos gubernamentales desde los años de dictadura. Sin duda, para llevarlo adelante se requiere otro

modelo de desarrollo. Salir de uno que reproduce la desigualdad redistributiva a otro que la modifica. Simultáneamente debe establecerse el pago de renta por la explotación de recursos naturales que pertenecen a todos los chilenos. Requiere, sin duda, de reformas profundas y estructurales. Materializar estos objetivos reclama precisar las vías para lograrlo y crear conciencia y movilización ciudadana tras su consecución. El estudio de los académicos de la Universidad de Chile lleva a la conclusión que la alianza a construir debe ser muy amplia. Los beneficiados con el modelo vigente constituyen una minoría, pero muy poderosa.

LA MONEDA RECHAZÓ CAPITALIZACIÓN DE CODELCO

El rechazo del ministerio de Hacienda a la petición de capitalizar Codelco, llevó incluso al presidente ejecutivo de la empresa minera, Thomas Keller, de calificar su esquema de financiamiento de “precario” y “poco apropiado”. Es inadmisible que la mayor empresa cuprífera mundial esté obligada a entregar todos sus excedentes al fisco para luego tener que solicitar autorización a Hacienda año a año para llevar adelante su necesario plan de inversiones. Es una concepción miope. Su mecanismo de financiamiento debe estar definido en una perspectiva de largo plazo que forme parte de una política nacional para el cobre, la principal riqueza natural del país.

Los cambios en su estructura corporativa efectuados a finales de la década pasada, siguiendo los esquemas de la OCDE, se efectuaron con la concepción de que la acercase, como constató *El Mercurio*, “a los estándares de gestión propios del sector privado” (06/07/13). Ante la petición de capitalización, el diario de los Edwards ha demandado, como es habitual en sus planteamientos, ir más lejos: “no solo debe parecer una empresa que opera con los estándares privados, sino también serlo”. La solución es completamente la inversa, debe corresponder su financiamiento a los objetivos que debe tener la principal empresa nacional.

La consultora GMP Securities llamó la atención que siendo Chile el país con más producción de cobre en el mundo, las grandes mineras cupríferas aportan al Estado el 28% de sus beneficios brutos, mientras en Polonia es un 51%, Perú 39%, el estado norteamericano de Arizona el 46%, Mongolia un 71% de los beneficios brutos y Kazajstán un 44%. “Chile –concluye su estudio– tiene el régimen fiscal menos exigente del mundo para las grandes mineras del cobre y podría fácilmente implantar impuestos más onerosos para las mineras” (19/07/13). Polonia cobra un *royalty* minero que va de un 1% a un 35%. Arizona cobra un impuesto empresarial de 35%, Perú el 30% y el gobierno percibe un 39% del beneficio bruto. “Nos sorprende que el régimen de *royalty* en Chile –manifestó el analista de la consultora, Matthew Fernly– sea tan suave y creo que realmente podría ser algo más oneroso”.

La propuesta de Codelco para 2013 consistió en la capitalización de US\$3.032 millones en “utilidades retenidas” obtenidas en la nefasta negociación efectuada

por La Moneda y la dirección de Codelco con el consorcio anglosudafricano Anglo American en que se renunció a la opción de compra que se tenía del 49% de Anglo American Sur (AAS), que vive un profundo proceso de ampliación⁵, más US\$1.200 millones adicionales provistos por el fisco que saldrían en definitiva de los excedentes entregados por la empresa. En 2012, Codelco obtuvo excedentes por US\$7.518 millones. En 2012 su producción de cobre fue de 1.646.500 toneladas métricas, sin considerar la participación que le corresponde por su presencia en El Abra, privatizada durante los gobiernos de la Concertación, y en AAS. La producción propia se encuentra estancada desde el año 2003, cuando alcanzó a 1.674.000 toneladas métricas.

Al rechazar Hacienda la capitalización solicitada acordando que puede utilizar únicamente US\$1.000 millones de las “utilidades retenidas” –que no constituyen recursos frescos– obligó a la empresa estatal a endeudarse o a reducir sus inversiones programadas. Las dos alternativas son malas. En un caso se dificulta la concreción del proyecto de inversiones para el quinquenio en curso ascendente a US\$27.246 millones para avanzar en cinco proyectos estructurales: Mina Chuquicamata subterránea; Ministro Hales; expansión de Andina; la Nueva Mina El Teniente y la de sulfuros Radomiro Tomic. Esto último es particularmente urgente porque se estima que en 2017 se terminarán los minerales oxidados del yacimiento.

Expansión Andina 244 y Radomiro Tomic Sulfuros son los dos proyectos ingresados durante el año a tramitación ambiental de mayor monto. El primero contempla una inversión de US\$6.800 millones y el segundo de US\$5.400 millones. Ambos, junto con “las iniciativas que podemos tener a largo plazo en Salvador y otros proyectos chicos”, señaló Keller, “no cuentan con compromisos de financiamiento” (11/08/13). Considerando la magnitud de ambas iniciativas, la importancia que tienen para Codelco, así como los indiscutibles impactos medioambientales que producen, requieren un análisis muy detenido también de sus efectos, con la activa participación de las comunidades y actividades afectadas.

La expansión de Codelco es absolutamente necesaria y debe buscar efectuarse reduciendo al mínimo efectos medioambientales negativos. Es una incongruencia que su dueño, el fisco, no se interese en llevarlos adelante. ¿Se busca, en definitiva, hacerlo con aportes privados entrando así abiertamente en un proceso de privatización? Es una orientación suicida, motivada por una visión cortoplacista, no solo en relación a Codelco, sino también de los recursos fiscales. Con este criterio se facilitó el ingreso de Mitsubishi y Mitsui a AAS. Ello ha permitido que consorcios nipones ya alcancen, si se utilizan cifras del primer trimestre de 2013, una producción de 150.641 toneladas de cobre fino, aumentando en un 10,9% en doce meses.

5 Véase, Grandes Desafíos, págs. 113-130, Cenda 2013.

Las capitalizaciones autorizadas permanentemente han sido un porcentaje reducido en comparación a los excedentes entregados. Mientras estos últimos en el lapso 2007-2013 llegaron a cerca de US\$38.000 millones, se le ha autorizado utilizar US\$3.120 millones, menos del 8%. Es una conducta antinacional. En los 42 años transcurridos desde la nacionalización de la gran minería del cobre, hasta entonces en manos de capitales norteamericanos, Codelco entregó al Estado más de US\$107.000 millones.

El otro supuesto conduce a endeudarse cuando el país dispone de miles de millones de dólares en el exterior en fondos soberanos colocados en activos financieros sometidos a la variabilidad de los mercados. Codelco tiene entre las grandes empresas cupríferas la tasa de endeudamiento más elevada a nivel mundial, en relación a sus activos, de acuerdo a cifras del Centro de Estudios de la Minería (Cesco). Su nivel es de 0,67 cuando la media entre las empresas mineras productoras de metal rojo es 0,20 puntos porcentuales menores. En 2011 llegó a 0,70 pero disminuyó con el porcentaje adquirido en AAS. De otra parte, el costo del financiamiento en el exterior aumentó, desde niveles extraordinariamente bajos, al incrementarse la volatilidad en los mercados financieros luego de los anuncios de la Reserva Federal sobre su política de estímulo monetario.

La Moneda fundamentó la determinación en la contracción de los ingresos fiscales. La Operación Renta 2013, tuvo un magro resultado coherente con el proceso de desaceleración económica. Los impuestos declarados correspondientes al año 2012 se redujeron en un 11% en comparación con el ejercicio precedente. En particular, el tributo de primera categoría de las empresas mineras se contrajo en un 44,4% y el denominado royalty lo hizo en 34% como consecuencia de menores ingresos operacionales.

Codelco se encuentra enfrentado a grandes desafíos productivos, entre ellos el incremento de sus costos totales que en 2012 llegaron a US\$2,64 por libra, en momentos que el precio del metal rojo se encontraba con una cotización todavía alta. Este incremento en los costos, además de los asuntos operativos internos a enfrentar, se encuentra vinculado a otros grandes problemas nacionales como el alto precio de la energía eléctrica, la disponibilidad de agua, la carencia de política cambiaria y la reducción de los ingresos fiscales consecuencia, ante todo, de la menor cotización del cobre en los mercados internacionales y la desaceleración experimentada por la economía nacional. Desde luego, los proyectos estructurales, cuya capitalización se negó por La Moneda, también reducen los costos. La negativa oficial durante 2013 no impactó, señaló Keller, “aún en el plan de inversiones. Pero –agregó–, nuestra capacidad de implementar los proyectos estructurales pasa primero por despejar el tema de financiamiento y despejar el tema de capitalización” (08/12/13).

El alza de los costos es un problema global. En la última década, a nivel país y en el mundo se triplicaron. Pero, en Chile fueron mayores, cambiando la ventaja que tenía hasta 2008 cuando eran un 11,5% inferiores a los de los demás

países mineros. Actualmente, según Joaquín Villarino, presidente del organismo que agrupa las empresas de la gran minería, son un 5,7% superior. En los costos eléctricos, “hoy –señaló Keller– estamos pagando como promedio en la industria en el SIC (Sistema Interconectado Central) y en el SING (Sistema Interconectado del Norte Grande) un precio tres veces más alto que en la década de los noventa y tres veces más alto de lo que pagan nuestros competidores” (14/07/13).

Entre los factores negativos influye poderosamente el descenso en las leyes de los minerales. Esta disminución exige en el proceso productivo más utilización de equipos, energía y mano de obra para alcanzar la misma producción, es decir, la productividad se reduce.

Desde luego, también existen problemas de gestión. El expresidente ejecutivo de la estatal Juan Villarzú señaló que “hay un problema en la forma en que se está relacionando la administración con los dirigentes sindicales y eso ha provocado una mayor tensión (...)” (07/07/13). Ello no se produce solo con la dirección de la empresa sino también con el Ejecutivo. La Federación de Trabajadores del Cobre criticó la capitalización entregada por La Moneda, señalando que es una resolución orientada a la privatización de Codelco. En 2010, primer año de la administración Piñera, la capitalización de US\$300 millones se suspendió con el pretexto del terremoto, a pesar que no se utilizó ni un dólar de los fondos soberanos acumulados en el exterior. En 2011 se acordó destinar a este fin US\$376 millones, monto equivalente a la quinta parte de las utilidades obtenidas el año anterior. En 2012, se capitalizó US\$800 millones, el 40% de las utilidades de 2011, a lo que se agregó US\$400 millones originados en la antinacional venta al consorcio francés Suez de la participación de Codelco en la empresa eléctrica E-CL.

Felipe Larraín defendió la criticada respuesta a la proposición de capitalización señalando que constituye una determinación “privativa del dueño”, representada por el Estado. El gran problema es que se trata de “un dueño” sin ninguna política para la empresa. “Hacienda –comentó Juan Villarzú– tiene una mirada de corto plazo, siempre ha sido así. Están preocupados de cuadrar la caja, en circunstancias que Codelco tiene que operar con un horizonte de más de quince años. El problema serio de Codelco –agregó– son los proyectos, esa es la única manera que tiene para mejorar sus cifras, incluso aceptando el alza de los costos en materia energética, que hará que los proyectos sean menos rentables”.

¿La inversión de Barrick Gold es “bienvenida” en Chile?

En 1994, hace veinte años, Barrick Gold adquirió los activos de LAC Minerals Ltda., que antes perteneciesen a St. Joe Minerals, bajo cuyo control se produjo el primer registro de actividad minera, en 1977, en la zona chilena del yacimiento hoy conocido con el nombre de Pascua-Lama. La transnacional canadiense, primer productor de oro a nivel global, luego de su adquisición decidió proseguir con las exploraciones, ampliándolas a territorio transandino. Las reservas estimadas crecieron y a fines del siglo pasado se transformó en el

proyecto aurífero más grande del mundo. En 1997, los presidentes Carlos Menem y Eduardo Frei suscribieron el criticado tratado de integración minera que hizo posible su explotación binacional. En 2001, bajo el gobierno Lagos, se aprobó el estudio de impacto ambiental, pero su implementación se postergó hasta 2004, cuando se presentó un nuevo proyecto, que fue sancionado en febrero de 2006, en vísperas del Gobierno de Michelle Bachelet.

En el apuro por ponerlo en explotación se cometieron graves errores. Uno de ellos fue comenzar a mediados de 2012 el movimiento de tierra para confeccionar el rajo de la mina, antes de poner fin al plan de manejo de aguas, condición establecida expresamente en la Resolución de Calificación Ambiental (RCA). Como consecuencia de ello se mezclan las aguas subterráneas que toman contacto y entre sí, lo cual llevó a la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA) a iniciar el proceso sancionatorio de la empresa canadiense. Otro error fue la construcción de los caminos de acceso sin ser hidratados para evitar la polución de polvo, lo que condujo al Serneageomin a suspender en octubre de 2012 el movimiento de tierras, por sus efectos en la salud de los trabajadores.

En mayo de 2013 la SMA impuso una multa de \$8.000 millones a la filial de Barrick Gold en Chile que tenía en ejecución el suspendido proyecto, imponiendo además la paralización transitoria de sus obras mientras no se efectuasen todas las mitigaciones que permitan su materialización en forma sustentable. Antes de la resolución de la SMA ya los trabajos se encontraban paralizados, por la citada resolución de Sernageomin, y luego debido a una decisión de la Corte de Apelaciones de Copiapó acogiendo una demanda efectuada por la comunidad diaguita denunciando los problemas medioambientales provocados y los serios daños registrados en los glaciares Esperanza y Toro 1 y 2 por contaminar las aguas de la zona. Las reivindicaciones de los diaguitas van más lejos. Señalan tener derechos de propiedad sobre las tierras de la alta cordillera de Huasco y Vallenar.

El cargo principal efectuado por el organismo medioambiental “se relaciona con no haber construido obras asociadas al sistema de manejo de aguas de contacto y no considerar que debían estar implementadas en forma previa a las faenas de excavación” (25/05/13). Obligación que no cumplió y tampoco fue debidamente fiscalizada. El proyecto binacional contiene más de cuatrocientas condiciones vinculadas con la protección de los glaciares y no afectar a las comunidades de la zona, reconociendo Barrick que de los 23 cargos efectuados por la SMA los incumplió casi en su totalidad.

La SMA constató que se produjo ya un daño calificado de “irreparable”, debido a que en una zona aproximadamente de media hectárea no se cumplió con la infraestructura exigida en la Resolución de Calificación Ambiental (RCA). La Superintendencia no acogió la autodenuncia, dado que los hechos informados “no eran precisos, verídicos, ni comprobables”, fuera de existir “otros incumplimientos por parte de Pascua Lama a su RCA lo que dio inició –señaló

la resolución— a este procedimiento sancionatorio”. La paralización transitoria podría durar, de acuerdo a estimaciones de Juan Carlos Monckeberg, superintendente (s) de Medio Ambiente entre uno y dos años.

¿La sanción adoptada es suficiente si se considera la gravedad de los daños ya constatados y el reconocido no cumplimiento de los compromisos contraídos, más aún si se tiene en cuenta el precedente de la forma de actuar por el consorcio canadiense en otros países? En verdad constituye otro capítulo de la aberrante explotación de recursos naturales con que cuenta el país y que debe servir de ejemplo para impulsar una política en su defensa y uso a partir del interés nacional. No se puede permanecer sin reaccionar frente a los atentados cometidos por un consorcio que divulga sus folletos con la frase “Minería responsable”. La ejecución del proyecto Pascua Lama revela ampliamente su irresponsabilidad y los daños que provoca. No constituye en su historial un acontecimiento aislado. “(...) el Council on Ethics (Consejo de Etica) de los Fondos de Pensiones de Noruega —relata el escritor argentino Miguel Bonasso— dirigió una Recommendation inapelable al Ministerio de Finanzas de su país, para que se excluyera de la cartera de inversiones a la Barrick Gold, por el daño irreparable causado al medio ambiente con su mina de Porgera, en Papúa Nueva Guinea. El extenso informe —agregó— (...) destaca que los derechos tóxicos de la mina se han venido descargando en el río Stirckland, desde el comienzo de las operaciones en 1990 (...). El saldo es realmente heavy metal, especialmente en lo referido a la proporción de venenos como mercurio y cianuro en las aguas del sistema hidrológico Porgera-Stirckland”⁶.

En cambio en Chile, a pesar de los daños producidos y del incumplimiento de las recomendaciones que se le efectuaron, solo se le suspende transitoriamente su materialización mientras efectúe mitigaciones y cumpla con lo prometido. Desde luego, Barrick Gold volvió a comprometerse, aceptando las sanciones y “a respetar las regulaciones”. “(...) haremos —declaró Eduardo Febres, presidente de Barrick Sudamérica—, nuestros mejores esfuerzos para rectificar el camino y cumplir con las condiciones en el proyecto aprobado” (25/05/13). Para el consorcio canadiense, que vive a nivel global una difícil situación, sacar adelante el rico proyecto binacional es de una importancia extraordinaria y su retraso le produce un serio impacto. Se trata, como señaló Jamie Sokalsky, alto directivo de Barrick, “de una de las minas de oro más grandes del mundo, con una vida útil estimada de 25 años”, previendo que producirá entre 800.000 y 850.000 onzas anuales de oro, a un costo relativamente reducido (26/05/13).

A pesar de la gravedad del proceder de Barrick y de la precaria fiscalización recibida, el ministro de Minería, Hernán de Solminihac, sostuvo que la normativa ambiental en el país funciona de buena forma. “y queda claro

6 Bonasso, Miguel. El Mal. Informe Barrick Gold. Amos y servidores en el saqueo de Pascua Lama. Planeta, 2011.

–agregó– que a las empresas que no las cumplan les sale muy caro”, aunque la sanción aplicada, de US\$29 millones, es un porcentaje muy reducido para el monto de la inversión a efectuar, US\$8.500 millones. El monto finalmente cancelado disminuyó en un 25% al hacerlo dentro del plazo de cinco días hábiles desde la notificación.

“(…) espero –digo por su parte Sebastián Piñera– que si cumplieran con todas las condiciones que fueron establecidas desde un principio, cuando se aprobó esta inversión, pueda continuar trabajándose (...)”. Su intervención, en conferencia de prensa junto con el primer ministro canadiense, Stephen Harper, la comenzó manifestando “que me gustaría iniciar este comentario diciendo que las inversiones canadienses son bienvenidos en Chile” (31/05/13). ¿También la efectuada por Barrick Gold?

“¿Cómo– se preguntó un reportaje de *El Mercurio*– la mayor minera de oro del mundo, que opera en mercados altamente regulados como Estados Unidos, Canadá y Australia, se convierte en la empresa con más multas ambientales de la historia de Chile”? (26/05/13). Para Peter Munk, fundador y presidente del directorio de Barrick, se trata de un hecho “imprevisto”, que les llevó desde que sucedió, a que “el enfoque principal de la compañía a todos los niveles se ha dirigido a asegurar que este proyecto cumpla con el (...) programa estimado” (26/05/13).

SQM: la estructura de control creada por Julio Ponce

Un informe reservado de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), que cuenta con más de trescientas páginas, reveló al darse a conocer por la prensa que las operaciones cuestionadas efectuadas por las empresas de la Sociedad Química y Minera de Chile (SQM) con estructura de cascadas –donde una va controlando a otras, requiriendo cada vez proporcionalmente de un porcentaje menor de capital –fueron realizadas en forma “planificada, sincronizada y coordinada”, lo cual requiere de una persona que la controle y maneje. “No pudiendo ser otro más –concluyó– que el Sr. Julio Ponce Lerou, controlador de las sociedades cascada quien habría ideado, promovido y participado en la ejecución del esquema” (06/10/13).

El esquema de control ideado por el ex yerno de Pinochet no se limita a las sociedades cascadas. Nace en paraísos fiscales, donde queda por revelar la magnitud de los recursos que tiene en ellas. La estructura parte por The Pacific Trust, empresa de papel creada en las Islas Vírgenes, la cual, a su vez, maneja otra sociedad de papel en paraísos fiscales, SQ Grand Cayman Corporation, que tiene como filial a la sociedad cerrada Inversiones SQ, la cual a su vez en un 99,9% controla Inversiones SQYA, accionista mayoritario con un 67,2% de Norte Grande, desde donde se originan las restantes cascadas le proporcionan el control en SQM. Norte Grande tiene el 75,7% de Oro Blanco, que a su vez posee el 88,5% de Pampa Calichera, y un porcentaje similar de Nitratos, a su vez es titular del 88,5% de Potasios. Esta estructura le permite ser el accionista mayoritario de SQM, donde también Kona –con el cual está aliado– participa con un 2,1%.

Las “cascadas” constituyen un cuestionable mecanismo de centralización financiera, al colocar a disposición de los controladores, en este caso Julio Ponce Lerou, recursos de terceros, entre ellos ahorros de los imponentes en el sistema de administradoras de fondos de pensiones, y efectuar operaciones con ellos. El accionar de las “cascadas” vulneró los derechos de accionistas minoritarios, entre los cuales están las AFP, o mejor dicho los imponentes del sistema.

En las estructuras creadas por grupos económicos existen frecuentemente empresas cascadas. Son de diferente naturaleza. “Pero el problema de las cascadas de SQM –señaló el exsuperintendente de Valores y Seguros entre 2007 y 2010 Guillermo Larraín– es que son empresas que “aguas arriba” son totalmente de papel, no juegan ningún rol, no tienen participaciones en otras empresas, nada (...). ¿Qué es Oro-Blanco?”, se pregunta. “Una empresa que lo único que hace es ver cómo muevo los papeles de una forma que me permita ganar plata” (10/11/13).

El documento reservado de la SVS habla de cuatro tipos de sociedades: cascadas, relacionadas, vinculadas e instrumentales. Las relacionadas son empresas controladas totalmente por Julio Ponce; en las vinculadas participa siempre un cercano al exyerno de Pinochet, destacando la presencia del abogado Roberto Guzmán; y finalmente las instrumentales fueron las utilizadas para efectuar las transacciones, entre ellas LarraínVial, la mayor corredora bursátil del país, que tiene como su presidente a Leonidas Vial, vicepresidente de la Bolsa de Comercio desde junio de 1988 e integrante de los directorios de Enersis, CIC, Watts, Embonor y Blanco y Negro, la sociedad anónima controladora del club deportivo Colo Colo.

Sin duda que una responsabilidad directa en las operaciones cuestionadas la tienen los directorios de las sociedades cascadas, siempre encabezadas por Julio Ponce. En ellos figuran también sus hijos Julio y Francisca Ponce Pinochet, nietos del dictador, y su hermano Luis Eugenio. Junto a personas de su confianza, como Aldo Motta, también director de La Polar, y Patricio Contesse Fica.

La situación financiera de SQM y su cotización bursátil se deterioró después que se pusiese término a uno de los carteles internacionales que manejaban los precios del cloruro de potasio en los mercados internacionales, lo cual constituía un porcentaje apreciable de sus ingresos. La empresa rusa Uralkali puso fin al cartel que tenía con la bielorrusa Belaruskali en Belarus Potash Company (BPC). Por un largo tiempo, BPC y Canpotex en América del Norte controlaban cerca de un 70% de un mercado, que llegó a estar valorado en US\$22.000 millones. Luego de ponerse fin al cartel BPC, los grandes productores mundiales de potasio fueron afectados por la reducción de los precios. La decisión repercutió directamente en SQM, que tiene solo una participación de 3% en el mercado mundial –el 90% se origina en Rusia, Bielorrusia y Canadá–, pero que obtuvo en 2012 un alto porcentaje de sus ingresos en este negocio.

Lo sucedido demuestra una vez más lo feble y carente de regulaciones de la estructura financiera del país. Ello fue constatado por Guillermo Tagle, ejecutivo

de IM Trust y presidente del Círculo de Finanzas de Icare. “(...) el negocio bursátil –explicó– no está regulado, no hay normas, está todo sujeto a la autoregulación. Qué pueden hacer los empleados de una corredora de Bolsa y qué no pueden hacer queda sujeto a las normas internas de cada corredor. No hay una normativa expresa ni hay la obligación de hacer públicas las prácticas de cómo funcionan internamente los corredores de Bolsa, respecto de sus empleados, sus accionistas y sus sociedades relacionadas. Todo esto está hoy en el ámbito de la desregulación y de la ética. Da la impresión –reconoció– que tendremos que pasar parte de eso al ámbito de la autorregulación” (17/11/13).

Frente a este nuevo escenario en el mercado internacional, Ponce informó a la SVS de la adopción de medidas urgentes, entre ellas capitalizar Norte Grande y Oro Blanco convocando a las respectivas juntas de accionistas, con el fin de enfrentar “una situación financiera difícil”, como la calificó en su comunicación a la superintendencia. Convocatoria que fue cuestionada por Moneda Asset Management y AFPs. “Es inadmisibles –manifestó Pedro Pablo Gutiérrez, en representación de Moneda– que el presidente del directorio que ha sido acusado por el regulador de severas faltas, pueda pedirle más dinero a los accionistas. Este –añadió– se va a convertir en uno de los mayores escándalos políticos y económicos de Chile” (17/09/13).

El abogado defensor de Ponce, Raimundo Labarca, argumentó frente a estas críticas, que “la SVS conoció y aprobó, en su caso, todas las operaciones que hoy se cuestionan” (15/09/13). Igualmente señaló que en ellas “Moneda, las AFP denunciantes y otras sociedades que por el momento prefiero no nombrar, (...) obtuvieron los mismos beneficios que reprochan”. En los descargos efectuados a fines de octubre a la SVS, los abogados defensores entregaron cálculos demostrativos de que en algunas operaciones Moneda Asset Management y las AFP obtuvieron utilidades superiores a las logradas por las sociedades relacionadas, vinculadas o instrumentales utilizadas en las transacciones. Los acontecimientos nuevamente demuestran que las pugnas entre grandes intereses económicos sacan a luz hechos oscuros que de otra manera no se conocen dada la precariedad de los mecanismos de regulación.

Al finalizar octubre, en una solicitud presentada a la SVS, los abogados de Ponce, dieron a conocer los nombres de las sociedades que habían preferido hasta ese momento “no nombrar”. En el escrito piden aclarar operaciones similares a las denunciadas en que participaron sociedades pertenecientes en ese momento a Sebastián Piñera: Bancard, Axxion e Inversiones Santa Cecilia. Solicitando conjuntamente establecer si Piñera mantiene participación en las “cascadas” a través del mandato entregado en 2009, antes de asumir la presidencia, a Moneda Corredores de Bolsa.

“Cuando pedimos que se analicen las operaciones de las sociedades vinculadas al Presidente de la República –declaró Raimundo Labarca– no es para involucrarlo, ni mucho menos, sino para demostrar que lo que se nos reprocha a

nosotros es perfectamente lícito, al extremo que estas mismas operaciones fueron ejercidas por compañías vinculadas al presidente Piñera” 26/10/13). En otras palabras si Piñera antes de ser elegido se dedicaba a obtener ganancias mediante la especulación financiera, ¿por qué otros no pueden dedicarse a lo mismo?

La respuesta oficial y de la SVS a la petición fue inmediata, había que tratar de impedir el análisis de los manejos de Sebastián Piñera y sus empresas de papel y así el escándalo de las “cascadas” pasase a otra etapa. La secretaria general de Gobierno, Cecilia Pérez, calificó de “vil” e “inaceptable” tratar de “llevar al barro” a otras personas “entre ellos al Presidente de la República”, lo cual revela “lo cuestionable que puede ser él (Ponce), no solo desde el punto de vista económico financiero, sino también ético”. Para luego hacer mención a que en abril de 2009 Piñera constituyó un fideicomiso ciego (26/10/13). Desde luego, sin hacer referencia a sus intereses en las sociedades cascadas y las operaciones efectuadas antes del fideicomiso por sus empresas de inversiones, que son los temas a esclarecer, además de conocer la situación actual de estas inversiones en el “fideicomiso ciego” y si se han utilizado o no para operaciones similares. Los conflictos de interés acompañaron a Sebastián Piñera hasta el final de su administración.

Los hechos dados a conocer revelan nuevamente la subsistencia de estructuras económicas poderosas cuyo origen se encuentra en los años de dictadura. Lo grave es que los procedimientos cuestionados, así como la estructura de control creada por Julio Ponce –que en otros países no se permite– subsisten por años.

El caso cascadas no constituye un escándalo financiero aislado. *El Mercurio*, editorialmente en un artículo en que se propuso extraer lecciones de este caso, constató que “el modelo de riqueza que opera en Chile (...) ha sido dañado en los últimos años por varios casos –colusión de farmacias, negociación unilateral de La Polar, cambios en los contratos de crédito que afectaron a Cencosud y a más de cincuenta otras empresas, y el actuar de ‘cascadas’– que han minado su prestigio y lo han puesto en tela de juicio ante la opinión pública, provocando parte del ambiente de cambios al modelo que ha caracterizado al (...) proceso electoral”. Su conclusión esperable fue “purgar el sistema de sus fallas y abusos” pero sin tocar el modelo, lo cual “sería un error histórico” (12/11/13). En verdad constituyen un subproducto del modelo, que a nivel global ha sido acompañado de profusión de este tipo de hechos.

La batalla por las definiciones

Alberto Mayol¹

Un califa ordena destruir la Biblioteca de Alejandria, pues sus libros sólo pueden hacer dos cosas: o repiten lo que dice el Corán, y son inútiles; o dicen algo diferente al Corán, y son blasfemos.

Umberto Eco

Antes de 2011 el discurso empresarial podía transitar diversas veredas. La sociedad lo recibía como un discurso público, como los representantes del crecimiento del país, como la señal de la modernización de Chile. La opinión empresarial era múltiple: servía para defender imputados en la justicia, para hablar de moral sexual, para señalar las directrices políticas del país, para recomendar medidas a los políticos. El discurso empresarial tenía entonces capacidad de producción de sociedad. Sus argumentos no eran considerados privados. Por el contrario, eran públicos. Como contracara, los movimientos sociales eran considerados un grupo de interés o sus mismas demandas se enmarcaban en la lógica de satisfacer una demanda gremial. No se hablaba de salud, sino de sueldos de funcionarios; no se hablaba de educación, sino de un petitorio. Lo más lejos que se había llegado fue para la Revolución Pingüina en el año 2006, que fue un estallido de malestar políticamente informe que era capaz de revelar un dolor colectivo, pero no un problema social que requiere el concurso de la deliberación en el espacio público y su resolución política.

Desde 2011 en más se ha ido consolidando una lógica distinta. El discurso empresarial retorna a su base operacional y se concentra en la tasa de ganancia, discute sobre impuestos, amenaza con reducción de la inversión, se repliega en calificadoras de riesgo. Los empresarios no tienen ya derecho a hablar de educación, de salud, de pensiones. Su discurso está teñido de sospecha, de lucro, de faltas a la ética y a la ley. La escena que los chilenos se representan cuando

¹ Académico Asociado de la Universidad de Santiago y Profesor Asistente de la Universidad de Chile.

piensan en el empresariado es la de una fachada que oculta algo horroroso e impensable; asumiéndose que al final de la cadena siempre hay un abuso y muchas veces hay un delito.

El discurso que se aprecia respecto a esto revela que:

- Hay una enorme desconfianza, que señala que todavía queda mucha oscuridad por descubrir.

- Hay una sensación de que la ciudadanía ha despertado y a partir de esto se convoca más que nada a un acto de conciencia.²

Si uno compara las lógicas de pesos y contrapesos, es posible señalar que queda disponible mucho malestar con las empresas que no se ha manifestado en forma de crítica. Necesariamente ese malestar deberá traducirse en un proceso de analgesia o en un proceso de crítica por explicitación. De este modo, la historia que se está escribiendo entre ciudadanos y empresas no ha terminado todavía. De momento, la crítica toma forma preferentemente en la dimensión del consumo, por sobre el trabajo, aunque ello se produce por una diferencia de expectativa: mientras se asume que en el trabajo resulta natural el sufrimiento, se había asumido que la dimensión del consumo era festiva y gozosa. Su irrupción como zona de dolor es entonces degradante y decepcionante.

En esta historia impera la desconfianza y su ley, que se simboliza en la representación que los chilenos hacen del silencio de los poderosos que callan tanto por culpa como por conveniencia. Pero los ciudadanos ya no callan, se rebelan y despiertan. Su única arma (nos dicen) es la desconfianza y eventualmente la protesta. Pero es mucho más la primera. Y desconfiar sin protestar lo equivalente produce un efecto de incapacidad de terminar el ciclo de malestar. Por eso, en este escenario, la situación puede durar mucho tiempo.

“Yo creo que aquí, la gente está. Bueno, todos sabemos que al que lo pillan durmiendo, perdió no más. Pero yo creo que la gente está despertando su disconformidad con el sistema, con todo el sistema, estoy hablando en general. Por el sólo hecho de no ir a votar. ¿Por qué? Porque siempre es lo mismo. Entonces hay que buscar la manera de... de demostrar la disconformidad, puta si hay que salir a demostrar que esta cuestión es un enroque. Al hueón que se mandó un condoro allá, lo colocan acá pa'h que se mande otro y así sucesivamente va cambiando. Y no mejora la situación. Al contrario, ellos mismo se dan la facultad en la, la, de, de perdonarse los condoros. Ella hablaba recién lo que pasó con Johnson's. El perdonazo que le hicieron. Al, al Almacenes París... Cencosud, el Golborne. O sea de, los gallos que están arriba y son públicos, y son requeté conocidos se... postulan para ene cantidad de cargos ¿y que dejan pa'h abajo? La tremenda escoba.”

2 Conclusiones extraídas del trabajo empírico realizado en el marco del proyecto LaPSoS.

Azotado por la sospecha, el discurso empresarial se torna defensivo, contractivo y moralista. En palabras de Nietzsche, decadente, propio de la ética de los derrotados. El infundio, la mentira, la manipulación, pasan a ser sus fuentes de poder. No pueden crear un mundo, sólo pueden asustar con las creaciones de los otros. El año 2013 ha sido intenso en este tipo de discursos. Intelectuales afines a la derecha han transformado en profecía política lo que los economistas llaman incertidumbre: “el programa de Bachelet es el primer escalón en el establecimiento del socialismo en Chile”, dijo Lucía Santa Cruz el 27 de noviembre en un foro de empresarios. No explicó con claridad de cuántos escalones es la escalera, para saber la distancia que separa el programa del fin de la historia, aunque la frase da cuenta que en Chile no quedaba nada del socialismo, más que un nombre en un partido político y unos militantes secuestrados en él. Lo cierto es que el empresariado tiene que hablar de la reforma tributaria, del global complementario, del FUT, en definitiva, pasó de la metafísica al dinero. Y en ese tránsito, se arruina por completo la capacidad ideológica, que exige la preñez espiritual, la elevación wagneriana al mito, la conquista mora de la utopía. Por el contrario, los estudiantes pueden hablar de todo, los movimientos regionalistas salen de su territorio y refieren a otros espacios. Los movimientos sociales fracturan la Constitución de 1980, movilizan hacia una Asamblea Constituyente, plantean una reforma tributaria, liberalizan la moral sexual, instalan los temas de salud pública. Y mientras tanto, hablan de sus preocupaciones, de sus problemas. Pero ante todo, tienen un discurso de país. Los movimientos no son gremiales, son políticos. Y controlan una agenda sin necesidad de apelar a un presupuesto, al lobby. Con la naturalidad de las conversaciones y la cotidianeidad, se imponen.

Todos estos rasgos redundan de movimientos sociales que lograron ser una explicitación del malestar social, pero que también llegaron más lejos, canalizando el proceso de transformación y siendo catalizadores de él, aumentando así la velocidad del ciclo político y social. Se produjo así un ambiente general de impugnación institucional que no es sino el síntoma de una crisis de hegemonía o de un triunfo de la contrahegemonía. El objeto sagrado de los años pretéritos (el lucro) y la conducta más deseada (el consumo) migraron a posiciones de oscuridad. No obstante, la conducta se mantiene repetitiva hasta la compulsión y el consumo aumenta su importancia en perfecta sintonía con su derrota en legitimidad. Como buena paradoja conductual, el psicoanálisis será convocado a contar de esta fecha para salvar la situación.

Gramsci señala que las transformaciones en los procesos de hegemonía parten en la fractura del sentido común, consignando como primer momento la etapa cultural. En una segunda etapa, el proceso se cristaliza en lo político-institucional. Y en una tercera etapa lo hace en la dimensión económica. El ciclo que hemos vivido calza adecuadamente con esta secuencia. El 2011 se produjo una impugnación al sentido común y el 2012 acabó por consolidar un nuevo conjunto de significaciones y repertorios valorativos. Entre el 2012 y el 2013 se

ha llegado a traducir este ciclo en una crisis de la institucionalidad. Dado que las instituciones son ante todo productoras de verdades cotidianas, la disrupción del sentido común existente las torna cuestionables y todas sus verdades pasan a ser objetables. Es altamente probable que dichas verdades no tuvieran tanto más valor en momentos previos, pero es evidente que en medio de los nuevos prismas interpretativos, la sensación de distancia y caricatura se radicaliza.

No es tan claro en Gramsci lo siguiente que propongo, pero se deduce en la relación Gramsci/Marx. El paso entre lo institucional-político y lo económico bien puede estar mediado por la producción del derecho de propiedad, por los criterios a los que él está sujeto. Por definición la cultura se convierte en norma jurídica, pues los valores y las normas son prácticamente lo mismo. Su diferencia es el aumento de las capacidades operativas de la norma: mientras el valor evalúa, la norma (basada en la anterior evaluación) prescribe o proscribire. La norma social se torna jurídica cuando es capaz de otorgar eficacia política a la obligación, recomendación o prohibición. La norma jurídica es la interacción de la norma social con el aparato de poder³. En la norma jurídica está contenida una doble hermenéutica que le resulta decisiva: por un lado, la sociedad crea políticamente derecho a partir de la legislación, imponiendo una forma de interpretar la realidad en el marco de una norma. Por otro lado, la sociedad crea derecho en su propio uso, en el marco de la jurisprudencia, que en el mero ejercicio de interpretar el derecho, construye una doctrina de interpretación que suele tener movimientos, pero que se mantienen en una zona de coherencia. La cultura se convierte así en norma jurídica. Si el orden cultural que está en juego es en rigor una disolución del orden, entonces el marco interpretativo tenderá a adaptarse a ese proceso, surgiendo así una nueva hermenéutica. Es lo que ha acontecido en Chile. El ejemplo emblemático de este proceso se expresa en el giro interpretativo de los Tribunales de Justicia y específicamente de la Corte Suprema, que desespera al día de hoy al mundo empresarial con sus nuevas formas de lectura y aplicación de la ley y su espíritu. Basta observar los hitos más relevantes para notar las implicaciones que éste giro ha supuesto:

a) el fallo contra la central termoeléctrica Castilla (la que se había aprobado excepcionalmente por un comité de ministros ad hoc, saltándose a la institucionalidad ambiental),

b) el fallo contra Cencosud (empresa de retail de propiedad de Horst Paulmann) por aumento unilateral de cobros (que terminó costando la caída del candidato presidencial de derecha Laurence Golborne, quien era gerente general de la compañía cuando esta medida fue tomada),

c) el fallo contra la central termoeléctrica Campiche, del gigante energético Gener, que había superado todos los procesos de evaluación ambiental.

3 La noción de aparato es central, pues la norma y el valor contienen en su seno al poder con mucha antelación a su eficacia política garantizada desde una maquinaria o sistema.

d) el fallo en contra de las empresas de seguros de salud chilenas (ISAPRE) en relación al aumento unilateral de costos y cambio de condiciones de los planes.

e) el fallo que ordena dar transparencia a las auditorías y fiscalizaciones de las instituciones financieras por parte de la superintendencia del sector, la SBIF,

f) la causa por generación de cobros unilaterales en contra del Banco de Estado de Chile también fue emblemática, obligando al banco público a aceptar las condiciones de la negociación propuesta por la contraparte, una asociación de consumidores. El acuerdo se logra cuando el banco asume que, por otro fallo semejante (el de Cencosud), hay certeza que el banco será derrotado.

El fallo que confirma la paralización de operaciones del proyecto minero Pascua Lama (emitido a fines de septiembre de 2013) y que viene a dar razón a los demandantes quienes habían solicitado antes del inicio de la operación una paralización de las obras por la evidencia que mostraba la alta probabilidad de un daño ambiental.

Unos 50 mil recursos llegaron a los tribunales contra las ISAPRES entre mayo y fines de junio de 2013. Los fallos en contra se han hecho corrientes.

En el mundo empresarial, la acción de la Corte Suprema ha sido recibida con estupor primero y lamentos después. Un reportaje de la Revista Capital, uno de los principales órganos de comunicación dentro de la opinión pública especializada en asuntos de economía y negocios, lo deja al desnudo cuando señala:

“En las isapres, la energía, la banca o el *retail*. Casi a diario, la Corte Suprema de Chile sorprende con fallos que impactan al bolsillo de todos. De supremazo en supremazo, el máximo tribunal está dictando sentencias que suponen un golpe a las prácticas del mercado, lo que tiene al mundo legal y empresarial cada vez más atento a sus actuaciones. A juicio de diferentes expertos, el alto tribunal está realizando interpretaciones amplias en varios términos... Este nuevo escenario ha llevado a que en el mundo legal exista hoy una fuerte controversia en torno a si estas sentencias pueden generar o no el riesgo de que se produzcan trastornos de trascendencia en el orden público-económico del país. Algunos no titubean en hablar de activismo judicial y de politización de la Corte.”¹

Pero la Corte Suprema no ha sido vanguardia en este proceso. Simplemente ha estado atenta y se ha adaptado a tiempos críticos en los que las denuncias crecen cuando se trata de combatir los abusos en el mercado. Igual rol ha asumido la Iglesia católica, ahora reticente al apoyo del empresariado, enviando cartas pastorales con claras críticas a la desigualdad y la sociedad de mercado. Lo que está detrás es lo que se ha terminado por llamar “la calle”, esto es, los movimientos sociales y sus demandas de fin de los abusos, además de nuevos derechos sociales, políticos y económicos. Es el ciclo de movilizaciones el que ha generado un aumento en el poder efectivo de los ciudadanos, lo que ha redundado en una mayor capacidad de

presión y negociación en las relaciones entre ciudadanía y gran empresa. Esto queda muy en evidencia cuando, a fin de año, se elige Presidente de la Corte Suprema al juez emblemático del largo listado de “supremazos”, Sergio Muñoz. Y en un discurso muy categórico, la nueva máxima autoridad de la Corte señala:

“Estamos dispuestos a escuchar a la ciudadanía. Hacer nuestro trabajo de cara a la ciudadanía y creo que el principal desafío es poder satisfacer las demandas ciudadanas y nuestro trabajo va a colocar a las personas en el centro de las preocupaciones. Entiendo que los tribunales están al servicio de las personas y los tribunales deben promover y proteger todos los derechos de las personas y de todas las personas. No existe la posibilidad de excluir, a ninguna persona o ningún habitante del país de lo que es el privilegio de recurrir a los tribunales”⁴

El discurso es altamente politizado. Señala que su responsabilidad es satisfacer demandas ciudadanas, es decir, la idea de justicia extremadamente procedimental queda cuestionada, aparecen metavalores en los tribunales, Kelsen se sacude en su tumba. El centro de la justicia deja de ser el procedimiento.

Si durante muchos años la relación ciudadanía/jueces/empresas tenía como base de la relación: el imperio procedimental sobre los ciudadanos y la consignación de la relevancia política a la hora de mirar las empresas, hoy dicha ecuación se ha modificado radicalmente. Si a los ciudadanos se les decía que la justicia era la satisfacción de la norma sin observar otras consecuencias, hoy se les dice que son ellos el centro del proceso de justicia y que son las consecuencias sobre ellos las que deben garantizarse. En cambio, si antes a las empresas se les otorgaba la señal de que eran suficientemente importantes para el país como para no aplicar demasiado rígidamente la norma, hoy se les señalan argumentos como el siguiente: “como chileno, soy el primer partidario de que se amplíe la malla energética y se use la energía no convencional. El hecho es que como juez tengo que preocuparme de si los proyectos energéticos han respetado la legalidad. Y si no lo han hecho, hay que declarar lo que corresponda de acuerdo con la ley”. Esto es lo que dijo el juez Sergio Muñoz al asumir la Presidencia de la Corte Suprema. Lo que es evidente es que mientras el sistema judicial busca tener menos autonomía respecto a los ciudadanos, si la busca de modo creciente en la relación con la política y la empresa. Si seguimos viendo el discurso de Muñoz al asumir:

“El problema es que la autoridad política en quien descansa la decisión muchas veces incurre, diría yo, en excesos de cuestionamientos políticos de lo que son los magistrados. Creo que debe estar eso exento de los públicos, los magistrados que concurren en este caso a solicitar que se les nombre en una responsabilidad tan alta debe hacerlo por su méritos y no de una mera

4 Juez Sergio Muñoz cuando asume la Presidencia de la Corte Suprema el 17 de diciembre de 2013.

política partidista como ha estado sucediendo en los últimos nombramientos, donde se expone a los colegas a un aspecto innecesario y que en algunos casos puede llegar a ser degradante, y que terminen inclinándose a los políticos de turno en un momento en el país”⁵

El juez Sergio Muñoz apela en este texto a la necesidad de autonomía con la política, al fin o suspensión de posibles cambios futuros en torno al tutelaje de la justicia. La justicia debe estar emancipada respecto a la política, pero debe ser sierva de los ciudadanos y sus derechos.

La noción de justicia ha mutado, se ha transvalorizado. Pero no ha sido el único valor que se ha modificado. En términos generales, los significados modifican radicalmente su territorialidad. La presión transformadora ha terminado por modificar las cualidades específicas de los distintos valores. La expresión de esta presión hacia el cambio se puede diagnosticar con facilidad si se observa la creciente exigencia de modificar la sociedad. Del malestar teórico de años antes, donde se explicitaba un dolor sin acción posible, se pasa a una exigencia de modificación radical del escenario. En la encuesta de la Universidad de Santiago realizada en el mes de diciembre de 2013, se observan importantes síntomas de este ánimo transformador.

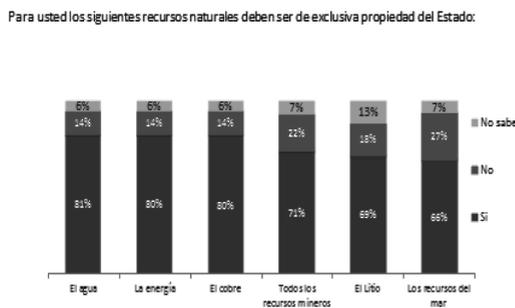
Casi la mitad de los encuestados acepta las categorías de respuesta respecto a matrimonio igualitario o acuerdo de vida en pareja con adopción. Considerando que Chile tiene hoy una legislación altamente restrictiva o, mejor dicho, que carece de toda sensibilidad con la temática dentro de su ley, solo un 25% sostiene que la postura actual del país debe mantenerse. El gráfico 2 nos revela que los chilenos piden una radical modificación del tipo de propiedad de los recursos naturales, evidentemente del orden de la nacionalización.

Grafico 1:
Sobre estatus legal de las relaciones homosexuales



Fuente: Encuesta de valores sociales UdeSantiago, dic. 2013

Gráfico 2:
Propiedad de los recursos naturales

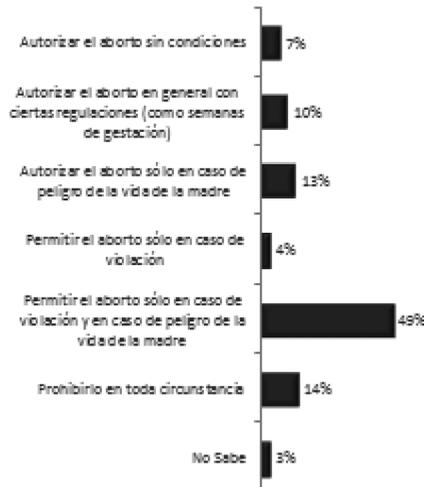


5 Discurso del Presidente de la Corte Suprema el día en que fue electo, 17 de diciembre de 2013.

Un tema respecto al cual Chile ha mostrado evidentes tendencias conservadoras ha sido el aborto. La legislación chilena recoge estas tendencias prohibiéndolo en cualquier caso, decisión que se tomó en Chile terminando la dictadura y luego de la visita de Juan Pablo II, el más importante de los defensores de una moral sexual restrictiva. Los resultados, sin embargo, que emanan de la encuesta realizada en diciembre demuestran que sólo un 14% señala que el aborto se debe prohibir en toda circunstancia, lo que implica que la posición que representa la legislación actualmente vigente es completamente minoritaria.

GRAFICO 3: LEGISLACIÓN EN TORNO AL ABORTO

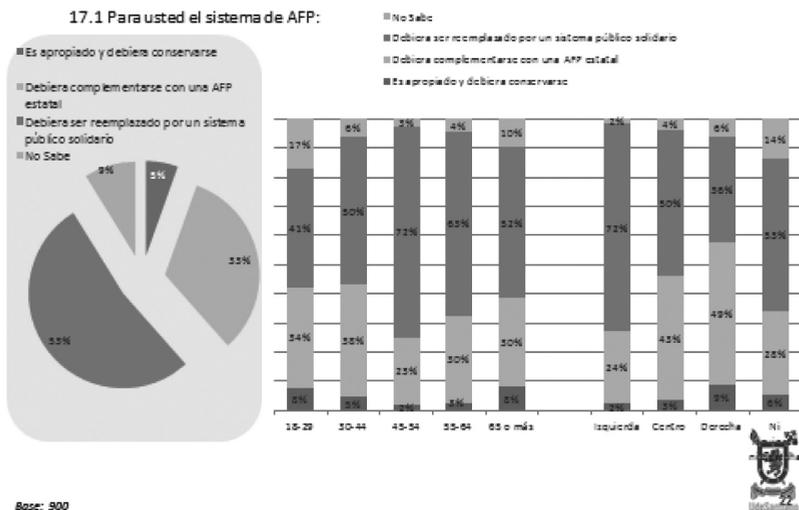
Respecto al aborto en Chile, usted está de acuerdo con legislar para:



Fuente: Encuesta de valores sociales, UdeSantiago 2013, diciembre

Respecto a los derechos sociales y su traducción en servicios y prestaciones, las respuestas a la encuesta mantienen la radicalidad como tendencia. Que el sistema de AFPs, por ejemplo, debe ser reemplazado por un sistema de reparto, es algo en lo que cree el 55% de los encuestados, mientras solo un 5% considera que se debe conservar.

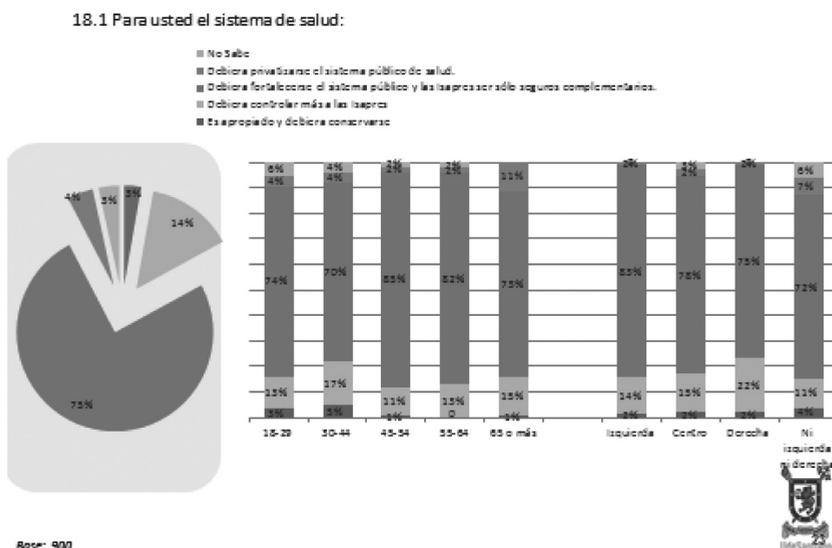
GRÁFICO 4: NECESIDAD DE CAMBIOS EN EL SISTEMA DE AFPs



Fuente: Encuesta de valores sociales, UdeSantiago 2013, diciembre

Respecto al sector salud, la reforma sugerida por los chilenos modificaría radicalmente el sistema actual, quedando las empresas privadas (Isapres) como meros seguros complementarios para las personas y otorgando al sector público la preferencia en las prestaciones al total de la población.

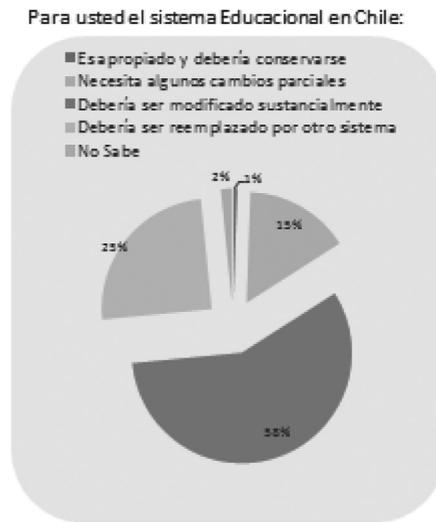
GRAFICO 5: NECESIDAD DE CAMBIOS EN EL SISTEMA DE SALUD



Fuente: Encuesta de valores sociales, UdeSantiago 2013, diciembre

También la radicalidad de los cambios es considerada deseable en educación, donde la idea de modificar radicalmente el sistema supera el 55%. Es interesante destacar que los afanes transformadores son más intensos en salud y pensiones que en educación, no obstante esta temática ha resultado ser la más eficaz en generar transformaciones en los últimos años. Al respecto, resulta evidente que la posición valorativa y la eficacia política están muy lejos. Los estudiantes tienen capacidad organizativa y ello permite viabilizar sus posiciones, sin embargo, los enfermos y los pensionados no son capaces de articular sus demandas o la sociedad no se organiza en torno a asuntos de salud y pensiones y ello redundaría en que, aun cuando hay un consenso importante en favor de grandes cambios, ellos no se producen ni se vive una crisis al respecto.

GRÁFICO 6: NECESIDAD DE CAMBIOS EN EL SISTEMA EDUCACIONAL



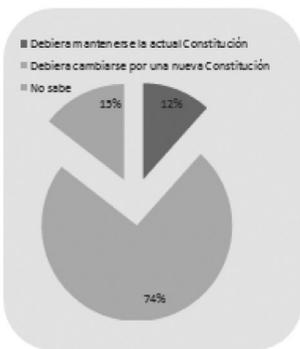
Fuente: Encuesta de valores sociales, UdeSantiago 2013, diciembre

Hemos visto como el ánimo de transformación abarca desde temas asociados a la vida sexual, los derechos de salud pública y la visión sobre cómo deben ser los servicios públicos en la sociedad. Sin embargo, la exigencia de cambios también se observa en la estructura política, desmintiendo a quienes dicen que es de desinterés para los ciudadanos (es natural que no aparezca como el problema más importante pues carece de urgencia para la mayoría, pero ante la mera pregunta que evalúa la necesidad de cambios políticos los resultados son claros). Un 74% considera que debe haber una nueva Constitución Política para Chile y dicho deseo supera el 50% en todos los segmentos. .

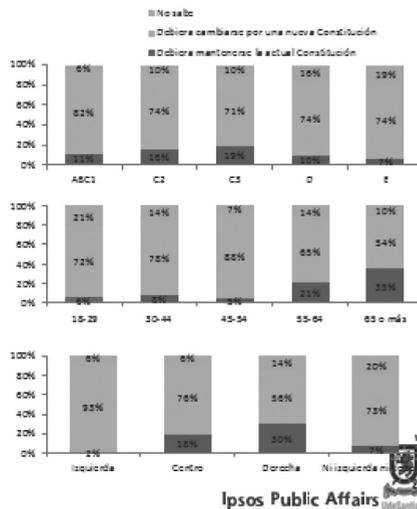
GRÁFICO 7: NECESIDAD DE CAMBIAR LA CONSTITUCIÓN DE 1980

Con respecto a la Constitución vigente, predomina la respuesta que "Debería cambiarse por una nueva Constitución" con un 74%. Existe un alto porcentaje que declaran "No saber", particularmente en los GSE de menor ingreso y en los más jóvenes. Las personas de izquierda, entre 45 a 54 años y de mayores GSE optan más por el cambio constitucional.

19.1 Respecto a la Constitución vigente:



Base: 900



Fuente: Encuesta de valores sociales, UdeSantiago 2013, diciembre

Y respecto al método de modificación, los que incorporan la participación de un Asamblea Constituyente suman el 80% de las preferencias en la encuesta. Los resultados son así abrumadores respecto a la necesidad de transformación.

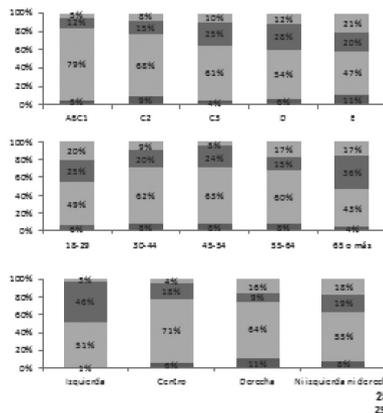
GRAFICO 8: POSICIÓN RESPECTO AL MÉTODO DE CAMBIO CONSTITUCIONAL

Con respecto al cambio constitucional, opción preferente es que sea "Encargada por el Congreso Nacional a una Asamblea Constituyente...". La medida con menor apoyo es, "Elaborada y aprobada por el Congreso Nacional".

20.1 Se han discutido varias propuestas para la elaboración de una nueva Constitución. A su juicio una nueva Constitución debería ser:



Base: 792



Fuente: Encuesta de valores sociales, UdeSantiago 2013, diciembre

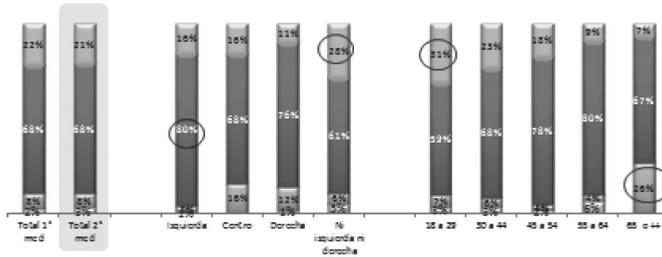
El resumen de este conjunto de visiones es la necesidad de un cambio en la sociedad como un todo. La visión que señala la exigencia de grandes transformaciones para Chile es también predominante si se explicita la pregunta por el cambio en el tipo de sociedad.

GRÁFICO 9: DESEABILIDAD DEL CAMBIO O LA CONSERVACIÓN EN LA SOCIEDAD CHILENA

ipsos Una mayoría considera que se debe "reformular de manera importante" la sociedad. El segmento Ni izquierda ni derecha, y el grupo 18 a 29 años, declara "cambiarla totalmente" con mayor frecuencia. "Hacerle cambios menores" es más frecuente en el eje Centro, Derecha y los mayores de 65 años.

1. ¿Cuál de las siguientes frases representa mejor su opinión sobre la sociedad chilena...?

- No sabe
- Hay que hacerle cambios menores
- Hay que cambiarla totalmente
- Hay que dejarla tal cual está
- Hay que reformarla de manera importante



Base: 900



Fuente: Encuesta de valores sociales, UdeSantiago 2013, diciembre

En este escenario de profundas mutaciones, la inercia invita a la modificación constante de los repertorios y a la dificultad de fijar posición social. Ha acontecido, por ejemplo, con el tema de educación gratuita, donde luego del radical apoyo a esta demanda estudiantil durante 2011, ha penetrado la agenda de la derecha de darle educación gratuita sólo a quienes no pueden pagarla. Por cierto, la ya difícil tarea de señalar quién puede pagarla con holgura y quién no, queda sobre la mesa, pero sobre todo revela la enorme dificultad de considerar las visiones actuales como cosa juzgada. La capacidad contrahegemónica de los movimientos sociales no ha estado asociada a la capacidad hegemónica de ellos, es decir, se ha sabido discutir con el orden existente, pero no se ha logrado instalar la visión de un nuevo orden. Los chilenos lograron entender el argumento de la educación gratuita para todos como lo más justo socialmente, pero lo olvidaron a los meses.

Por lo anterior es que, en este escenario, la disputa es por las definiciones. Qué es la educación gratuita, cómo debe ser un sistema de pensiones, que debe decidirse desde el pragmatismo, qué desde los principios. Hay un cambio en el

canon hermenéutico, o mejor dicho, se cuestiona el canon existente, pero no hay todavía prisma nuevo para leer la realidad. La sociedad ha logrado vencer su inercia cultural, pero está lejos de haber construido un nuevo orden valorativo.

El estado actual de los valores y del debate sobre el cambio en la sociedad es un escenario abierto. Inteligentemente hay quienes insertan en las nociones ganadoras nuevas transvaloraciones: la educación pública se pretende homologar a la que cumple ciertos estándares de educación integral y de esfuerzos multi-variables (como es en el programa de Michelle Bachelet); la gratuidad, que sólo existe cuando se acaba la noción de arancel y se saca a la educación del mercado, aparece ahora como “gratuidad para el 80%”, por ejemplo. Es decir, se olvida que la universalidad de la gratuidad le es constitutiva. Y respecto a la calidad, se establece que ella es superar una acreditación. Es decir, los conceptos están siendo redefinidos. En medio de la creciente transparencia de una sociedad que delibera sobre su destino y en la medida que llega a acuerdos sobre los ‘objetos’ que considera deseables y los principios que los inspiran, la disputa de poder pasa a otro terreno, lejos de lo social: el terreno de construir engendros capaces de meterse al interior de cada concepto ganador (educación pública, salud pública, justicia social). Vemos cómo crecientemente la noción de un Chile justo se busca asociar a la capacidad, por ejemplo, de combatir la delincuencia. Y posiblemente iremos viendo cómo se buscara cuando sea inevitable la asamblea constituyente, el modo de incorporar en dicha asamblea un esquema semejante a la fórmula de representación actual en el Congreso Nacional.

La lucha por las definiciones está aconteciendo. Es clave cuando sabemos qué buscamos, pero no sabemos cómo. Los poderosos depositan ahí sus esperanzas, pero es todavía un territorio en disputa. Los valores no se han quedado quietos y mientras ello no acontezca, nada habrá sólido ni habrá donde hallar lo sagrado. La última frontera de un cambio cultural no está en las modificaciones de posición de los ciudadanos, de hecho, en Chile ya tenemos ese hecho. La última frontera es la definición misma de la realidad, de cada objeto, de cada método. La llegada de un gobierno que se ha definido como escenario de disputas, como nicho ecológico de discusión entre valores y soluciones donde darwinistamente sólo las más adaptadas ideas ganan; deja en evidencia que el centro del proceso cultural estará ahora en definir qué significa cada cosa. Allí se desplegará la lucha entre los distintos actores de esta escena y su respectivo poder. El primer problema será el verbo, el segundo su encarnación. El ciclo continúa y no parece ser sencillo encontrar su punto final. ⁶

6 1 Revista Capital, 17 de mayo de 2013.

Y finalmente... ¿qué pasó con el CENSO?

Gonzalo Ghio

INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene por fin realizar un análisis del Censo de Población y Vivienda 2012, no, como es habitual, de los resultados del censo, ya que, como todos sabemos, este ha tenido algunos problemillas que han causado que hasta hoy (mediados de diciembre de 2013), el INE no pueda entregar cifras ni haya puesto una base de datos a disposición pública. El análisis de las (in) consistencias de los resultados del Censo 2012 será una tarea futura. El análisis que aquí se efectuará será sobre el proceso censal, en particular sobre el levantamiento del censo.

Como punto de partida cabe explicitar mi relación con los hechos. Antes del levantamiento del censo participé en la unidad que estuvo a cargo de elaborar una propuesta de cuestionario censal y de realizar pruebas piloto del cuestionario (no confundir con censo de prueba, eso no se hizo). A partir de julio de 2011 se me asignó al equipo que llevaba el proceso de levantamiento censal. Durante el precenso fui jefe del levantamiento en la Provincia Cordillera (Puente Alto, San José de Maipo y Pirque), y jefe de una unidad de “digitadores de emergencia” (había que digitar los formularios del precenso), que partió a solicitud mía con 4 personas para apoyar la digitación de Puente Alto, y terminó con más de 50 digitadores apoyando la digitación de comunas como Maipú, Las Condes, Ñuñoa, La Florida, Independencia, Peñalolen, Santiago, y otras que no recuerdo. Durante el censo se me destinó a Pudahuel, cumpliendo el cargo de “Encargado Técnico Comunal” de esa comuna. Después del levantamiento del censo regresé a mi antigua unidad, el Subdepartamento Estadísticas Demografías desde donde he tenido un privilegiado palco para seguir atentamente todas las consecuencias del censo, incluido el análisis preliminar de bases de datos, los informes de la comisión de expertos externa y de los consultores internacionales contratados por la Dirección del INE, las numerosas intervenciones públicas de las autoridades del INE, la tarea de la comisión investigadora de la cámara de diputados, etc., etc.

Al realizar el análisis sobre el proceso censal y el levantamiento del censo, no puedo abstraerme de mi experiencia. Sin embargo, para conservar la “objetividad”, el análisis lo fundamentaré en los hechos que se describen en los informes de la comisión externa, en cuyos anexos también se refleja el trabajo de la comisión interna del INE, y también utilizaré los exiguos elementos que aportaron los consultores internacionales en el pobrísimo trabajo que realizaron. Así, evitaré usar mi experiencia personal y también las numerosísimas experiencias compartidas con los compañeros de la verdadera batalla (perdida) en la que nos vimos envueltos, pese a que debo señalar que considero que los informes solo reflejan parcialmente el caos y la sobreexplotación que vivimos quienes participamos directamente en el levantamiento del precenso y censo. En los primeros dos apartados me detendré en los informes y sus conclusiones, para dar una imagen de la situación en la que nos encontramos en este momento con respecto al censo y su posible uso. Luego, a través de los informes analizaré el proceso del levantamiento censal para tratar de sondear las causas de la presente situación.

EL CONTEXTO DE LOS INFORMES

El 7 de agosto la comisión externa convocada por el Director del INE, Juan Eduardo Coimans, entregó el resultado de su investigación de tres meses. Este informe fue calificado por el director del Ine como un “tsunami”, graficando de esta manera no sólo su sorpresa sino también su percepción de que era algo muy dañino para sus pretensiones sobre el censo. En el informe la comisión externa concluyó:

“A juicio de la Comisión, el Censo de 2012 adolece de serios problemas en aspectos que son esenciales en este tipo de instrumento. La tasa de omisión de la población asciende, conservadoramente, a un 9,3%, porcentaje que es tres veces los obtenidos en censos recientes en otros países de la región... La omisión (como cota inferior) del 9,3% es un promedio nacional, pero puede ser mucho más elevada en determinadas comunas. Las estimaciones realizadas por la Comisión muestran que en una quinta parte de las comunas la tasa de omisión superaría un 20%... El porcentaje de omisión es significativamente más elevado en los hombres entre 40 y 59 años, así como entre hombres y mujeres de 25 a 29 años. Esto afecta la caracterización demográfica y socioeconómica que se puede realizar a partir de los datos censales, puesto que se sesgan los resultados de escolaridad, ocupación, religión y demás variables que se relacionan con el sexo y edad de las personas” (*Informe Final Comisión Externa...*, página 1). Y concluye lapidariamente, “Los problemas descritos comprometen seriamente el logro de los principales objetivos para el censo, cuales son contar y caracterizar a la población y viviendas a nivel de país, regiones, provincias, comunas y zonas urbana y rural. Por ello, la principal recomendación que formula la Comisión es realizar

un censo abreviado de población y vivienda en el año 2015... ..la Comisión recomienda que, para fines del uso de datos oficiales y de política pública, no se utilicen los datos del proceso 2012...” (*Informe Final Comisión Externa...*, página 2).

El Director del INE reaccionó rápidamente frente a la catástrofe, señalando que convocaría a una segunda comisión para tener otra visión sobre el Censo. Claro, sabiamente indicó que si alguien es diagnosticado con una grave enfermedad buscará un médico que le entregue una segunda opinión,¹ dejando en una nebulosa cómo se dirimiría en caso de dos “diagnósticos” diferentes, ¿cómo definir que diagnóstico seguir?, ¿tomaré una aspirina como sugiere un médico o me amputaré la pierna como sugiere el otro?. Inevitablemente recordé cuando un tío, aquejado de un problema de salud, acudió a diversos médicos hasta que uno le dijo que su problema no tenía nada que ver con el alcohol y podía seguir consumiéndolo sin preocupación, ese se convirtió en su médico de cabecera. Cualquier observador medianamente atento podría haber predicho que el Director, como mi tío, estaba en la búsqueda de un diagnóstico conveniente, no quería que le cortaran la pierna. Rápidamente el gobierno, el Ministro de Economía y el Presidente en persona, respaldaron tan sabia decisión.

Así, luego de algunos chascarros –que incluyeron malos entendidos sobre una visita de personeros del Banco Mundial que se señaló venían a ver el tema censo², siendo prontamente desmentidos por tan dignas visitas³–, se logró conformar una “comisión internacional del más alto nivel” para analizar el censo. Esta consultoría estaba conformada por tres prestigiosos eruditos en asuntos censales de “países OCDE”, un italiano y dos estadounidenses (uno de origen indio), con un vasto currículum en consultorías sobre el tema.

Cabe señalar dos puntos que no dejan de ser llamativos y que tienen implicancias importantes en el trabajo realizado por estas eminencias. La extensa experiencia laboral de los consultores mayoritariamente se situaba en países de África y de las zonas más pobres de Asia, ninguno de ellos tenía experiencia en América Latina. Esto no es baladí, el tipo de información disponible en esos países, los objetivos de los censos, los sistemas estadísticos en general, son muy diferentes a los de la mayor parte de América Latina. Por ejemplo, los registros de nacimientos y defunciones son inexistentes o muy parciales, los censos se levantan en los lugares donde es posible levantarlos –regiones completas son omitidas–, los datos de fecundidad y mortalidad se obtienen de encuestas demográficas de dudosa calidad, la dinámica migratoria es muy

1 <http://noticias.terra.cl/nacional/ine-pedira-segunda-opinion-para-decidir-si-repite-censo,ffe95cb59c950410VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html>

2 <http://www.emol.com/noticias/economia/2013/08/14/614576/expertos-del-banco-mundial-llegaran-el-lunes-a-chile-para-revisar-censo.html>

3 <http://www.emol.com/noticias/economia/2013/08/16/614978/banco-mundial-rechazo-su-participacion-en-la-evaluacion-del-censo-2012.html>

diferentes ya que en esas regiones hay altas tasas de mortalidad, fecundidad y emigración. Así, la experiencia de países como Afganistán y Sudáfrica no puede ser extrapolada a Chile o Argentina, así como tampoco podrían serlo la de Alemania o Suecia (países con buenos registros administrativos que entregan información anual sobre la población y su localización, algo que no existe en América Latina a excepción de Cuba).

En segundo lugar, ninguno de los tres consultores habla una palabra en español. Todos por supuesto hablan inglés, lo cual en un país como el nuestro les otorga inmediatamente un aura de seriedad y superioridad técnica. Este hecho no es menor ya que todo su trabajo dependió de lo que sus contrapartes del INE les decían y de los documentos que les traducían. Y no deja de ser llamativo que sus principales contrapartes, quienes estaban a cargo de procesarles, traducirles y entregarles la información, eran personas interesadas en que el censo saliera bien evaluado, el actual Jefe del censo llegó como asesor directo del actual Director, y el actual Coordinador Técnico del Censo fue durante el levantamiento del censo Jefe de Gestión, Logística e Informática del proyecto y era el asesor más cercano del jefe del proyecto (para ver el listado de personas con las que se relacionaron los consultores véase *Report of the International Commission...*, anexo 1).

También se podría señalar, pero sería odioso, una diferencia no menor entre esta “Comisión Internacional” y la “comisión Nacional”, mientras la nacional fue ad honorem, la internacional fue una consultoría pagada. En Chile ya sabemos cómo “el lucro” puede distorsionar los objetivos de hasta las más honorables empresas.

El diagnóstico de los consultores internacionales llegó el 21 de noviembre y, como podía esperarse, fue radicalmente diferente al de la comisión externa: “Sobre la base de estos hallazgos concluimos que los resultados del Censo de Población 2012 proveerán información “para describir y evaluar las circunstancias económicas, sociales y demográficas y para desarrollar sólidas políticas y programas dirigidos a impulsar el bienestar de un país y de su población” (Naciones Unidas, Principios y Recomendaciones, párrafo 1.23). Estos resultados serán también útiles para la generación de estimaciones de proyecciones de población, para organismos de investigación, empresas comerciales y organizaciones de la sociedad civil de muchos tipos”, y luego continuaron, “Los resultados del Censo de Vivienda 2012, proveen información que puede ser usada para evaluar la calidad y características de las viviendas en todo el país, para formular políticas y programas de viviendas y para la planificación para enfrentar desastres naturales. Ellos también serán útiles para organizaciones de investigación, empresas comerciales y organizaciones de la sociedad civil” (*Metodología de trabajo, conclusiones y recomendaciones...*, S/N).

De esta manera, dos conjuntos de “expertos” llegaban a dos conclusiones opuestas, oposición que fue acentuada cuando dos voceros de la comisión externa

el día 25 de noviembre refrendaron sus posiciones⁴. Además, para aumentar la confusión de visiones técnicas contrapuestas, el mismo día se dio a conocer que dentro del propio INE el Subdepartamento Estadísticas Demográficas hacía reparos al tratamiento que la comisión externa había hecho de la información demográfica del país y el descarte de las Estadísticas Vitales y las Proyecciones de Población como información válida para evaluar el censo (véase *Comentarios del Subdepartamento Estadísticas Demográficas...*). A esta confusión cabe agregar que otros expertos opinaron en direcciones opuestas a través de la prensa, por ejemplo, el director de CELADE Dirk Jaspers respaldó las conclusiones de la comisión externa e incluso la sugerencia de realizar un nuevo censo,⁵ y desde el otro lado el asesor del INE Jacob Ryten, que realizó asesorías para este Censo, respaldó la posibilidad de usar el censo.⁶ ¿Qué hacer frente a esta situación?, ¿llamar a otra comisión?, ¿de dónde sacar “supratécnicos” que puedan dirimir entre informes técnicos contrapuestos?, ¿buscar expertos intergalácticos?, ¿llamar al chapulín colorado?. Era un verdadero acertijo epistemológico en el que estaba el censo, la dirección del INE y el Gobierno. Con su sabiduría habitual, el Director resolvió: un grupo de técnicos del INE haría una evaluación técnica de los informes técnicos de los dos grupos de técnicos que habían llegado a conclusiones técnicas contrapuestas sobre el censo... ¿pero no eran estos técnicos responsables, al menos en parte, del descalabro técnico del censo?, máxime considerando que en este grupo hay personas que tuvieron puestos de alta responsabilidad durante el censo.

LOS INFORMES

Mi posición (¡”técnica”!) sobre esta situación tan curiosa, es que el informe de la comisión externa es mucho más robusto que el de los consultores internacionales. Este informe refleja que esta comisión estudió una cantidad de elementos e información bastante considerable sobre distintas etapas del proyecto censo, y lo más importante, sobre sus resultados. Analizan información sobre la planificación del censo, el proceso de cambio de censo de hecho a derecho, la estructura y clima organizacional del INE y del Proyecto Censo, el presupuesto del proyecto, el cuestionario, el trabajo de terreno, se analiza la consistencia de la

4 En síntesis, los voceros de la comisión externa señalaron que el informe de los consultores no entregaba nuevos antecedentes que les hicieran cambiar su evaluación del censo y las conclusiones a las que habían llegado. Véase <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2013/11/655-553324-9-comision-revisora-del-censo-reafirmamos-nuestras-recomendaciones-de-agosto.shtml>

5 <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2013/09/655-540537-9-dirk-jaspers-es-muy-recomendable-hacer-pronto-un-nuevo-censo.shtml>

6 <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2013/08/655-538326-9-jacob-ryten-es-impensable-echar-a-la-basura-la-masa-de-datos-del-censo-2012.shtml>

base de datos, las imputaciones de viviendas con moradores ausentes y viviendas inexistentes, y lo más importante, se hace un análisis de la omisión, no sólo de la omisión a nivel nacional, también la omisión por sexo y edad, y se realizó un esfuerzo no menor para generar seis indicadores que dieran una imagen de la omisión a nivel de comunas.

Además, este informe, si bien es elaborado por la “comisión externa”, basa parte importante de sus conclusiones sobre trabajos elaborados por la “comisión interna” que en ese momento operaba en el INE también para evaluar el censo. Así, algunos de los anexos que se presentan son de autoría de equipos del propio INE, varios de los cuales estaban compuestos por miembros de las unidades que habían sido marginadas del proceso censal (eran parte de los signatarios de la carta que en abril se le envió al ex Director Labbé poco antes que se le pidiera la renuncia⁷). Así, la comisión externa estuvo respaldada por un proceso interno de autocritica que pronto menguaría ante el reposicionamiento de antiguos altos responsables del censo en puestos de responsabilidad del proyecto⁸.

Por su parte, el informe elaborado por los consultores internacionales me parece bastante pobre. Argumentaré de manera un poco más extendida este punto. La mayor parte de este informe se limita a describir los procedimientos realizados durante las diferentes etapas del censo, y establece satisfactoriamente que están de acuerdo con la metodología indicada por Naciones Unidas en sus principios y recomendaciones. Sin embargo, prácticamente no se indaga si los procedimientos dieron los resultados esperados o, por el contrario, hubo problemas, y en ningún caso hay un esfuerzo por cuantificar los problemas. Así, es una más una descripción de procedimientos y un resumen de las recomendaciones internacionales que un análisis de los resultados del censo. Los dos aspectos sobre los que se realiza un análisis, es sobre la encuesta postcensal y sobre la no respuesta de las preguntas del módulo de personas. El análisis de no respuesta entrega un resultado general descrito por los consultores como “razonablemente bien”, aunque también se señala que hay cinco de 33 variables que entregan resultados “lamentables” (*Report of the International Commission...*, página 33). Sin embargo, el problema de este análisis es que no hay ninguna seguridad que se haya realizado sobre una base no imputada, dudas legítimas considerando que el equipo que interactuó con los consultores estuvo involucrado en la manipulación de los resultados del censo y/o es parte de la actual dirección del INE. Sobre la encuesta postcensal se señala, acertadamente, que no sirve para evaluar al censo, entre otros motivos, porque se

7 <http://www.pulso.cl/noticia/actualidad-politica/actualidad/2013/04/2-21361-9-jefes-de-departamentos-del-ine-envian-carta-por-una-serie-de-irregularidades-en.shtml>

8 En estos momentos la persona que está a cargo del censo, el “coordinador técnico del censo” era el Jefe de Gestión, Logística e Informática del proyecto y probablemente el asesor más cercano del jefe del proyecto Eduardo Carrasco.

tomó demasiado tiempo después de terminado el levantamiento y porque no tiene variables que aseguren la comparabilidad de la información recolectada con el momento del censo. Así, la encuesta postcensal es otro más de los errores del proyecto censo.

Pero lo más importante del análisis de los consultores internacionales es el análisis que no hacen. Los consultores descartan hacer un análisis de la omisión censal, el dato central para evaluar la calidad de un censo: “El análisis demográfico para establecer omisión a nivel nacional es problemático porque no nos fue posible determinar si se había llevado a cabo una evaluación de la completitud de los registros de nacimientos y muertes de acuerdo a los principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales estipulados por las Naciones Unidas” (*Metodología de trabajo, conclusiones y recomendaciones...*, S/N). Esto ya fue contestado por el Subdepartamento Estadísticas Demográficas del INE (véase *Comentarios del Subdepartamento Estadísticas Demográficas...*) así que no me detendré mayormente en el punto, sólo recalcar que las Estadísticas Vitales del país desde hace décadas tienen un nivel de cobertura de prácticamente un 100%, y que es extraño que los consultores hayan llegado a esta conclusión sin reunirse con el Subdepartamento Estadísticas Vitales del INE ni con personal del Ministerio de Salud.⁹ De esta manera, sin encuesta postcensal, a falta de “estadísticas Vitales Confiables”, y considerando que las Proyecciones de Población sólo son “hipótesis”, los consultores llegan a la conclusión que no se puede hacer una evaluación de la omisión censal y luego, paradójicamente, sin este dato básico, señalan que el censo es útil y puede ser utilizado para sus diferentes fines. No teníamos censo y ahora no tenemos Estadísticas Vitales ni Proyecciones de Población, un gran negocio...

Más allá de la controversia sobre los resultados de los informes, a partir de ellos se tiene la extraña posibilidad de analizar el proceso censal y en particular el sistema del levantamiento del censo, temas que habitualmente quedan en una especie de “caja negra” invisible a los analistas, y que pueden dar una visión sobre la calidad de los datos que generó este censo y que, es de esperar, algún día estarán a disposición de todos. En las siguientes páginas haré una revisión de algunos aspectos del levantamiento del censo en base a los informes de la comisión externa, que contienen valiosa información generados por la comisión interna, y algunos elementos que pueden rescatarse del informe de los consultores internacionales en particular un anexo donde responsables del levantamiento censal dan cuenta de múltiples problemas. Aunque intentaré hacerlo lo menos posible, cuando apele a mis experiencias personales lo mencionaré explícitamente.

9 Véase el Anexo 1 del informe de los consultores, donde registran a todas las personas con las que sostuvieron entrevistas.

CAMBIO DE CENSO DE “HECHO” A “DERECHO”

La diferencia entre un censo de hecho y uno de derecho está dado por el lugar donde se recoge la información de las personas, no por el tiempo de la colecta de ella. El censo de hecho censa a las personas en el lugar donde pasaron la noche anterior, el censo de derecho en el lugar donde tienen su residencia habitual. Aunque no necesariamente cada censo se corresponde con un levantamiento en un día o en un período más largo, el censo de hecho tiende a hacerse en un día para evitar que la persona cambie el lugar donde pernocta, en tanto el censo de derecho suele realizarse en períodos más largos ya que la residencia habitual no cambia con frecuencia. En Chile siempre se habían realizado censos de hecho, pero a mediados de septiembre de 2011 se anunció el cambio.¹⁰ Cabe señalar que aunque el Director de la época vinculó este cambio con la pretensión de mejorar la metodología del censo, en los principios y recomendaciones de Naciones Unidas no hay ninguna preferencia de un método sobre el otro, ambos pueden hacerse bien... o mal.

Las implicancias del cambio en términos de la planificación del trabajo de terreno son inmensas. Pasar de un censo realizado por unos 500.000 o 600.000 censistas en un día a uno realizado por más 10.000 en dos o tres meses tiene consecuencias logísticas enormes, por lo que correspondía planificar en detalle el nuevo censo, máxime considerando que no se tenía experiencia en este tipo de censos, y que todo el proceso previo hasta ese momento se había realizado en función de un censo de hecho, en particular el precenso. La propia presentación del cambio de metodología ya traía indicios que el cambio no se había planificado con mucho rigor, señalándose “que el proceso se extenderá por dos meses” y “se estima que participarán cerca de 8 mil 500 encuestadores”¹¹, bastante lejos de los más de tres meses y aproximadamente 14.000 censistas que se requirieron, es decir, en ese momento los “técnicos” del INE estaban subestimando en más de un 50% la cantidad de días-hombre que se necesitarían para levantar el censo¹², ¡no es un error menor para una institución a cargo de las cifras del país!

Este pequeño error de cálculo sirve para introducirnos en los problemas de planificación del censo. En términos generales lo que se puede desprender de los documentos es que no hubo un análisis de las implicancias operativas del cambio de tipo de censo y, por tanto, no hubo una adaptación de los procedimientos y recursos dispuestos para un censo de hecho a los necesarios para un censo de derecho. Me detendré primero en los recursos y luego en los procedimientos.

10 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2011/09/14/503303/drasticos-cambios-en-censo-2012-recoleccion-de-datos-durara-dos-meses.html>

11 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2011/09/14/503303/drasticos-cambios-en-censo-2012-recoleccion-de-datos-durara-dos-meses.html>

12 $8.500 \times 40 = 340.000$ días hombre; $14.000 \times 60 = 840.000$ días hombre.

LOS RECURSOS

Las investigaciones han establecido que los recursos disponibles para el censo, aunque cuantiosos, fueron insuficientes. La Comisión Externa estableció que la dirección del INE, al cambiar la metodología de levantamiento, estimó el monto de recursos adicional que se necesitaría, solicitándolos al gobierno y recibiendo una parte de ellos: “El coordinador del proyecto censo, Eduardo Carrasco, estimó en cerca de \$ 6.800 millones los recursos adicionales requeridos, de los cuales la Dirección de Presupuesto asignó alrededor de \$ 6.000 millones” (*Informe Final Comisión Externa...*, página 11). Sin embargo estos recursos habrían sido menos de los necesarios: “La propuesta operativa habría tenido un costo de \$8400 millones de pesos Aprox. lo que representa un 40% aprox. por sobre el aumento presupuestario recibido y un 23,5% más de lo solicitado por el INE en el presupuesto presentado al gobierno”. (*Informe. Proceso de levantamiento Proyecto CENSO 2012*, página 20. En *Anexos al Informe Final...*, página. 905).

Lo más curioso, es que cuando las jefaturas del Proyecto Censo se percataron de la insuficiencia de los recursos solicitados, “...se habría tomado la decisión por parte de la Dirección de INE de no solicitar más recurso” (*Informe. Proceso de levantamiento Proyecto CENSO 2012*, página 20. En *Anexos al Informe Final...*, página 905). De esta manera, el proyecto censo se llevó a cabo con una crónica falta de recursos. Pero esto no fue todo el problema, en muchos casos los escasos recursos fueron malgastados. A continuación me detendré en algunos de los errores de planificación más vistosos que implicaron pérdidas considerables de recursos.

LÁPICES, LÁPICES Y MÁS LÁPICES

Cualquier persona que pasó durante algunos minutos por un local censal seguramente reparó en los miles de lápices, gomas y sacapuntas que había disponibles en estantes y cajas para que los censistas hicieran sus tareas y que, por su mala calidad, especialmente los sacapuntas, también llenaban los basureros de los locales censales. ¿Porqué tantos lápices gomas y sacapuntas?, ¿porqué no eran usados?. Si se observa la “Guía del Censista”, en su parte de “materiales de trabajo”, podemos tener la respuesta.

En la Guía del Censista se muestran los materiales con los que tenía que trabajar el censista. La parte central de los materiales de trabajo son los contenidos en el “portafolio censal”. Al definir el portafolio censal se señala: “El Portafolio del Censista corresponde a una carpeta que contiene el material Censal equivalente a un Sector Censal –identificado en el “Precenso”- a ser usado en el levantamiento de datos del Censo en el sector que se le haya asignado diariamente” (*Guía del Censista*, página 23). En esta frase se reflejan muchos de los errores de la (falta de) planificación del cambio al censo de derecho. Veamos. Se dice que

el portafolio corresponde a un Sector Censal identificado en el precenso... y el precenso se ejecutó antes del cambio de tipo de censo (en algunas regiones se estaba realizando cuando se tomó la decisión en septiembre de 2011), por tanto la instrucción a los precensistas era sectorizar las viviendas (es decir dividir las en sectores censales) considerando que un censista en un día feriado podría censar unas 12 viviendas, de echo la instrucción era que un sector como máximo podía contener 15 viviendas. Así, durante el censo los censistas disponían de un portafolio para cada sector censal de aproximadamente 12 viviendas cada uno, y en cada portafolio había un lápiz, una goma y un sacapuntas (véase la *Guía del Censista*, página 25), además de varias cajas “de contingencia” (¡se pensó en todo!) por local censal llenas con cientos de paquetitos con un lápiz, una goma y un sacapuntas. De esta manera, los miles de lápices, gomas y sacapuntas no sólo mostraban un enorme desperdicio de recursos, además silenciosamente le mostraban a los censistas, supervisores y encargados de local que las cabezas pensantes del proyecto censo no habían reparado en adaptar los recursos a las necesidades de un censo de derecho. Pero estos no eran los únicos recursos desperdiciados.

LOS PLANOS

Junto con el gigantesco esfuerzo de recolección de información que implica un censo, el proceso censal también incluye un enorme trabajo de actualización cartográfica de todo el país, de tal manera que los censistas cuenten con planos para guiarse a sus áreas de enumeración y los encargados del trabajo de cada comuna tengan mapas para planificar las tareas de los equipos que tienen a cargo. Aunque sea algo básico, dado los errores cometidos vale la pena decir que los mapas y planos necesarios para un censo de hecho no son los mismos que los necesarios para un censo de derecho.

Antes de entrar en el tema de los planos nos detendremos brevemente en las características del trabajo de terreno de un censo de hecho y uno de derecho. Básicamente un censo de hecho que se realiza en un día se fundamenta en el trabajo que realiza el censista de manera individual en su sector censal, y en el trabajo de distribución territorial de censistas que se efectúa, en la mañana del día censal, en los locales censales. El censo de derecho efectuado en un período relativamente largo, se fundamenta en el trabajo que un grupo de censistas realiza junto a su supervisor en “sectores” que evidentemente tienen que ser mucho más amplios que los de un censo de hecho. Así, se pueden señalar tres diferencias: (a) en un censo de hecho la labor del supervisor no es mayormente relevante ya que en un día no alcanza a evaluar a un censista ni a supervisar a un grupo de censistas, en un censo de derecho es fundamental para evaluar y apoyar el trabajo del censista y para coordinar la labor que a lo largo de los días efectúa su grupo; (b) el trabajo de distribución territorial de

ensistas que se realiza en el local censal es central en un censo de hecho, en el de derecho es una labor que se puede ir ajustando con el correr de los días y, en gran medida, se delega a los supervisores; (c) hay un cambio radical en el carácter del “sector censal”: en el censo de hecho representa el trabajo que en un día puede hacer un censista, en el censo de derecho debería abarcar el trabajo que en un determinado período de tiempo tendría que realizar un grupo de censistas.

Volvamos a los mapas y planos. La distribución territorial del censo, pensada para el censo de hecho, contemplaba bajo del nivel de comuna, de manera descendente, en el área urbana: distritos, zonas, manzanas y sectores censales; y en el área rural: distritos, localidades, entidades y sectores censales. Los planos con los que se contaba para la operación eran, urbanos: plano de zona y de sector censal (llamado “F1”); rurales: planos de distritos, entidades, localidades, pueblos (si existían) y sector censal (también “F1”); además se disponía de planos comunales. En el caso urbano el plano de sector era un plano de un área demasiado pequeña para organizar el trabajo, y el plano de zona generalmente era de una área muy grande y estaba hecho a una escala muy pequeña, por lo que su utilidad se veía reducida. En las áreas rurales se contaba con mayor cantidad de planos, así que si estos estaban bien hechos (algo que no siempre sucedía porque el precenso también sufrió muchos inconvenientes) eran recursos valiosos, a excepción de los planos de sector, que generalmente sólo mostraban unos puntos dispersos que se suponía representaban viviendas.

Veamos cómo se operaba con estos recursos en una típica área urbana. Como se señala en la Guía del Censista (página 24) cada portafolio contenía un “F1”, es decir un plano del “sector que se le haya asignado diariamente [al censista]” (página 23). Pienso que con lo que señalé arriba ya no tengo que argumentar mucho para afirmar que los “F1”, los planos de sector, diseñados para un censo de hecho, eran prácticamente inútiles en el marco de un censo de derecho. Piénsese en un censista al que se le asigna la tarea de censar dos blocks de cualquier población unidos por las clásicas y hermosas “escaleras cruzadas”, y que en conjunto suman unos 60 departamentos, ¿de qué le sirven seis F1, en cada uno de los cuales desdichados precensistas intentaron explicar de la mejor manera posible como identificar un sector censal dentro del laberinto de pasajes de una manzana con varios block con escaleras cruzadas?, ¿qué plano usa el supervisor para tratar de asignar sectores a su grupo de censistas en el contexto de esa manzana?, ¿tendría que hacer un collage con todos los F1 de la manzana?, ¿o usar el “plano de zona” donde la manzana en cuestión mide 2 por 2 centímetros?. Ese es el tipo de problemas que enfrentaron a diario los censistas, supervisores, encargados de local y jefes comunales. Obviamente el ingenio sirvió para suplir la falta de planificación. En mi experiencia lo más usado fueron los planos de zona, el problema es que sólo estaba contemplado uno por zona, así que, si había recursos (lo que dependía de los

municipios), esos planos eran fotocopiados, ampliados, pegados, y repartidos por el supervisor entre su grupo de censistas. Los famosos F1, cuya confección costó una enorme cantidad de trabajo durante el precenso, eran útiles en los casos de manzanas con unos 4 a 6 sectores censales. En manzanas con muy pocos sectores no eran muy útiles porque al censista se le asignaba un grupo de manzanas, y necesitaba un plano que las abarcara a todas. En manzanas con muchos sectores eran casi inútiles, sólo servían para saber cuáles eran las calles para acceder a la manzana.

LA SEMANA PERDIDA

Aunque parezca increíble, especialmente en el marco de las restricciones presupuestarias que se vivían, la dirección del Proyecto Censo se dio el lujo de perder una semana entera de trabajo de los miles de censistas contratados. Imagino que en estos momentos el fiel lector está pensando que esto no puede ser, que estoy desvariando, y en estos momentos estoy perdiendo toda credibilidad. Pero no, no estoy desvariando. La falta de programación hizo que los censistas fueran contratados desde el inicio de abril siendo que el censo partía el lunes 9 de abril... increíble.

Si no me creen, léanlo directamente de la declaración de la directora de la Octava Región: “Decidimos contratarlos [a los censistas] desde el día 9 de Abril, día en que partía oficialmente el levantamiento y no del 1° que contrato la mayoría de las regiones, la razón de contratar el 1° inicialmente era aprovechar de realizar marcha blanca lo que después no se autorizó por posibles conflictos comunicacionales” (Minuta “Censo 2012 Región del Biobío” proporcionado a la comisión por Lorena Villa, página 4-5. En *Anexos al Informe Final...*, páginas 1095-1096). Como a lo largo de todo el proceso, los desatinos de la dirección del proyecto en ocasiones podían ser revertidos por los mandos locales, en este caso la directora de la Octava Región salvó algunos de los escasos recursos del proyecto. Todos lo intentamos hacer. Como señala la directora, cuando los encargados comunales y regionales nos dimos cuenta de la situación, consideramos implementar una especie de “marcha blanca” como continuación de la capacitación que se había realizado en la última semana de marzo, y aprovechar de comenzar a censar. En un principio esto fue acogido de buena manera por las lumbreras de la dirección del proyecto pero luego se bajó una taxativa orden: no podía haber ningún censista en la calle antes del 9 de abril... ¿por qué?, había que esperar que el presidente fuera el primer censado.¹³

13 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/04/08/534759/presidente-pinera-sera-el-primercensado-del-censo-2012-que-comienza-este-lunes.html>
<http://www.latercera.com/noticia/politica/2012/04/674-453005-9-presidente-pinera-es-el-prim-chileno-en-participar-del-censo-2012.shtml>

Así que los miles de censistas a lo largo del país (menos en Biobío) tuvieron una semanita de vacaciones para iniciar sus tareas con energía. La necesitarían.

LOS RECURSOS HUMANOS

El resultado del censo y su omisión superior al 9% es prueba suficiente de la insuficiencia de los recursos humanos de los que se dispuso. Así, es evidente que el número de censistas fue inferior al necesario, así como también el número de supervisores y encargados de local. La insuficiencia de censista implicó directamente que el levantamiento se atrasara y finalmente que no fuera completo. La insuficiencia de supervisores y encargados de local generó deficiencias menos evidentes pero también muy importantes.

El trabajo de los supervisores estaba saturado de roles. En las encuestas del INE hay tres roles diferenciados, jefe de grupo, supervisión y revisor. En algunos proyectos, debido a restricciones presupuestarias, los dos primeros roles son ejecutados por la misma persona, sin embargo, lo recomendado es la división de estos tres roles entre diferentes funcionarios por los conflictos que surgen en la ejecución práctica de los diferentes roles, ya que, por ejemplo, un funcionario que es jefe de grupo tenderá a no realizar supervisiones y revisiones muy estrictas ya que eso atenta contra el logro de las metas que se le impone y contra el clima de su propio grupo de trabajo. En el censo las tres labores fueron entregadas al mismo funcionario. Además algunos supervisores debían suplir a los encargados de local cuando estos no estaban en el local (el local debía estar abierto unas 12 horas diarias de lunes a domingo, por lo que los encargados necesitaban ayuda), y con el correr del censo debieron trabajar en la recuperación de viviendas pendientes cuando estas quedaban lejos de las áreas que estaban trabajando los censistas, por lo que también censaban. Por último, los censistas “part time” que trabajaban sábados y domingos o en las tardes a contar de las 18 horas necesitaban de una supervisión especialmente atenta, lo que exigía a los supervisores trabajar en horarios en los cuales “su grupo” de censistas descansaba. Todo lo anterior repercutió que en la práctica los supervisores desatendían durante largas horas el trabajo de terreno de su grupo de censistas, por lo que, en la práctica, el censo contó con una supervisión al menos exigua.

FALTA DE PLANIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DEL CENSO DE DERECHO

Pasemos ahora a los procedimientos y su “planificación”. En términos generales nuevamente aquí nos encontramos con que no se adaptó la planificación del censo de hecho al censo de derecho, o que sólo se realizó de manera muy general.

LA DIVISIÓN EN SECTORES CENSALES

Volvamos a los sectores censales en tanto unidad básica de planificación del levantamiento censal. Ya señalé que en el censo de hecho el sector censal se diseñó de tal manera de comprender el trabajo que un censista debe hacer en un día, normalmente unas 12 viviendas. Como es evidente, en el censo de derecho esta unidad no tenía ninguna lógica. Desde el primer día los censistas comenzaron a salir con tres o cuatro sectores, asumiendo que obviamente no encontrarían moradores en todas las viviendas y por tanto un sector sería insuficiente para un día de trabajo. Con el correr de los días, la cantidad de sectores que los censistas tomaban al salir no hizo más que aumentar, ya que muchos sectores iban quedando con viviendas rezagadas que había que volver a visitar mientras se habrían nuevos sectores para continuar avanzando con el levantamiento. De esta manera el sector censal no era una unidad útil al momento de planificar el levantamiento ni las cargas diarias de trabajo. En relación a este punto puedo señalar desde mi personal anecdótico, que cuando se anunció el cambio de tipo de censo en la Región Metropolitana estábamos enfrentando el final del levantamiento del precenso, con mucho atraso con respecto a la programación, por lo que en general estábamos sacando personal del trabajo de terreno para reforzar los equipos que estaban confeccionando los “F1”, los planos de sector. En ese momento los encargados de terreno conversamos sobre las implicancias del cambio y dedujimos que los F1 ya no eran necesarios, y solicitamos hacer sólo uno por manzana para destinar más personas a terminar correctamente el levantamiento en terreno y centrarnos en la tarea más compleja de hacer bien los planos de zona. Recibimos una rotunda negativa, así que cientos de precensistas siguieron haciendo los F1 que serían tan poco útiles a los censistas.

Vamos al siguiente nivel territorial, la zona censal. Este nivel podría haber sido adecuado para facilitar la planificación del trabajo de los grupos de censistas que salían a terreno junto a su supervisor. Sin embargo, en una misma comuna se podían encontrar zonas de algunas centenas de viviendas a algunos miles de viviendas, es decir, zonas que podían tener 5, 6 o más veces la cantidad de viviendas de otra zona de la misma comuna. Esto también evidentemente dificulta la planificación que se debía hacer por los encargados de cada comuna y sus equipos de supervisores, porque algunas zonas podían implicar mucho más tiempo que otras, necesitar más de un equipo de censistas, etc. Todos estos problemas evidentemente se solucionaron de alguna manera, pero esas soluciones dependieron de las diferentes capacidades y recursos con los que contaron los encargados comunales y sus equipos. El punto a destacar aquí es que el equipo que comandaba el proyecto censo no entregó los insumos necesarios para facilitar la planificación territorial del levantamiento del censo. Cabe señalar aquí que asistí hace poco a un seminario en CELADE “Los Censos de 2010 en América Latina: Balance y Principales Lecciones Aprendidas”, y en

las exposiciones que tuve la oportunidad de escuchar algunos participantes hicieron referencia al tamaño de los sectores censales en sus respectivos censos de derecho: refirieron tamaños de entre 400 y 500 viviendas... aunque no sean países OCDE, nuestros colegas de América Latina si previeron este problema.

LA PLANIFICACIÓN DEL LEVANTAMIENTO CENSAL: EL MITO DE LAS TRES VISITAS

Entremos en el meollo de la cuestión: la falta de planificación del trabajo que debían realizar los miles de equipos de censistas que había que desplegar a lo largo del país, y la falta de previsión de las dificultades que encontrarían. Tengamos en consideración que, como se señaló, al momento de cambiar el tipo de censo había una completa falta de claridad sobre la magnitud del trabajo que se requeriría, estimándose un trabajo necesario de 8.500 censistas durante dos meses,¹⁴ siendo que finalmente se requerirían unos 14.000 durante tres meses para hacer un censo incompleto. Este grosero error en la estimación de recursos sería acompañado de errores similarmente groseros de la planificación del levantamiento que revisaremos ahora.

Si hay un elemento que creo resume los errores de planificación del levantamiento, es la creencia de la jefatura del censo en, lo que denominaré, el “mito de las tres visitas”. Este mito consistía en estimar que los sectores censales tendrían que ser visitados un máximo de tres veces para concluir el trabajo en ellos. Es decir, la jefatura del Proyecto Censo consideró como fundamento para toda la planificación del trabajo de terreno que los censistas irían un máximo de tres veces a los sectores censales, luego de estas visitas los sectores se cerrarían determinando para cada una de las viviendas si estas habían sido logradas, si eran viviendas “con moradores ausentes” o “desocupadas”. Aquí considero necesario señalar que, en mi experiencia, todos los cuestionamientos a este mito que hicimos muchos “mandos medios” y técnicos del terreno no sólo no fueron atendidos, sino que fueron bastante mal recibidos por las jefaturas del proyecto. En particular recuerdo cuando se realizó la “capacitación nacional” y vinieron todos los encargados regionales del levantamiento, muchos de los cuales tenían amplio conocimiento del trabajo en encuestas de hogares. En esas dos semanas se hicieron notar muchos reparos a la situación del proyecto y en particular a este mito de que tres visitas serían suficientes para cerrar los sectores censales. Todos los reparos chocaron con un muro, las jefaturas del proyecto censo se afirmaban cuasi religiosamente en este mito, no aceptaron cuestionamientos y el proyecto siguió adelante sin considerar las advertencias y sin tomar ninguna medida preventiva.

14 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2011/09/14/503303/drasticos-cambios-en-censo-2012-recoleccion-de-datos-durara-dos-meses.html>

Así, las tres visitas se concretizaron en muchas de las herramientas que se tendrían que usar durante el levantamiento, en el sistema de control de gestión en línea “SPCP” donde se tenía que ingresar el resumen del sector censal (que venía en el portafolio), en los talonarios de notificaciones, en los instructivos a los censistas, etcétera. Pero esto no fue lo más importante. Lo más importante, y que traería consecuencias desastrosas, fue que no se previeron medidas si las tres visitas no traían los resultados esperados. Por esto señalo que este mito se tomó de manera religiosa por la jefatura del proyecto, no sólo se creía firmemente en él y la planificación se realizó considerando que se cumpliría, además no se escucharon las múltiples advertencias que realizamos los mandos medios, y no se planificó que sucedería si el mito no se hacía realidad.

Esto no puede dejar de ser muy llamativo ya que el INE tiene amplia experiencia en encuestas de hogares. El INE continuamente está levantando la Encuesta del Empleo en todo el país, más de 10.000 hogares mensuales, en todas las regiones, en áreas rurales y en todas las realidades socioeconómicas urbanas, además el INE todos los años levanta encuestas con muestras de decenas de miles de hogares. Es decir, en el INE experiencia en el levantamiento de encuestas no falta. Por ello no era sorpresa para todos los involucrados en el proyecto, que se podían dar situaciones complejas en áreas donde habitualmente es dificultoso el trabajo de los encuestadores: en poblaciones peligrosas, en condominios cerrados, en barrios dormitorio, en edificios y conjuntos habitacionales donde habitan personas solas o parejas jóvenes, en las zonas de altos ingresos. Ninguna de estas realidades eran desconocidas para los equipos de levantamientos de encuestas de hogares del INE de todas las regiones, y que tuvieron un papel protagónico en el proyecto censo, pero la jefatura del proyecto decidió ignorar todas las posibles dificultades que se le hicieron ver.

La falta de planificación en este caso se concretizó en que no existían protocolos que especificaran qué medidas seguir si existían muchas viviendas con moradores ausentes o más viviendas desocupadas de las esperables, tampoco se proveyó de elementos para intentar realizar una comunicación posterior al levantamiento con las viviendas de las que no se obtuvo información, y ni siquiera se definió al inicio del levantamiento qué porcentaje de moradores ausentes era el máximo que podía permitirse en una determinada área de levantamiento. En suma, una completa falta de previsión frente a la eventualidad de que no todo saliera bien. Y no todo salió bien...

FINALMENTE... ¿SE NECESITABA HACER UN CENSO PILOTO?

Uno de los elementos resaltados por la comisión externa en sus conclusiones fue que antes del censo no se realizó un censo piloto. “...entre otros efectos, la falta de tiempo [para preparar el cambio de metodología censal] derivó en la no realización de una prueba piloto general del censo, por lo que

el levantamiento de datos y otras actividades censales estuvieron afectas a problemas importantes que se podrían haber evitado dado que la finalidad de la prueba piloto es la identificación anticipada de problemas y su oportuna resolución” (*Informe Final Comisión Externa...*, página 4). A esto el ex Director Labbé contesta: “...se demostró que no era necesario realizar un Censo piloto porque la mayor parte de las actividades que se chequean con este piloto ya estaban salvaguardadas, en particular, las actividades de capacitación, logística de despacho del material Censal a los centros operativos, prueba de cuestionario Censal, sistemas de control, envío a la oficina central del material diligenciado, prueba de los sistemas de procesamiento, validación e imputación y obtención de resultados (porque en general eran idénticas a las realizadas en los dos censos anteriores y están siendo dirigidas e implementadas por el mismo equipo técnico que las llevo a cabo anteriormente de manera que existía la experiencia necesaria para ello)” (Labbé, *Informe a Comisión Investigadora...*, página 5).

De los múltiples temas que menciona Labbé ninguno es central en un censo piloto. El objetivo del censo piloto es comprobar cuáles son las problemáticas que se van a enfrentar en terreno organizando un operativo real en determinadas áreas que se consideran representativas de los diferentes tipos de contextos en los que se desenvolverá el levantamiento censal. Y por operativo “real” quiero decir censar un área, es decir, encuestar a todas las viviendas y personas de dicha zona. Un censo piloto evidentemente habría sido útil para prever las dificultades que se encontrarían en poblaciones peligrosas, condominios cerrados, barrios dormitorio, lugares donde habitan personas solas o parejas jóvenes, las zonas de altos ingresos. Por el contrario, la falta de censo piloto implicó que gran parte de la planificación del censo se sustentara sobre supuestos que no tenían ningún sustento empírico, en particular el mito que serían necesarias tres visitas para cerrar cada sector censal. El error de este supuesto fue uno de los factores centrales del fracaso de la programación, de la insuficiencia de los recursos, del atraso que sufrió el proceso y la subsecuente presión que se ejerció a lo largo de toda la cadena para que los censistas aumentaran su rendimiento, con las subsecuentes consecuencias de pérdida de calidad, cambio de moradores ausentes por viviendas desocupadas, etcétera. La falta de un estudio previo a través de un censo piloto impidió tener una idea sobre cuáles eran los sectores donde los problemas se darían de manera más aguda, por lo que se podría haber planificado diferentes estrategias de levantamiento y se podrían haber evaluado los recursos que realmente se necesitarían.

EL LEVANTAMIENTO

A continuación voy a realizar un breve relato del levantamiento censal y de algunos hitos que muestran el impacto que fue sufriendo la (no) planificación

y como se fueron improvisando mediadas a lo largo de la cadena territorial del levantamiento. Para facilitar el relato presento una tabla con algunos de los hitos que considero más relevantes del levantamiento censal.

Fecha	Hitos
9 de abril	Empieza levantamiento
14 al 22 de mayo	Primer retiro de zonas censales cerradas. Estaba programado retirar un 20%, se logra menos y se constata un alto nivel de moradores ausentes.
Finales de mayo	A partir de la constatación del alto nivel de moradores ausentes en el primer retiro, se establece el límite de 2 a 2,5% de moradores ausentes. Se devuelven a las comunas numerosas zonas que no cumplían este límite.
30 de mayo	La dirección solicita ayuda a funcionarios del INE para salir a Censar durante parte de la jornada laboral.
3 de junio al 29 de junio	Correos de Eduardo Carrasco, Paula Jara, y Alejandro Sabag a encargados de levantamientos regionales preocupados por moradores ausentes y viviendas desocupadas.
15 de junio	El 15 de Junio finaliza el contrato original de Censistas, Supervisores y Encargados de Local, se prolonga por 15 días más para un número importante de ellos.
30 de junio	Cierre oficial de levantamiento. Sigue por unas semanas de manera extraoficial incluyendo encuestaje telefónico.
Aproximadamente 15 de julio 2012	Cierre real de levantamiento censal

EL INICIO DEL LEVANTAMIENTO

Luego de la semana de vacaciones que se le dio a los censistas, a las nueve de la mañana del 9 de abril se censó al presidente y partió el levantamiento censal. La estructura del levantamiento seguía la división político administrativa, pero la figura clave en la planificación del levantamiento eran los encargados comunales, ellos eran los responsables del levantamiento de cada comuna, las cuales, en general, tenían un encargado, aunque las más grandes podían tener dos o más. Así, la labor central de la planificación y ejecución del censo recaía en los encargados comunales, que si tenían suerte podían contar con algún apoyo de los encargados regionales o provinciales, pero eso dependió de los recursos, capacidad y compromiso de las direcciones regionales del INE, las cuales estaban tensionadas por la enorme cantidad de trabajo administrativo que el proyecto censo hizo recaer sobre la estructura habitual del INE y sobre la estructura operativa del mismo proyecto censo. La Guía de Operaciones tampoco era de ayuda, no tenía elementos para orientar las estrategias de terreno: "...la Guía de Operaciones... no define detalles sobre aspectos "tácticos" relevantes, especialmente asociados

a la recuperación de moradores ausentes” (Resumen ejecutivo. Informe. Proceso de levantamiento Proyecto CENSO 2012, S/N. En *Anexos al Informe Final...*, página 882). De esta manera, a partir de los exiguos y poco adecuados recursos con los que contaban, y en gran medida en base a su intuición, los encargados comunales organizaron, ese día 9 de abril, junto a sus supervisores la salida a terreno de los equipos de censistas.

A poco de comenzado el censo los encargados comunales, los encargados de local y los supervisores tuvieron que evaluar cómo iba el levantamiento. Aquí debo hacer un paréntesis y señalar que el primer mes de levantamiento estuvo abocado a resolver una enorme cantidad de problemas administrativos asociados a las contrataciones de los censistas, supervisores y encargados de local. A lo largo de todo el proceso, pero especialmente al inicio y en las semanas de pago, las tareas administrativas fueron la preocupación central de los encargados comunales y de quienes se suponía debía apoyarlos, encargados provinciales y regionales. El proyecto censo tampoco había previsto los problemas administrativos y todo el dispositivo de levantamiento se vio fuertemente presionado por estas tareas. Así, en medio de papeleos urgentes se empezaron a tomar decisiones sobre el levantamiento. La decisión que a contar de las primeras semanas debió abordarse, fue si se podían cerrar las zonas censales que ya habían sido visitadas las tres veces que indicaba el mantra repetido por la dirección del proyecto (la zona censal era el conjunto de viviendas, normalmente entre 400 y 2000 viviendas, que debía ser cerrada y despachada cuando finalizaba su levantamiento).

La decisión de cerrar las zonas censales o insistir en intentar censar las viviendas pendientes, las famosas “viviendas con moradores ausentes”, era una decisión operativa central que quedó en manos de los encargados comunales. Si se cerraba la zona el proceso podía seguir avanzando, manteniendo un ritmo de trabajo relativamente cercano a lo que indicaba el cronograma. Si se insistía en mantener equipos revisitando zonas con viviendas pendientes, que quizá no eran muchas pero se dispersaban a lo largo del territorio, el proceso empezaba a retrasarse con respecto a la programación. Para resolver esta situación los encargados comunales no disponían de mucha ayuda ni de criterios claros sobre los niveles máximos de moradores ausentes que se podían permitir, el único criterio era el mito de las tres visitas. Por lo tanto se empezaron a cerrar las zonas censales.

A estas alturas viene un momento de importancia central. En la planificación la entrega de zonas censales se dividió en tres: un primer 20% se entregaría entre el 14 y el 22 de mayo, un segundo 20% entre el 28 y el 12 de junio, y el restante 60% en un largo período entre el 18 de junio y el 6 de julio (lo que mantenía hasta el final la ambigüedad de si el período de levantamiento era de dos o tres meses).¹⁵ Fue con la primera entrega de zonas censales, un poco más de un mes

15 Véase Antecedentes sobre el Levantamiento Censal, S/N. En *Anexos al Informe Final...*, página 152.

después de iniciado el levantamiento, cuando a nivel central se hizo evidente el atraso de muchas comunas que entregaron menos zonas de las previstas, por lo que no se alcanzó el 20% esperado,¹⁶ pero lo más grave, se comprobó que para cumplir las metas las comunas estaban entregando zonas con un alto porcentaje de moradores ausentes. No se había echo realidad el mito de las tres visitas.

AL RESCATE DE LOS MORADORES AUSENTES

Ante esta situación, a finales de mayo se establece un 2 a 2,5% como límite máximo de moradores ausentes para una zona censal. Pese a la ambigüedad del límite, al menos ya era un parámetro para evaluar el levantamiento del censo: “Durante el levantamiento (una vez iniciado éste) se estableció como meta para la recolección de datos cerrar los portafolios con un porcentaje de moradores ausentes inferior o igual al 2,0% o 2,5%. Esta meta no se encuentra reflejada en la documentación del proyecto, no obstante fue comunicada por correo electrónico a los encargados de local desde la Jefatura de Operaciones por el conducto regular y responde a una medida para controlar el alto porcentaje de portafolios cerrados con moradores ausentes inicialmente” (*Informe. Proceso de levantamiento Proyecto CENSO 2012*, página 14. En *Anexos al Informe Final...*, página 899). De esta manera, improvisando, reaccionando frente a los hechos que desmentían el mito de las tres visitas, la jefatura del censo establece el límite de los moradores ausentes. Y esto se realizó en el contexto de medidas que se tomaban para intentar revertir la situación: “...pareciese que el valor 2% de moradores ausentes fue relevante para tomar algunas medidas de gestión dirigidas a focalizar esfuerzos para reducir la cantidad de moradores ausentes” (*Informe. Proceso de levantamiento Proyecto CENSO 2012*, página 14. En *Anexos al Informe Final...*, página 899).

La medida a la que se hace referencia, además del establecimiento del límite de entre 2 a 2,5% de moradores ausentes para las próximas entregas de zonas censales cerradas, fue una verdadera “política de shock” para las comunas que la sufrieron: se devolvió un número significativo de zonas que habían sido despachadas en la primera entrega y que tenían porcentajes elevados de moradores ausentes, esto para que las comunas buscaran formas de “rescatar” los moradores ausentes.

Esto fue un shock para las comunas afectadas ya que tuvieron que enfrentar una situación altamente compleja para continuar el levantamiento. Se devolvieron las cajas de zonas ya despachadas, las cuales se debieron volver a abrir, a identificar los sectores con problemas, planificar nuevas visitas a los sectores con más moradores ausentes, y concebir nuevas estrategias para visitarlos ya que

16 Véase Informe. Proceso de levantamiento Proyecto CENSO 2012, página 10. En *Anexos al Informe Final...*, página 895.

si tenían problemas era porque eran lugares complejos (poblaciones peligrosas, condominios cerrados, barrios dormitorio, viviendas con personas solas o parejas trabajadoras, zonas de altos ingresos). Entonces se tuvo que sacar a parte de los censistas de las zonas que estaban trabajando, destinarlos a las zonas que había que “rescatar” y, por supuesto, simultáneamente seguir el levantamiento donde este se estuviera realizando procurando no superar el 2-2,5% de moradores ausentes. Era un gran problema práctico, de estrategia de levantamiento, que debió ser asumido por los encargados comunales prácticamente sin ayuda y sin nuevos recursos (hay que reconocer que a esas alturas, al menos en la Región Metropolitana, la dirección del proyecto dejó de poner resistencia frente a las solicitudes de vehículos que asíamos los encargados comunales). Algunas medidas se comenzaron a tomar en ese entonces desde el mando central del censo para acudir en ayuda de las comunas que mostraban niveles extremos de atraso, se solicitó ayuda a los funcionarios del INE para que salieran a censar, se nombraron nuevos encargados comunales y encargados zonales en la Región Metropolitana.¹⁷ Medidas claramente insuficientes para la magnitud del problema que se enfrentaba.

El anexo 3 del informe de los consultores internacionales, una de las pocas partes de este informe que muestra datos concretos sobre el levantamiento del censo, entrega información interesante sobre las dificultades que encontraron los encargados del levantamiento en las diferentes regiones y comunas del país, y sobre las medidas que, al calor de las dificultades, se tomaron a nivel local.¹⁸ El anexo también entrega evidencia sobre consecuencias de estas medidas en la organización del levantamiento, incluyendo la implementación de procedimientos “poco ortodoxos” para la recopilación de información que se emplearon dada las dificultades, procedimientos que claramente contravienen las recomendaciones internacionales sobre censos. Ya llegaremos a eso.

En cuanto a las dificultades que se señalan en este anexo, se pueden distinguir imprevistos que en el marco de un trabajo de la envergadura de un censo nacional era previsible que ocurrieran en algunas comunas, como problemas con

17 Inicialmente el Gran Santiago se dividió en tres zonas a cargo de tres “encargados zonales”, figura que sólo existía en la Región Metropolitana. Estas zonas fueron multiplicándose y si la memoria no me engaña, al final del levantamiento del censo los encargados zonales en la Región Metropolitana eran ocho.

18 En este anexo constan las respuestas a un pequeño cuestionario de 4 preguntas que diseñaron los consultores internacionales, que se envió a los encargados de los levantamientos de comunas que, según algunos indicadores, presentaron resultados que podían indicar déficit en el levantamiento. Los cuatro indicadores son: comunas con al menos 12000 viviendas y un porcentaje de viviendas desocupadas igual o mayor a 15%; comunas con al menos 5000 viviendas y un porcentaje de viviendas con moradores ausentes igual o mayor a 5%; comunas con al menos 4000 viviendas y un porcentaje de diferencia entre viviendas de censo y precenso mayor a +5%; comunas con al menos 40000 personas y un porcentaje de diferencia de habitantes entre el censo y las proyecciones de población mayor a +20%.

encargados comunales (falta de capacidad, renunciadas, etc.). Por otra parte se hace alusión a situaciones perfectamente previsibles, por ejemplo las dificultades en lugares peligrosos que impedían acudir a censar sin luz de día, problemas en comunas y barrios “dormitorios”, donde en la mayor parte del tiempo no se encuentra nadie y sólo se puede censar tarde, o los problemas para ingresar a edificios y condóminos habitados por personas de altos ingresos, donde los censistas no podían ingresar y se requería de la gestión de supervisores, encargados de local o incluso autoridades superiores para solicitar la colaboración de los administradores. Todos estos problemas impactaron fuertemente el sistema de levantamiento, perturbaron la programación y muestran que la dirección del proyecto censo no tenía ni planes de contingencia para enfrentar problemas previsibles, como la renuncia de algún jefe comunal, ni había previsto situaciones que perfectamente se podían anticipar dada la amplia experiencia de personal del INE en el levantamiento de encuestas de hogares. Así, la falta de planificación que se indicó más arriba, se concretizó en la incapacidad del proyecto para enfrentar de manera orgánica los múltiples problemas previsibles que terminaron por perturbar seriamente el levantamiento del censo.

En cuanto a las medidas que se comenzaron a tomar en las diferentes comunas, el anexo también muestra como cambiaron los procedimientos inicialmente planificados; “Back to dwelling repeatedly on different days and times to get the information, regardless of the initial instruction was to visit only three times before closing each portfolio. This meant that the portfolios were closed after having exhausted all instances to get the information”¹⁹ (*Annex 3*, página 19); “changed the conditions of the contract, changing hours and days work” (*Annex 3*, página 21); “Organization of work teams from 09:00 to 18:00 and 18:00 to 22:00” (*Annex 3*, página 32). “Se detecto la confusión con adhesivos de Censado, de acuerdo a instrucciones se pegaba a viviendas de Temporada (por estar censada la vivienda), viviendas Censada con moradores presentes (por estar censada vivienda y personas), vivienda censada con morador ausente después de la tercera visita y no encontrar moradores se pegaba también adhesivo por estar censada la vivienda... ..instruimos pegar adhesivo solo a vivienda censada con morador presente, porque esto tenía lógica en un censo de Hecho y no de Derecho, por lo que a nuestro parecer las etiquetas deberían venir diferenciadas y evitar la confusión a la comunidad y por otro lado evitar errores de censistas que se tentaran con pegar etiquetas presionados por avance exigido” (Minuta “Censo 2012 Región del Biobío” proporcionado a la comisión por Lorena Villa, página 7. En *Anexos al Informe Final...*, páginas 1098).

19 El inglés tarzanesco se debe a que las respuestas originalmente fueron hechas en español, como era de esperar en este país, y luego traducidas a los consultores internacionales por personal del INE que aparentemente no domina el oficio de la traducción.

También las medidas muestran como los encargados de comunas tuvieron que diseñar recursos para facilitar la tarea de recuperación, como carteles o una planilla para listar las viviendas pendientes: “In the districts that has high rate of absent persons it made nocturnal operatives with all census taker of the city. Besides, it designed in a regional level, a poster that every municipality distributed in the city, that it shows the work of information recuperation of absent persons” (Annex 3, página 27); “In order to reduce the rate of absent inhabitants a directory of such inhabitants was constructed, or rather, an inventory of addresses of dwellings where it had not been possible to make contact with a resident” (Annex 3, página 35). Estas dos citas muestran el nivel de falta de recursos con el que se implementó el censo, en el último caso estamos haciendo referencia a una simple planilla Excel que no fue diseñada porque simplemente no se planificó ninguna medida para la eventualidad en que fallara el mito de las tres visitas. Si una planilla así hubiese sido suministrada desde un inicio a los encargados comunales, la tarea de recuperación de moradores ausentes al menos se habría facilitado en algo.

LA FALTA DE PLANIFICACIÓN Y LAS CONSECUENCIAS NO ESPERADAS DE LAS ACCIONES

El esfuerzo por recuperar moradores ausentes dio frutos, sin embargo nada es gratis, y cuando no se planifica surgen las consecuencias no buscadas de las acciones. En este caso, podemos identificar tres consecuencias graves: aumento de las viviendas desocupadas, disminución de la calidad del levantamiento y aumento de moradores ausentes en las comunas que tenían un mejor desempeño.

Dada la instrucción de fiscalizar con mayor rigurosidad las viviendas con moradores ausentes, estos comenzaron a bajar pero coincidentemente las viviendas desocupadas a subir. Claro una manera simple de “resolver” el problema de los moradores ausentes, para equipos que estaban siendo sometidos a una creciente presión, era transformar a los moradores ausentes en viviendas desocupadas. Los encargados del levantamiento rápidamente se dieron cuenta de la situación: “Nos dimos cuenta que al aplicar mayor presión a equipos para llegar con un número bajo de moradores ausentes se corría el riesgo de aumentar las viviendas desocupadas, lo que hice notar a Jefe de proyecto. Por lo tanto la presión debería ir aplicada a ambas variables. Faltó visionar la complejidad de morador ausente, viviendas desocupadas y mayor recurso para abordarlo” (Minuta “Censo 2012 Región del Biobío” proporcionado a la comisión por Lorena Villa, página 8. En *Anexos al Informe Final...*, página 1099).

Así, a principios de junio la preocupación ya no era sólo el porcentaje de moradores ausentes, sino también el de viviendas desocupadas, que se fijó –aquí apelo a mi frágil memoria– entre 4 y 6%, más allá de lo cual había que justificar que sucedía en la zona en cuestión. Sin embargo ya no quedaba mucho tiempo,

ya no habían más recursos a que echar mano, y resultaba imposible hacer una revisión mínimamente rigurosa de las viviendas desocupadas (sobre el 10% del total nacional). El resultado fue que “En aquellas zonas en las cuales se cerraron portafolios con alto porcentaje de viviendas desocupadas es posible que algunos de estas correspondan a viviendas ocupadas, como fue detectado en las actividades de supervisión externa. Lamentablemente, no es posible aventurar qué porcentaje de viviendas podría haberse clasificado erróneamente” (*Resumen ejecutivo. Informe. Proceso de levantamiento Proyecto CENSO 2012, S/N. En Anexos al Informe Final...*, página 885).

También, ante la presión operativa por aumentar el rendimiento de los censistas, se sacrifica la calidad del levantamiento, y en ese marco de creciente presión uno de los elementos sacrificados es la supervisión. En mi experiencia, compartida con muchos otros encargados comunales, hacia la mitad del levantamiento los supervisores, ya recargados de funciones, tuvieron que asumir en gran medida la tarea de rescatar los moradores ausentes más complicados, especialmente cuando era en zonas censales que se aproximaban al 2,5% permitido y que quedaban lejos de las zonas en las cuales estaba trabajando el grueso de los censistas. De esta manera, la supervisión se alejó de lo que teóricamente estaba previsto: “Each unoccupied dwelling was in theory supervised, but we didn’t have time nor personnel to do it in all cases” (*Annex 3, página 4*); “Periodic supervisions were conducted in the field, in certain sectors to verify the quality of the survey, however, we did not have much time to do more often” (*Annex 3, página 7*).

La escasa presencia de los supervisores evidentemente contribuyó a que las viviendas con moradores ausentes se convirtieran en desocupadas, pero también probablemente influyó en que el cuestionario se aplicara de manera menos rigurosa. En el marco de la presión por censar mayor número de viviendas ya no había tiempo para aplicar el cuestionario completo: “La sospecha de que en determinadas zonas existió una elevada omisión de preguntas en las entrevistas censales parece ser correcta” (*Resumen ejecutivo. Informe. Proceso de levantamiento Proyecto CENSO 2012, S/N. En Anexos al Informe Final...*, página 885). En este anexo se señala que la omisión se concentró en las preguntas 3, 6, 8, 10, 12, 18, 23, 24, 25, 26, además de la pregunta por parentesco y principal aporte al hogar. Cabe señalar que es conveniente no subestimar estos problemas de omisión, como lo hacen los consultores internacionales,²⁰ ya que en otro anexo se indica que la pregunta de parentesco tuvo un altísimo nivel de no respuesta: “...en base a los resultados obtenidos del análisis de las bases de datos del cen-

20 Ellos señalan: “The overall picture provided by the missing value rate information in Table 5.1 is reasonably good. Missing value rates for 23 of the 37 variables listed are less than 2%” (Report of the International Commission..., página 33), aunque unas líneas después califican de “regrettable” (lamentable, deplorable) el resultado para cinco variables.

so, se observa que el parentesco tiene un porcentaje de no respuesta del 32%” (*Problemas Asociados al Diseño del Cuestionario Censal 2012* página 9. En *Anexos al Informe Final...*, página 875).

Por último, una consecuencia de buscar disminuir los moradores ausentes de las comunas con mayores problemas fue aumentarlos en comunas desde las cuales salieron equipos para reforzar las comunas más aporreadas. Esto se indica como motivo del alto número de moradores ausentes de la comuna de Santiago: “The percentage of absent inhabitants was due to the fact that on June 11th I was assigned three comunas that were progressing slowly (Independencia, Quinta Normal and Recoleta) and the decision was made to reassign census staff from Santiago to the aforementioned comunas in order to improve coverage. If this hadn’t been the case, Santiago wouldn’t have had absent residents or they would have been much fewer (*Annex 3*, página 34). Intentando resolver un problema se creaban otros.

LA DESESPERACIÓN...

Hacia mediados de junio, cuando según las declaraciones originales el censo tendría que haber estado concluido, en algunas comunas, no pocas, se enfrentaba una situación desesperada: “This comuna [Quinta Normal] was assigned to me on 11th June with 49.1% of dwellings surveyed” (*Annex 3*, página 37)... ¡¡¡el 11 de junio menos de la mitad de las viviendas encuestadas!!!, es decir, en poco más de 15 días se tenía que encuestar al 50% de la comuna (y estamos hablando de una comuna que no es de la zona oriente de Santiago ni de la Segunda Región, que es donde el ex director Labbé identifica los problemas del censo, (véase Labbé, *Informe a Comisión Investigadora...*, página 8)). Podemos imaginar que en las jefaturas del proyecto censo cundía algo más que preocupación.

Veamos algunos correos de junio: “Eduardo, como ya se nos agota el tiempo, creo que lo más conveniente aparte de seguir exigiendo a todas las regiones bajar MA y certificar % de desocupadas es focalizarnos en las regiones IV, V, VI y Metropolitana para Moradores Ausentes y V, VIII y Metropolitana para % de Desocupadas... EN cuanto a % de Desocupadas, la apuesta es que un % del orden del 3% a nivel Nacional son Viviendas Ocupadas Personas Presentes. Los grandes números indican... ..una cifra final del orden del 11% de Desocupadas [el cuadro abajo del correo muestra un 13.71% en ese momento] (de Alejandro Sabag, Jefe de Gestión, Logística e Informática del proyecto, a Eduardo Carrasco, Jefe del Proyecto Censo, 8 de junio, *Informe. Proceso de levantamiento Proyecto CENSO 2012*, página 65. En *Anexos al Informe Final...*, página 947); “...se requiere que realicemos juntos un esfuerzo adicional de envergadura para recuperar viviendas moradores ausentes y viviendas desocupadas mal clasificadas, de forma tal de que obtengan ustedes una buena cobertura...” (de Eduardo Carrasco, Jefe del Proyecto Censo, a los directores regionales y encargados de zona de la RM, 29 de junio,

Informe. Proceso de levantamiento Proyecto CENSO 2012, página 66. En *Anexos al Informe Final...*, página 948). Cabe hacer notar que este último correo del jefe de proyecto censo fue enviado el 29 de junio, dos días antes del final formal del levantamiento. Así, no sólo muestra la desesperación que cundía hacia el término del levantamiento, también muestra que este se prolongó por algunas semanas más de la fecha oficial, de lo contrario esa arenga no tendría ningún sentido.

A esas alturas obviamente se había perdido toda ortodoxia en el levantamiento censal. A todas las comunas nos enviaban listados de personas que solicitaban ser censadas y eran censadas vía telefónica. Hubo otras medidas más ingeniosas y desesperadas: “On two occasions, a stand of INE was installed to capture population was not surveyed. In streets with high pedestrian traffic of Antofagasta” (*Annex 3*, página 19); “...census notifications were left at the dwellings informing residents to visit established interview points” (*Annex 3*, página 36); “Visits were made to public institutions to speak directly to the workers who had not been surveyed in their respective homes, and they were surveyed during these visits” (*Annex 3*, página 28). No es que quiera ser ortodoxo, pero ¿qué seguridad hay que otro miembro del hogar de un oficinista o un peatón que es censado en su oficina o en la calle no haya contestado el censo sin que él lo supiera?.

EL CIERRE

No he visto análisis del cierre del levantamiento censal, así que en esta sección apelo a mi memoria. El contrato original de los censistas finalizaba el 15 de junio, poco antes nos pidieron que analizáramos cuanto era el mínimo para cerrar y también nos pidieron a las comunas más avanzadas que destináramos personal a otras comunas, en mi caso desde Pudahuel tuve que destinar censistas a Estación Central y Quilicura. Por eso, cuando se acercaba el 30 los encargados comunales creíamos que, ante el evidente atraso generalizado, el gobierno destinaría algunos recursos para continuar el levantamiento. No fue así, el miércoles 27 se nos convocó a una reunión y se nos señaló que, salvo las comunas más atrasadas, que no eran pocas, el levantamiento terminaba el sábado 30. Pero en tres días no sólo terminaba el contrato de los censistas, también el de los supervisores, encargados de local y el de los encargados comunales “externos al INE”, es decir, los que no provenían de una unidad del INE antes del censo. Eso equivalía al caos.

El proceso de levantamiento sigue una secuencia lógica bastante clara. Una vez que salen los censistas, estos censan, entregan los cuestionarios a los supervisores, estos los revisan, los juntan por portafolio, completan la información resumen del portafolio y lo entregan al encargado de local, el encargado digita la información en el sistema de control de gestión en línea, luego juntaba todos los portafolios y los guardaba en la respectiva caja de la zona censal. Toda esa secuencia tuvo que frenarse en seco, para juntar y ordenar todo en tres días.

Esa tarde, en medio de la desolación en la que quedamos –varios encargados comunales se enteraron que en tres días quedaban sin trabajo–, empezamos a llamar a nuestros encargados de local para contarles la mala nueva y decirles que había que parar todo, terminar al día siguiente el levantamiento, asegurarse de recuperar todos los portafolios que andaban en la calle, que los supervisores llenaran la información resumen de los portafolios, ingresarla en el sistema y meter los portafolios en las cajas, todo en medio del desorden propio de una mudanza, porque también había que trasladar todas las cajas (varias decenas o incluso centenas) y materiales de valor (computadores, impresoras, etc.) a la única oficina que quedaría por comuna (por lo que también era necesario coordinarse con la municipalidad y con el vehículo que se nos asignó para los traslados), limpiar y ordenar las oficinas que se dejaban, etcetera. Fueron un par de días de locos, corriendo de local en local y tratando de mantener algún control sobre la situación. Yo imaginaba si los encargados comunales que quedaban cesantes el 30 harían el trabajo.

Obviamente la consecuencia fue que en algunas comunas los locales y el material, incluido los cuestionarios censales, quedaron en un completo desorden, y costó semanas para que personas del INE tuvieran que reordenar y despachar las cajas con cuestionarios en un relativo orden, que no asegura que las últimas zonas que se estaban censando no hayan quedado entremezcladas. Yo, con una situación relativamente ordenada, demoré dos semanas completas en cerrar mi comuna.

Así, mientras en algunas comunas se seguía trabajando arduamente en terreno, parte de mis censistas siguieron trabajando en Quilicura, durante las dos o tres semanas iniciales de julio solitarios encargados comunales estuvimos limpiando y ordenando los locales censales, tomando censos por teléfono a partir de un listado que nos enviaban todos los días con personas que solicitaban ser censadas, completando la información en el sistema de control de gestión y preparando todo para el despacho. Era el final del levantamiento censal.

EL RESULTADO DEL CENSO

El 9,3% de omisión a nivel nacional es el resultado más importante del censo. A él llegó la comisión externa después de su análisis, los consultores internacionales no lo refutaron, y los análisis que hemos realizado en el subdepartamento de demografía del INE llega a cifras muy similares (son análisis no oficiales por lo que no puedo hacer referencia concreta a ellos). Pero eso no es lo más grave. El censo presenta sesgos importantes, por una parte demográficos. En marzo de este año un asesor internacional, Eduardo Arriaga, fue traído para realizar un primer análisis demográfico del censo junto al subdepartamento de Demografía. La conclusión del Doctor Arriaga fue que, comparando las poblaciones masculinas y femeninas por grupos de edad de los censos 1992, 2002 y 2012, en el Censo

2012 faltan unos 210.000 hombres entre los 20 y 60 años, fenómeno que no tiene explicación demográfica por lo que se trataría de una omisión diferencial debido a un problema de levantamiento de información.²¹

Otro sesgo muy importante es el territorial, ya que los niveles de omisión son muy diferentes por comuna. La comisión interna señala: “Respecto a los resultados por comuna, la realidad parece muy heterogénea entre las distintas regiones” (*Informe. Proceso de levantamiento Proyecto CENSO 2012*, página 15. En *Anexos al Informe Final...*, página 900). Pero lo más grave no es la diferencia entre comunas, más complejo es que no se tiene certeza sobre el monto de omisión en cada comuna. A nivel nacional la omisión puede calcularse con relativa facilidad ya que la migración internacional es relativamente baja, y además se cuenta con datos del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior que, al menos, sirven para tener una referencia al volumen del fenómeno. La gran magnitud de la migración interna, y la total carencia de registros sobre ella, imposibilita este cálculo a nivel de comuna e incluso de región. Por lo tanto, aunque se tiene una idea sobre cuales comunas tuvieron más o menos problemas durante el levantamiento, no hay posibilidad de cuantificar estos niveles diferenciados de cobertura.

En relación a la calidad de los datos. Se hizo referencia más arriba a trabajos que dan cuenta de graves problemas en la base de datos no imputada, en la llamada “base 0”, que se reflejan en niveles muy altos de no respuesta de varias variables (Véase el tema en *Resumen ejecutivo. Informe. Proceso de levantamiento Proyecto CENSO 2012*, S/N. En *Anexos al Informe Final...*). Sin embargo, lo que algún día recibiremos los usuarios será una base imputada, por lo que no podremos analizar este aspecto. Peor, la base “0,0” es decir, absolutamente no imputada, no estuvo disponible para la comisión externa, y aparentemente tampoco para la interna ni para los consultores internacionales. La comisión externa al respecto señala: “Del análisis realizado por la Comisión, tanto de las tabulaciones recibidas por el trabajo supervisado por Lenin Aguinaga de CELADE como de las muestras, se pudo concluir que no se puede llegar de manera precisa a la BASE 0, deshaciendo el proceso de Fase Previa a partir de las bases actualmente disponibles en el INE. Es decir, en el INE no se ha logrado reconstruir todo el proceso de chequeo de consistencia y correcciones por no respuesta, pues el proceso no había sido plenamente documentado, y se habían “pisado” versiones sucesivas de las bases. Por lo tanto, no existe una manera confiable y documentada de aseverar que se cuenta con una base de datos de la población efectivamente censada aún cuando la Comisión estimó que los números de personas podrían no variar de manera significativa. Esto adquiere relevancia por cuanto la Comisión pudo constatar que en la fase previa, se introdujeron correcciones por no respuesta en

21 Véase el Informe sobre el Asesoramiento dado al Instituto Nacional de Estadísticas de Chile realizado por el Doctor Arriaga.

las variables que no quedaron registradas en el informe realizado de manera ex post” (*Recomendaciones para el INE destinadas a obtener una base de datos de la población efectivamente censada*, S/N. En *Anexos al Informe Final...*, página 67).

Finalmente, ¿qué se puede señalar cómo conclusión?. Mi opinión sobre la calidad del censo ha quedado manifiesta en las páginas anteriores, no es un buen censo y no es útil para los niveles territoriales menores. Ni siquiera es útil como muestra, ya que está sesgado por sexo, por edad, por territorios y quizá por otras variables que aún no han sido analizadas. Además, un censo no es una encuesta, porque toda encuesta necesita un marco muestral de referencia y este censo para convertirse en muestra necesitaría otro censo como su marco muestral. Una paradoja. El destino del censo parece estar en manos del nuevo gobierno, quizá ellos tengan los supra-técnicos necesarios para evaluar los diferentes informes técnicos y llegar a la conclusión técnica más adecuada. O quizá a estas alturas sólo sea cosa de sentido común, ¿podemos estar 10 años con el censo más cuestionado de la historia?, ¿podemos usar el censo 2002 hasta el año 2020?. Como siempre, las decisiones técnicas importantes son políticas.

BIBLIOGRAFÍA

Arriaga, *Informe Sobre el Asesoramiento Dado al Instituto Nacional de Estadística de Chile*. http://ciperchile.cl/pdfs/04-2013/ine/INFORME_ARRIAGA.pdf

Bravo, D; Larrañaga, O; Millán, I; Ruiz, M; Zamorano, F, *Informe Final Comisión Externa Revisora del Censo 2012*. http://www.ine.cl/filenews/files/2013/noviembre/informe_final-comision-nacional.pdf

Bravo, D; Larrañaga, O; Millán, I; Ruiz, M; Zamorano, F, *Resumen Ejecutivo comisión externa revisora del CENSO 2012*. <http://ciperchile.cl/pdfs/08-2013/ine/ResumenEjecutivo.pdf>

Bianchini, R; Feeney, G; Singh, R; *Metodología de trabajo, conclusiones y recomendaciones del informe de la comisión internacional para el censo de población y vivienda 2012*. <http://www.ine.cl/filenews/files/2013/noviembre/resumen-ejecutivo-censo2012-esp.pdf>

Bianchini, R; Feeney, G; Singh, R; *Report of the International Commission on the 2012 Population and Housing Census of Chile*. <http://www.ine.cl/filenews/files/2013/noviembre/informe-final-censo2012-eng.pdf>

INE, *Annex 3. International Commission Request to Regional Offices* <http://www.ine.cl/filenews/files/2013/noviembre/anexos-comision-internacional.pdf>

INE, *XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda – Chile 2012. Guía del Censista*

Labbé, Francisco, *Informe a Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados*. <http://static.latercera.com/20130827/1808698.pdf>

Subdepartamento Estadísticas Demográficas, *Comentarios del Subdepartamento Estadísticas Demográficas, en relación al Informe presentado por la Consultoría Internacional sobre el Censo de Población y Vivienda 2012 de Chile*. http://www.elmostrador.cl/media/2013/11/Carta_Abierta_INE_25_Nov_2013.pdf

Varios autores, *Anexos al Informe Final Comisión Externa Revisora del Censo 2012*. http://www.ine.cl/filenews/files/2013/noviembre/anexos_comision_externa_revisora-comision-nacional.pdf

Siete medidas de políticas educativas para “extinguir” la educación pública¹

Dr. Jesús Redondo²

A lo largo de las últimas décadas se ha realizado bastante investigación en la educación chilena; pero la política educativa no se ha basado en las evidencias, sino en opciones ideológicas neoliberales. Parece entonces un poco inútil seguir añadiendo evidencias de investigación con la intención de influir en las políticas educativas, salvo para aquellos profesionales de la investigación y de las evidencias que tienen que justificar su cambio de opinión para seguir siendo considerados como “expertos” cuando cambia el sentido común de las políticas educativas por la presión de “la calle”. Compare usted mismo las opiniones y las “evidencias” de los “expertos” en los últimos años en Chile y quedará sorprendido.

Puede ser más provechoso describir y documentar lo que realmente ha ocurrido y ocurre como consecuencia de las políticas educativas reales: las que se dicen y se hacen, las que se dicen y no se hacen, las que no se dicen y se hacen, las que no se dicen y no se hacen.

Por esto, vamos a tratar (si se puede) de identificar las siete (un siete para Chile) medidas más significativas que se han implementado en la política educativa chilena, y su consecuencia más evidente: la extinción de la educación pública en todos los niveles educativos.

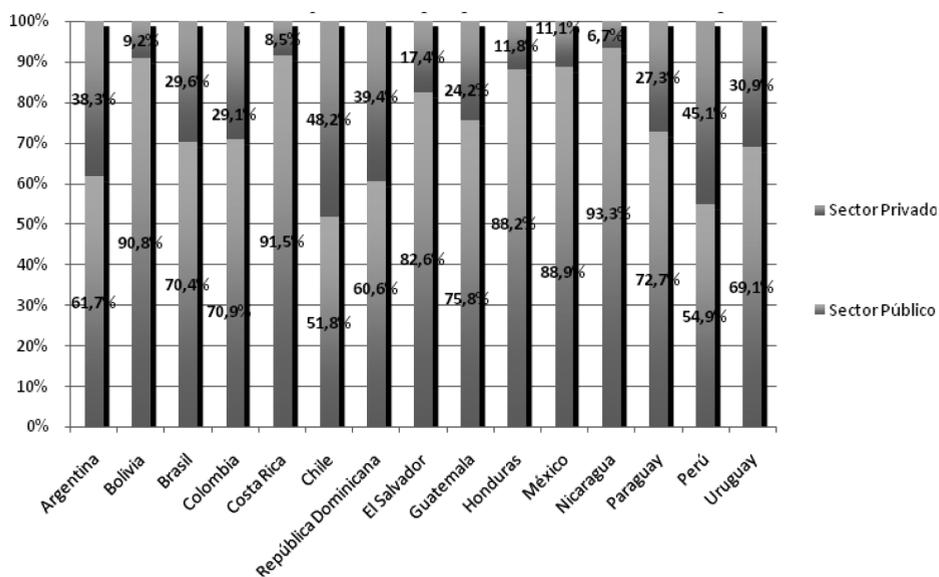
Quizás es bueno partir conociendo los datos de la realidad en cada uno de los niveles del sistema educativo chileno, y su comparación con el “barrio” latinoamericano. Tomamos los datos prestados de SITEAL³:

1 Basado en documento presentado en Seminario de Grupo CLACSO de Políticas Educativas. Julio 2012. Santiago de Chile.

2 Académico Departamento Psicología. Director OPECH. FACSO. U. de Chile.

3 Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina. Dato Destacado n° 23. Diciembre 2013: Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina.

GRÁFICO 1: DISTRIBUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES DE NIVEL INICIAL SEGÚN SECTOR DE GESTIÓN DEL ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO AL QUE ASISTEN POR PAÍS. AMÉRICA LATINA, 15 PAÍSES, CIRCA 2010.



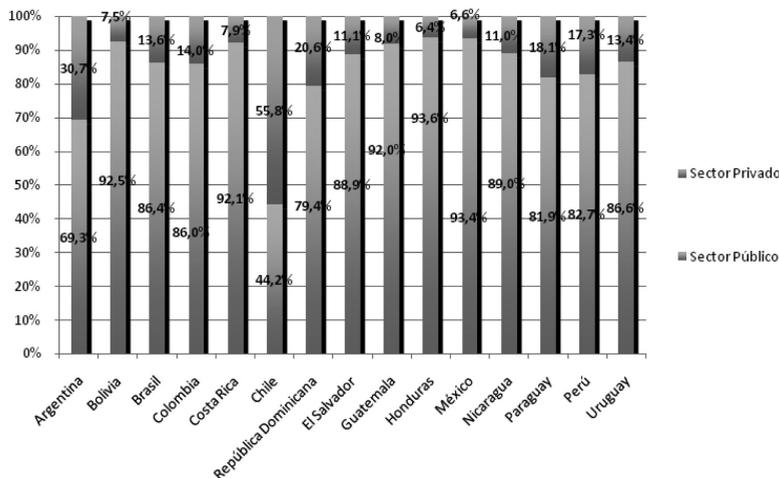
¹ Basado en documento presentado en Seminario de Grupo CLACSO de Políticas Educativas. Julio 2012. Santiago de Chile.

² Académico Departamento Psicología. Director OPECH. FACSU. U. de Chile.

³ Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina. Dato Destacado n° 23. Diciembre 2013: Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina.

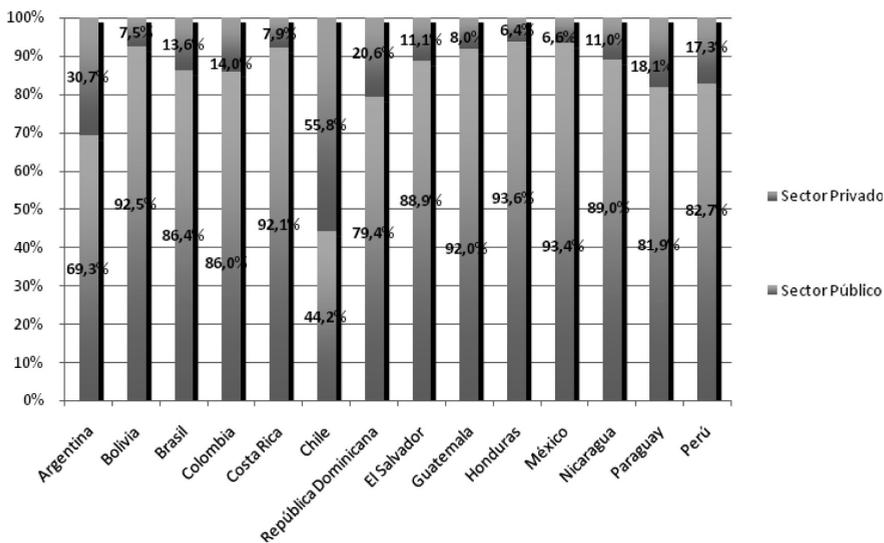
Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país.

GRÁFICO 2: DISTRIBUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES DE NIVEL PRIMARIO SEGÚN SECTOR DE GESTIÓN DEL ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO AL QUE ASISTEN POR PAÍS. AMÉRICA LATINA, 15 PAÍSES, CIRCA 2010.



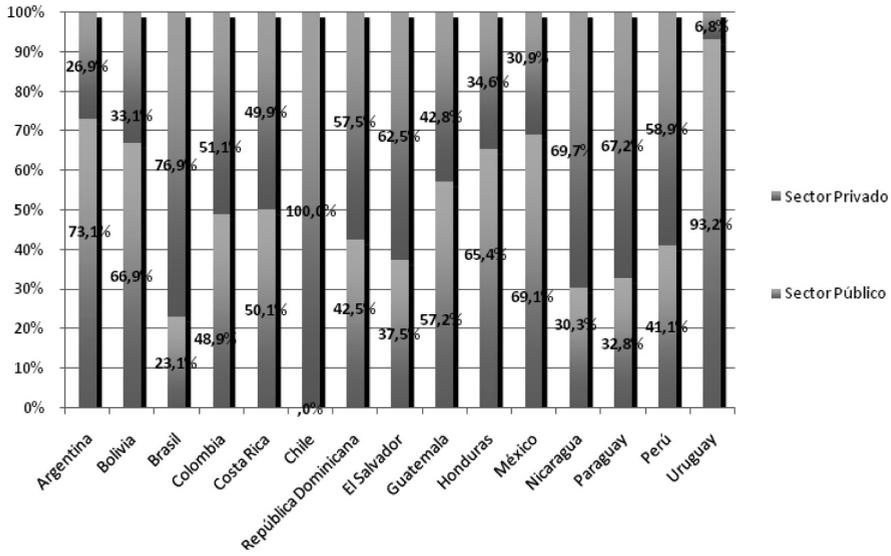
Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país.

GRÁFICO 3: DISTRIBUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES DE NIVEL MEDIO SEGÚN SECTOR DE GESTIÓN DEL ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO AL QUE ASISTEN POR PAÍS. AMÉRICA LATINA, 15 PAÍSES, CIRCA 2010.



Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país.

GRÁFICO 4: DISTRIBUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES DE NIVEL SUPERIOR SEGÚN SECTOR DE GESTIÓN DEL ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO AL QUE ASISTEN POR PAÍS. AMÉRICA LATINA, 15 PAÍSES, CIRCA 2010.



Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país.

El objetivo real de la política educativa es lo que realmente logra. En los últimos cuarenta años (1973-2013) en Chile el objetivo real ha sido ex-terminar la educación pública. Todas las medidas de política educativa han logrado ese objetivo; aún cuando hayan sido justificadas en el discurso político e incluso académico con otros objetivos; y por cierto, en muchos casos, no los hayan logrado. Por tanto, si compartimos el objetivo señalado podemos compartir las políticas, de lo contrario debemos ser muy cautos en cuanto a su uso para lograr otros objetivos.

1. DESPRESTIGIE SISTEMÁTICAMENTE A LOS PROFESORES Y LAS PROFESORAS

En el inicio de la política de este periodo (1973-1989) se concretó el exterminio y desaparición de un grupo significativo de profesores y profesoras; la disolución del sindicato unificado de trabajadores de la educación SUTE; y sistemáticas políticas de devaluación de los profesionales de la educación: reducción de salarios, formación inicial fuera de las universidades, deterioro de las condiciones de trabajo (número de horas en aula; número de estudiantes por aula, etc.), disminución de los recursos docentes en las aulas; edificios deteriorados y sin renovación, etc.

Se inicio, posteriormente, en el periodo de transición (1990- ¿?) un proceso de modernización de la educación y de reformas educativas. Se aprobó un estatuto docente que mejoraba en alguna medida las condiciones laborales de los profesores, al tiempo que dejaba en sus puestos a los directores nombrados en el periodo militar.

Tanto la modernización como la reforma fueron diseñadas e implementadas por “expertos” de profesiones no centralmente educativas o pedagógicas, y sin consideración de las condiciones socio-políticas e histórico-culturales de los profesores y profesoras reales de Chile, heredadas de los periodos anteriores.

Todas las informaciones derivadas de indicadores de evolución del sistema escolar fueron utilizadas por los medios de comunicación, con bastante anuencia del ministerio de educación y de los expertos, como armas arrojadas a los profesores; destacando su responsabilidad por los resultados escolares, sin consideraciones de ninguna naturaleza. Año tras año el mensaje se repitió: A) Los/as profesores/as de las escuelas públicas son los responsables; son malos/as profesores/as. B) La reforma está bien diseñada e implementada pero los/as profesores/as lo hacen mal. C) Los docentes no son interlocutores válidos para mejorar la educación, están cegados por sus intereses corporativos y gremiales. D) Algunos sí lo hacen bien, pero no reciben los incentivos que se merecen.

Se procede a generar un sistema de evaluación de los profesores y se crean políticas de incentivos económicos para los “buenos” profesores. Primero incentivos colectivos a las escuelas de excelencia que muestran mejores resultados; después incentivos individuales a los profesores que mejores resultados tienen en las evaluaciones. Posteriormente se intenta ligar los incentivos a los resultados que obtienen los estudiantes. Finalmente se diseña una propuesta de carrera docente ligada a la competencia, los incentivos y el desempeño individual; combinando mecanismos estandarizados en manos del ministerio de educación, con mecanismos “ceranos” en manos de los directivos - gerentes de los centros escolares.

Es decir, un proceso sistemático y continuo de responsabilidad por los resultados (accountability). Ya se ha señalado por varios autores que desde 1970, la crisis de acumulación del capitalismo post-fordista había dado lugar a crisis políticas (deterioro de los estados de bienestar en el norte, golpes de estado y gobiernos autoritarios en Latinoamérica y el sureste asiático) que a su vez derivaron en un cambio del sentido común, dando paso a la ideología neoliberal. En los sistemas escolares se abogó por la desconcentración o la descentralización, la reducción de las inversiones públicas, etc. Esto propició la mercantilización y privatización progresiva de la educación. Al responsabilizar a los entes locales y a los privados de los resultados escolares; estos buscan la forma de responsabilizar a los centros y los profesores; y finalmente estos a las familias y los estudiantes. Se produce así el proceso de la “psicologización de los problemas sociales”, la otra cara de la “accountability”. El control se ejerce de todas formas desde los

entes políticos y los mercados a través de la estandarización de las mediciones de los resultados escolares. Un proceso perfecto (y perverso) para enseñar a las víctimas a culpabilizarse, dejando invisible a los verdaderos responsables de la iniquidad de la inequidad.

2. FAVOREZCA DE TODAS FORMAS LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA

Los derechos humanos reconocen derechos educativos. Uno de ellos es la libertad de enseñanza. Este derecho se refiere a la posibilidad de abrir centros escolares; pero también se refiere a la libertad de cátedra de cada uno de los profesores y de las profesoras.

Adicionalmente, se ha entendido que para que sea efectiva, este derecho debe ser favorecido mediante el financiamiento estatal. Ya que además posibilita otro derecho educativo: la libertad de elección por las familias de los centros educativos para sus hijos e hijas.

En este cruce de derechos, el caso chileno tomó una definición, mediante la LOCE (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza) firmada el último día del gobierno dictatorial, y entrando en vigencia el primer día de la post-dictadura. La definición optó por asegurar la preferencia de derechos del dueño del colegio. Es el dueño el que define y limita la libertad de cátedra de los profesores y la libertad de elección de las familias, que se transforma en la libertad de selección de estudiantes por los centros escolares desde los criterios de sus dueños.

De esta forma, son los propietarios de los colegios y sus derechos, los que prevalecen sobre todos los otros derechos educativos. Si además estos dueños son financiados por fondos públicos en igualdad con los centros públicos, sin controles, y pueden obtener ganancias económicas (lucro); el proceso de mercantilización y privatización progresiva de la educación pública es imparable.

En este contexto legal, comunique anualmente los resultados escolares sin desagregar los mismos por niveles socioeconómicos, solo por tipo de administración educativa (pública o privada). O, si lo desea, desagregue, pero no lo haga mezclando al mismo tiempo ambos criterios. La evidencia reiterada, año a año, medición a medición, señalará que lo privado es siempre mejor que lo público. Esto reforzará su política de privatización y la dotará de base empírica, evidencia.

No aplique ninguna política de control sobre los centros privados; ellos son autónomos, eficientes, lo hacen bien y además son las familias que los eligen (votan con los pies) los que realizan controles más eficientes que los que podrían hacer funcionarios públicos ineficientes, irresponsables y hasta incluso corruptos. Y de forma más barata. Basta una "accountability" general por medio de los indicadores estandarizados de los resultados. Ante cualquier eventualidad de impacto público, ejerza una medida ejemplar (cierre del colegio, o muy alta multa) y reubique a los estudiantes en otro centro privado. Esta política en contra de los muy malos colegios privados debe publicitarla, y le permitirá justificar, en

su momento, el cierre de muchos colegios públicos con malos resultados. Por supuesto, oriente a los estudiantes de los colegios públicos que se cierran a colegios privados; ya que no habrá plazas disponibles en los cada vez menos colegios públicos. En un tiempo razonable conseguirá su objetivo: la mayoría de los colegios serán privados. La calidad promedio del sistema educativo no habrá mejorado significativamente, pero sí tendrá un sistema educativo en manos de los propietarios de los colegios y sus intereses de mercado e ideológicos.

Si por casualidad tiene lugar alguna catástrofe significativa, aproveche la oportunidad para no reparar muy rápido los colegios públicos, es tiempo precioso para incentivar el aumento de matrícula en los centros privados. Si decide reparar los colegios públicos, aproveche para fusionarlos, y procure que la reparación esté a cargo de entidades privadas que se publiciten con la eficiencia en la reconstrucción.

3. FINANCIE LA EDUCACIÓN CON MODELOS REALMENTE EFICIENTES

No es posible lograr objetivos de políticas educativas sino alineamos adecuadamente el financiamiento con los mismos. En una primera etapa debe asegurarse de que financiará la educación desde los fondos públicos por debajo de su costo real mínimo. De este modo usted logrará generar competencia entre las escuelas por su supervivencia.

Financie de forma eficiente, asegurándose que financia por unidad de producción educativa (estudiante): más estudiantes, más financiamiento. De esta forma asegura rápidamente la cobertura de acceso universal. No importa si esto aumenta el número de estudiantes por cada aula; porque esto favorece el deterioro de la profesión docente (medida 1).

Financie de forma eficiente, asegurándose de que además financia por asistencia diaria de cada estudiante; porque esto añade presión para la permanencia efectiva de los estudiantes en los centros; asegurando así que la cobertura sea plena cada día. Es posible que esta medida no pueda ser adecuadamente fiscalizada desde los órganos ministeriales; pero no importa tanto, ya que deja un fondo de culpabilidad en los centros educativos que permite un control subjetivo más eficiente. Además, siempre puede aparecer con una fiscalización sorpresa, donde lo requieran, especialmente los centros públicos.

Financie eficientemente, implementando un modo de financiamiento igual para los centros públicos y privados; esto aumentará la competencia entre ellos.

Permita que los centros, especialmente los privados con financiamiento público y los públicos de excelencia y calidad, probada por la evidencia de las mediciones, puedan cobrar a las familias un adicional, además de la escasa subvención, para que estas puedan exteriorizar su compromiso con los colegios y la educación de sus hijos. Este adicional permitirá atraer a emprendedores al

mercado de la educación, y aumentará la oferta de proveedores privados en cada vez más zonas geográficas y territorios.

Permita, así mismo, a los centros, ante el exceso de demanda de las familias, que puedan elegir estudiantes. No es una medida legal (desde los principios de los derechos educativos consagrados en los DD.HH., DD de la infancia y Protocolos internacionales; aunque sí desde séptimo básico según la LGE) porque posibilita la discriminación por cualquier tipo de criterio de los propietarios de los centros; pero es muy efectivo para potenciar la libertad de enseñanza, mejorar los buenos resultados escolares en aquellos colegios que pueden seleccionar, generalmente privados, y tiene buena acogida entre las familias que están dispuestas a ser elegidas en sus hijos como ganadores.

No se olvide de desarrollar una intrincada reglamentación legal para el financiamiento, especialmente en relación a los centros públicos. Es importante que estos tengan muchas dificultades burocráticas para realizar los gastos. Que siempre se retrasen los pagos, de forma que sean poco eficientes y tengan mala imagen entre los proveedores de bienes y servicios. Exija adicionalmente una transparencia total, como corresponde al uso de los bienes públicos. En cuanto a los centros privados subvencionados, considere el financiamiento como un derecho del dueño del colegio de forma que una vez entregado, la libertad de uso sea total, sin ningún tipo de controles, sin transparencia ante nadie; incluso que los miembros de la comunidad escolar (familias, profesores, estudiantes) no tengan ninguna atribución de control real, solo consultiva y sometida al juicio del propietario del colegio.

Un financiamiento eficiente quizás llegue a exigir que financie diferencialmente a los estudiantes de los sectores socio-económicos más deficitarios, por favor vea los criterios en la medida siguiente.

Es seguro que se requiere financiar servicios complementarios a la tarea de educación, tales como libros, alimentación, transporte, algunos aspectos de salud de los estudiantes, etc. Es fundamental asegurar que todos estos apoyos a los centros sean realizados, pero no con un financiamiento directo, sino financiando servicios privados externos a las escuelas, de forma que los centros, especialmente los públicos, no puedan articular ni el financiamiento ni los servicios complementarios con la tarea educativa. Por otra parte, no ponga impedimentos para que los dueños de los colegios puedan ser al mismo tiempo proveedores de estos servicios para sus centros y para otros centros.

4. CREE SISTEMAS DE MEDICIÓN CENSALES

Opte por un modo de control con mando a distancia. Monitoree el sistema educativo con un conjunto de mediciones estandarizadas de carácter censal y reiterativas en distintos momentos del proceso escolar (preescolar, 2° básico, 4° básico, 2° medio, 4° medio). De esta forma dispondrá de información, de datos,

para evaluar el sistema escolar y a cada colegio. Si no es censal, podrá monitorear igualmente el sistema escolar, pero no dispondrá de una herramienta para el control efectivo de cada colegio.

Asegúrese de que más allá de lo que efectivamente midan en cada momento, los medios de comunicación, todos los años, y mejor varias veces en el año, transmiten las evidencias de que los colegios privados siempre tienen mejores resultados que los públicos. Es muy importante asegurarse de que aunque existan investigadores que pueden eventualmente probar otra cosa con los mismos datos, sus evidencias no encuentren eco en los medios de comunicación y no sean muy aceptados por la comunidad académica oficial.

Aún cuando los resultados de que dispone con estas mediciones censales indican solo los aprendizajes de los estudiantes en relación a los contenidos curriculares estandarizables; estos resultados deben ser presentados como indicadores ciertos de la calidad educativa de los centros. De forma que pueda atribuirse a los centros escolares sus resultados. Si se presenta este mensaje, puede posteriormente utilizarse estos mismos indicadores para realizar políticas educativas diversas: incentivos a los centros y a los profesores, clasificación de las escuelas para focalizar intervenciones o recursos, etc.

Puede incluso arriesgarse a una política de hacer responsables (accountability) a los centros por sus resultados, potenciando instancias de reflexión sobre estos datos para generar proyectos de mejora desde los centros que logren aumentar sus puntajes en las pruebas y así demostrar que ha mejorado la calidad de la educación que entrega el centro. Entre las medidas que tomen los centros para lograr “mejorar los puntajes en las mediciones estandarizadas”, debe promover el aumento de la dedicación escolar al aprendizaje instrumental en lenguaje y matemáticas, al tiempo que promoverá la disminución de tiempo escolar para la historia, el arte, etc.

Si algunos centros, sobre todo privados, se ven tentados a expulsar o seleccionar estudiantes en función de sus potenciales o reales resultados en las pruebas, no ponga dificultades; ya que esto ayudará a que puedan ofrecer una imagen social de mejora de calidad de forma rápida; favoreciendo el objetivo de la política educativa.

Es también posible que investigadores planteen que deberían utilizarse los datos de las mediciones para realizar estudios de valor agregado al interno de cada escuela, en lugar de comparar entre escuelas. No se enfrente a esta propuesta, pero procure que no llegue a realizarse realmente antes de que alrededor del 75% de la enseñanza esté en manos privadas, evidentemente justifíquelo en razones técnicas.

Es seguro que las evidencias permanentemente de las mediciones señalen que en los niveles socio-económicos más bajos los resultados son más bajos. Esto puede exigir políticas específicas de financiamiento diferencial de estos estudiantes y de las escuelas en las que se concentran (SEP). Cree un sistema de

financiamiento diferencial en base a los resultados de las mediciones, pero con compromisos de mejora (consulte la medida siguiente).

Ante las evidencias de la segmentación progresiva y escandalosa del sistema educativo, defienda la libertad de elección de los padres y promueva que los centros privados tengan incentivos financieros para seleccionar también a los estudiantes pobres de los que puede preverse buenos resultados en las mediciones. Esto disminuirá la sensación de segmentación socio-económica, deteriorará aún más los resultados de los centros públicos al ser descremados de sus estudiantes con mejores resultados, y por tanto apoyará el objetivo central de la política.

5. PROMUEVA POLÍTICAS DE MEJORA FOCALIZADAS EN LOS COLEGIOS CON PEORES RESULTADOS

Los colegios con peores resultados serán en general los de los sectores populares y rurales públicos, que no seleccionan estudiantes y que atienden a las familias con más bajos niveles educativos y socio-económicos. Promueva políticas de apoyo y focalización de inversión en estos colegios para que puedan mejorar sus resultados.

Deje para ello en evidencia pública y publicitada la situación de estos centros educativos como centros deficientes que deben mejorar sus resultados, equiparándolos a malos centros, con baja calidad, aunque evidentemente no sea lo mismo.

Asegúrese que las familias entienden el tipo de colegio en el que están sus hijos, y que el problema está en los profesores, que no lo hacen bien. Como objetivo del programa de focalización, asegúrese que puede demostrar que los colegios no mejoran sus resultados, a pesar de los esfuerzos de las políticas de focalización y del aumento de inversión.

Para ello es muy importante que los apoyos a los centros sean externalizados a agentes privados que desde sus propios criterios o en acuerdo con los dueños, realicen un asesoramiento y capacitación a los centros. De esta forma el gasto se realizará en el ámbito privado, se evita que los profesores y centros reflexionen autónomamente, y finalmente la “responsabilización” por los resultados (que en general tenderán a no ser positivos) recaerá sobre los directores y los profesores de los centros.

Con el tiempo todo esto constituirá evidencia para el cierre de estos centros.

6. DEFIENDA EL GERENCIAMIENTO EN EDUCACIÓN

Las escuelas son poco eficientes porque carecen de tradición de gerencia y están excesivamente dependientes del “pedagogismo”.

Potenciar la necesidad de verdaderos líderes escolares es una política educativa muy necesaria. Pero no cualquier liderazgo. Debe promoverse el liderazgo

de directores que tiene formación y actitudes proclives a una gestión eficiente. Promoverá por tanto la formación en gestión eficiente de los directores y el introducir especialistas en gestión (economistas, administradores, ingenieros) en la dirección de los centros escolares. Debe dar permanentemente señales de que las escuelas también son empresas que requieren ser manejadas con criterios de eficiencia.

Reforme la legislación escolar para dar atribuciones a los directores sobre los contratos de los profesores, sobre la evaluación de los mismos y sobre el presupuesto.

Todas estas medidas encajarán a la perfección en la cultura y los intereses de los centros privados y sus formas de gestión. Al mismo tiempo será un permanente impedimento para la cultura más burocrática de los centros públicos. Sus tradiciones de escuela pública serán difíciles de cambiar y adaptar a los requerimientos de gestión señalados; pero no se preocupe, esta dificultad permitirá llegar más fácilmente al objetivo de extinguir la educación pública.

No hay evidencia de investigación que señale que el modo de gerenciamiento logre mejorar la calidad educativa y o los resultados de las mediciones; pero tampoco que la administración burocrática de las escuelas logre mejorarlas.

Las escuelas efectivas requieren un conjunto de características interrelacionadas que para lograrlas suponen procesos histórico-culturales y psico-sociales complejos que escapan a los tiempos de las políticas públicas; por lo que su implementación requiere políticas educativas de largo plazo que no tienen rendimiento político electoral. Adicionalmente podrían distraerle de su objetivo principal.

7. PERMITA LAS HUELGAS Y PAROS, ALARGANDO LOS CONFLICTOS EN EL SECTOR PÚBLICO

Es seguro que todas las medidas anteriores, mas temprano que tarde, generarán malestar, indignación y movilización de los actores educativos; principalmente del sector público. No se aflija, es parte del proceso para lograr el objetivo.

Permita la reiteración de paros, y demás modos de manifestación; asegúrese que se alargan los conflictos y que estos deterioran la imagen y realidad de lo público delante de las familias, la sociedad y la opinión pública y publicada. No tenga prisa por resolver los conflictos; su objetivo es claro y no debe desviarse de él.

Después de un largo conflicto en la educación pública, esta saldrá debilitada. Disminuirán las familias que elegirán las escuelas públicas para sus hijos. Los colegios privados aumentarán su matrícula y seguirá creciendo su número. Cuando ya se haya deteriorado lo suficiente, sea algo generoso en sus aportes a la educación pública, de forma que ante la opinión pública aparezca como un aumento de apoyo a la educación pública que como consecuencia seguirá deteriorándose, a pesar de su apoyo fruto de las movilizaciones. Después de media docena de conflictos prolongados el sistema público de educación estará en un deterioro sin retorno. Habrá logrado su objetivo.

RECOMENDACIÓN FINAL

No pretenda ejecutar ninguna de estas medidas de forma aislada, todas forman una red de refuerzo mutuo para asegurar el resultado. Evidentemente si usted no comparte el objetivo debe evitar aplicarlas, incluso con otras intenciones; ya que la evidencia demuestra que conducen en una sola dirección: exterminar la educación pública.

Quedo en deuda con proponer contramedidas de política educativa que permitan re-construir la educación pública, si es que esto es un desafío posible.

El año del repliegue

Daniel M. Giménez

Durante todo un lustro la política de las Américas fue sacada del provincialismo ámbito doméstico nacional e invadió de forma desbordante la arena hemisférica. En este periodo, que se inicia el año 2006, hasta el más mínimo evento político nacional gatilló sin más un revuelo de gallinero en el que todos los actores del hemisferio, desde los Estados involucrados hasta la OEA, pasando por los Estados aliados de todas las partes y las instancias multilaterales *ad hoc* que, como UNASUR, CELAC o el ALBA, se fueron creando al calor de la disputa por la influencia regional, todos esos actores, decía, saltaron sin mayores invitaciones a un cada vez más complejo tablero hemisférico a muñequear en favor de uno de los dos bloques que pugnaban por imponer su proyecto histórico en este minúsculo rincón del globo: el bloque de lo que en este humilde capítulo del Análisis del Año venimos llamando “chavismo”, de un lado, y el bloque “pro-Washington”, del otro.

La invasión desbordante del hemisferio se produjo en importantes hitos de la historia reciente de las Américas: la reunión de emergencia de UNASUR para tratar y condenar la rebelión cívica del departamento de Santa Cruz contra Evo Morales, el golpe de Estado que derrocó a Zelaya en Honduras o el encuentro de la Cumbre de Río para buscar una salida a la cuasi conflagración bélica entre la Colombia de Uribe y el Ecuador de Correa, quien, en cuestión de minutos, recibió el apoyo de sus aliados de bloque –Venezuela y Nicaragua- con una rápida y contundente movilización de tropas hacia diversos puntos de la frontera y los mares colombianos, con lo que un pequeño conflicto bilateral escaló rápidamente hasta convertirse en un candente problema de todo el hemisferio.

Todos estos asuntos políticos pudieron resolverse en los ámbitos doméstico o bilateral, en los que se originaron. Pero el ritmo frenético de la disputa entre el chavismo y lo poco que iba quedando de consenso de Washington absorbió rápidamente a todos los otros actores del hemisferio, subiendo así en varios grados la temperatura de las relaciones políticas y diplomáticas americanas. Fueron 5 años, en resumen, en que ninguno de los dos bloques escatimó en excusas para intentar disputarle espacio, influencia o poder hemisférico al otro.

A partir de 2010, sin embargo, ese intenso ritmo de la política hemisférica empezó a decaer de a poco. En este mismo espacio del *Análisis del Año* se hizo mención a un creciente enfriamiento y a una desactivación política de las fricciones entre los dos bloques. Y se indicó que esto respondía al efecto conjunto de al menos cuatro factores: el empate catastrófico hemisférico¹, la salida de Uribe de la presidencia de Colombia, la enfermedad de Hugo Chávez y la complejidad de la política doméstica de Estados Unidos. Desde entonces, los protagonistas de ambos bloques dejaron cada vez más a la deriva la disputa por el control hemisférico. Por nada más, el año 2011 fue definido en este mismo espacio como “el año del no pasa nada” en las Américas. O algo parecido.

El año 2013 terminó de consolidar esta tendencia a tal punto que el hemisferio como *locus* y objeto de disputa ha quedado prácticamente abandonado. Los actores que lideraban cada bloque –Venezuela en el caso del chavismo y el eje USA-Colombia-Chile-México-Perú en el caso de los últimos portavoces del consenso de Washington- fueron obligados por las circunstancias políticas domésticas a focalizar todos sus recursos de poder en sus respectivos asuntos y conflictos locales. El 2013 fue el año del repliegue definitivo hacia la política nacional. Al menos hasta nuevo aviso.

Las siguientes páginas describen los procesos que gatillaron el mencionado repliegue. Explica cómo y por qué se produjo en Venezuela (I). Luego hace lo mismo para el caso de Estados Unidos y sus socios (II).

Y LA VERDAD... NO ESTABA MADURO

La incursión de Hugo Chávez y sus aliados en la disputa por el control hemisférico no fue casual. O al menos no lo pareció. Todos los movimientos e intentos de ganar posiciones en la región delataron la ejecución de un plan bien urdido con anterioridad. Como se indicó en la versión 2011 de este mismo capítulo del *Análisis del Año*, dicho plan aparenta constar de tres fases consecutivas: la consolidación nacional, la consolidación hemisférica y la consolidación a nivel global². Una vez concluida cada fase, Chávez dio inicio a la siguiente. Así, cuando se apronta a la

1 Recuérdese que el “empate catastrófico” es un estado sui generis en el conflicto entre dos fuerzas sociales, militares, políticas o históricas: en su intento de imponerse la una a la otra, han avanzado todo lo que podían avanzar en ese objetivo. Cualquier intento de avance nuevo puede terminar sacrificando posiciones ganadas previamente y, con ello, regalándoselas a la otra fuerza. Por ello, ambas fuerzas caen en una situación de parálisis e inacción, a la espera de los movimientos de la otra. En 2010 podía observarse un estado muy similar al empate catastrófico entre las fuerzas hemisféricas del chavismo y las del consenso de Washington. De ahí el “empate catastrófico hemisférico”.

2 Todas las fases se encuentran descritas en detalle en Daniel M. Giménez, “Cuando Parménides se impone a Heráclito. Del empate catastrófico al no pasa nada”. *Análisis del Año* 2011. Santiago: Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, pp. 125 y ss. Se remite a lector o a la lectora a esa fuente para más antecedentes.

disputa por el control de la política hemisférica, la fase de consolidación nacional estaba exitosamente culminada: había instalado su liderazgo indiscutible entre todas las fuerzas “revolucionarias”; había arrinconado a las facciones políticamente organizadas de la burguesía y pequeña burguesía venezolanas a reducidos e inofensivos enclaves de poder, como la gobernación del estado de Zulia; y, finalmente, había terminado de desarticular el sistema de partidos “tradicional” –de bipartidismo rígido, dominado por la AD y el COPEI– que controló todo el acceso al poder del Estado venezolano desde 1947 y hasta la elección de Rafael Caldera en 1993.

La señal de que la consolidación nacional había culminado exitosamente se dio en las elecciones del año 2006, en las que Hugo Chávez no sólo venció por más de 3 millones de votos a su más inmediato contendiente (Manuel Rosales), sino que además duplicó la votación que había obtenido en las elecciones pasadas: de 3.757.773 votos en 2000 pasó a 7.309.080 votos en 2006. Este su triunfo fue coincidente con la asunción al poder de Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador, lo que abrió de par en par las puertas al inicio de la nueva fase de avance y consolidación del chavismo, la fase regional o hemisférica.

En 2009, cuando, antes del golpe en Honduras, esta fase también parecía concluida con éxito gracias a la derrota definitiva del ALCA y la emergencia del ALBA, UNASUR, el Banco del Sur y las negociaciones de la CELAC, Chávez intensificó el ritmo de desarrollo del último y más audaz de todos sus pasos: su inserción en la política global a través de la creación un nuevo eje geo-económico, militar y político, el eje Beijing-Moscú-Teherán-Caracas. Como comentamos en su oportunidad, esta nueva política de alianzas globales le sirvió al chavismo de blindaje frente a cualquier intento de intervención directa o indirecta de Estados Unidos en la política venezolana. Hacerlo, intentar intervenir, ya no significaba sólo un conflicto con Venezuela y sus aliados americanos, empeñosos pero de importancia prácticamente nula en la política global. Desde entonces, intentar intervenir en la política venezolana, como, por ejemplo, ya lo había hecho Estados Unidos con el golpe de Estado de 2002, ahora significaba echarse en contra a dos potencias –China y Rusia– determinantes en el curso de la economía y la política globales.

La muerte de Chávez hizo que los contadores de avance del proyecto chavista, que estaban muy avanzados antes de su recaída oncológica, volvieran a cero. En efecto, el panorama interno que asumía Nicolás Maduro no se asemejaba en lo más mínimo a la tasa de leche que suponía la sola investidura de Hugo Chávez. Al contrario. Sin él, las dos principales facciones del chavismo, la liderada por el propio Maduro, vinculado a las organizaciones sociales y sindicales que constituyen la base de apoyo “civil” del chavismo, y la otra, liderada por Diosdado Cabello, ex general y con fuerte inserción en el mundo castrense, en la base de apoyo “militar” del chavismo, esas dos facciones, decía, corrían el riesgo de caer en la tentación de iniciar una lucha intestina por el liderazgo del proyecto. El propio Hugo Chávez intentó desactivar cualquier posible fratricidio y disputa por el control de las “fuerzas revolucionarias” rutinizando su carisma con el acto ritual de transferírsele directamente a Maduro. No obstante, incluso después de

la rutinización del carisma y con Chávez ya hospitalizado en Cuba, la posibilidad de la lucha intestina condicionó la agenda del chavismo en más de una ocasión. Maduro, aún como vicepresidente, debió darse un ritual abrazo con Cabello en un acto público y televisado a nivel nacional. Desde entonces no se ha vuelto a escuchar ningún rumor de conflictos internos. Pero el sólo hecho de tener que distraer su agenda con este problema doméstico le supone abandonar la política hemisférica o global. Es decir, supone retroceder hasta la primera fase.

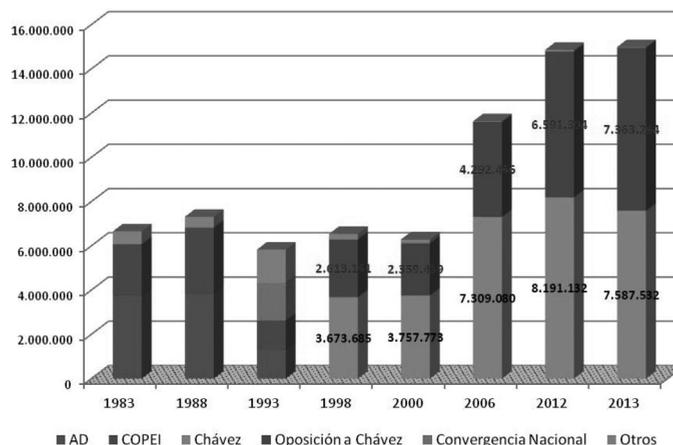
Los problemas domésticos que debe enfrentar Maduro, sin embargo, son más críticos que el simple rumor de una disputa interna con Cabello. Dos son los más determinantes: el retroceso electoral y la grave crisis de abastecimiento.

1.1. LA DECAÍDA ELECTORAL

Respecto al retroceso electoral que sufrió el chavismo con Maduro a la cabeza, los números son más que elocuentes. Obsérvese la evolución de la votación venezolana de los últimos 30 años en el Gráfico 1. Como se puede apreciar ahí, el crecimiento de Chávez ha sido sostenido desde su primera elección en el año 1998. Cada nuevo evento electoral le reporta un avance de entre 3% y 50% más votos respecto a la elección anterior. No hubo elección en la que Hugo Chávez hubiera obtenido menor votación que en la anterior. Nicolás Maduro, sin embargo, logra una votación cerca de 8% (603 mil votos) menor que la que había obtenido Chávez en su segunda reelección ocurrida apenas unos meses atrás.

GRÁFICO 1. VENEZUELA: EVOLUCIÓN DE LA VOTACIÓN EN ELECCIONES PRESIDENCIALES, 1983 – 2013

Gráfico 1. Venezuela: Evolución de la votación en elecciones presidenciales, 1983 – 2013



Fuente: Concejo Nacional Electoral (CNE) de Venezuela

En otras circunstancias, una caída de ese nivel podría no ser tan alarmante. En Venezuela la participación electoral es voluntaria, y así como en elecciones pasadas la cantidad de votantes fue alta, en la siguiente perfectamente podría ser menor sin afectar las posibilidades de alcanzar la presidencia. Así ocurrió el año 1993, cuando el ex fundador del COPEI, Rafael Caldera, quebró con su partido y compitió en una nueva fórmula que lo llevó a la presidencia. En aquella ocasión no importó que los 1.710.772 votos obtenidos por Caldera equivalieran al 60% de lo obtenido por quien ocupó el segundo lugar (2.955.061 votos) y a 40% de lo que obtuvo Carlos Andrés Pérez (3.868.843 votos), a la postre electo presidente en la elección de 1988. Puesto que se registró una significativa caída en la participación electoral, del 80% en 1988 al 60,09% en 1993, menos de la mitad de la votación obtenida por el presidente electo en la contienda anterior bastaba para quedarse con el sillón presidencial en la de 1993.

Esta, sin embargo, no es la situación de Maduro. Entre la elección del 7 de octubre de 2012, en la que Chávez obtuvo 8.191.132 votos, y la del 14 de abril de 2013, en la que Maduro alcanzó 7.587.532 votos, la participación electoral se mantuvo prácticamente constante: 80,56% en 2012 y 79,69% en 2013. Eso sólo puede significar dos cosas: o 603 mil votantes de Chávez se quedaron en la casa cuando les tocó dar su voto a Maduro o abiertamente cambiaron su preferencia por la oposición al no ser Chávez el abanderado. Y vistas las cosas, esta última parece ser la explicación más plausible. El contendiente de la oposición fue el mismo en ambas elecciones: Henrique Capriles Randonski. Y entre la de 2012 y la de 2013 experimentó un crecimiento de casi 800 mil votos, de 6.591.304 a 7.363.264, quedando a tan solo 225 mil de Maduro. Y las probabilidades de que el día de elecciones 603 mil votos chavistas se hubieran quedado en la casa mientras 800 mil antiguos abstinentes decidieran, ahora sí, levantarse a votar, son abiertamente ridículas.

Sea cual sea la explicación, la conclusión final es obvia: Maduro no es Chávez y su capacidad de convocatoria, a sólo meses del deceso del “comandante”, es decir, con la conmoción colectiva aún vigente, deja bastante que desear. El portador original del carisma, en este caso, era un recipiente demasiado exclusivo e inimitable y fue incapaz de traspasarlo sin pérdida, sin gasto, al nuevo portador. Es un misterio aún indeterminado si el intento de Maduro de convertir al chavismo en un fenómeno religioso o una experiencia mística en lugar de un proyecto histórico-político ha jugado a favor o en contra de su capacidad de convocar votantes. Pero de que es sustancialmente menor a la de Chávez, vaya que lo es.

Por si fuera poco, la escasa diferencia de votos que lo separó de Maduro envalentonó como nunca a Capriles, que ~~armó la gran casa de p...~~ armó un revuelo cósmico. Primero, llamó a sus partidarios y partidarias a tomarse las calles de Venezuela para no dejar que se haga efectiva la asunción de Maduro acusándolo de cometer fraude, con toda la violencia callejera que eso supuso. Luego, se fue de gira por toda América cuestionando la legitimidad del proceso electoral en la que salió derrotado. En su paso por Chile se reunió con y recibió el apoyo de

insignes defensores del capitalismo a ultranza, como los parlamentarios y las parlamentarias del oficialismo y Andrés “chico” Zaldivar, Aldo “cara ‘e jarro” Cornejo y Fulvio “binominal” Rossi por parte de la Concertación.

Por supuesto que lo que opine o deje de opinar una “manga de fascistas”, como calificó Elías Jaua, canciller de Venezuela, a los interlocutores chilenos del líder de la oposición venezolana, altera poco o nada la agenda en el Palacio de Miraflores. Importa tanto, de hecho, como la resolución del Senado chileno, con el voto de más de un binominal incapaz de ganarse su cupo en las urnas, de erigirse como árbitro de las elecciones venezolanas. Pero eso no le quita eficacia en la política doméstica venezolana a la campaña de Capriles en sí. Durante los varios meses que machacó con la misma cantaleta, logró copar la agenda. Y Maduro ha resentido los efectos de la campaña con más de alguna movida delatora. Por ejemplo, el 24 de abril, mientras Capriles llevaba a cabo una conferencia de prensa cuestionando por cuhucienta vez el proceso y la institucionalidad electorales y que era transmitida por los principales canales de televisión abierta (todos los controlados por la oposición, que son mayoritarios), el gobierno inició la emisión de un mensaje en cadena nacional, lo que, por ley, obliga no sólo a todos los canales de televisión sino también a los de radiodifusión a conectarse y transmitirlo en vivo. Obviamente Capriles le sacó punta a la movida un tanto burda denunciando acallamiento e intento de evadir el recuento de votos, lo que sirvió para apuntalar la pata internacional de su campaña.

En concreto, esta disputa política un tanto básica entre Capriles y Maduro delata dos cosas. Primero, que, con la conducción de Maduro, se ha registrado un efectivo retroceso del chavismo en Venezuela, retroceso que Capriles ha leído, de manera un tanto incorrecta, como un avance suyo y por ello ha arremetido como pocas veces lo había hecho antes la oposición. Y, segundo, va a ser muy difícil que Maduro pueda retomar el liderazgo de Chávez a nivel hemisférico o global no sólo por carecer de sus atributos de carisma, sino más bien por estar consumido por esta su disputa doméstica con Capriles.

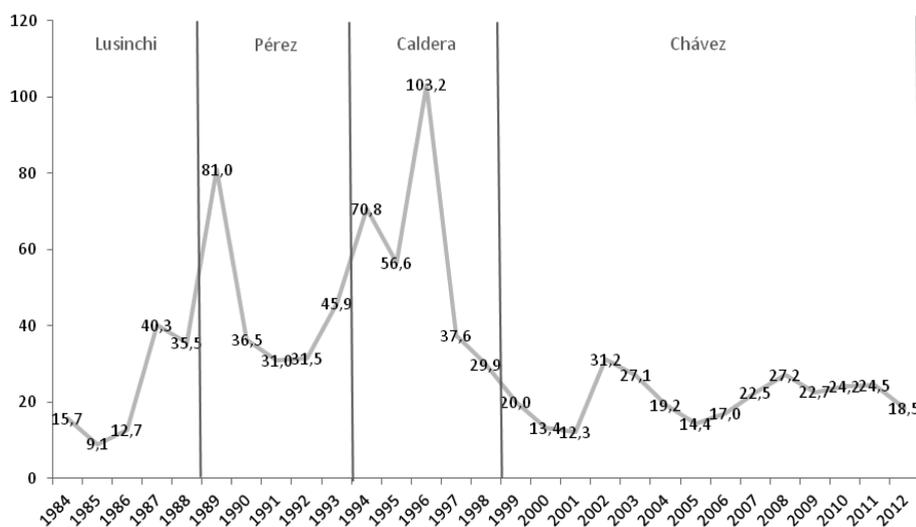
Pero no todo ha sido color de hormiga en materia político-electoral para Maduro. Por machacar inagotablemente con su campaña, Capriles parece haber terminado por inflamar descomunadamente los genitales de todo el electorado venezolano, que el 8 de diciembre asistió nuevamente a las urnas, esta vez para elegir autoridades municipales. Capriles y la oposición, a pesar de haber aumentado de 56 a 75 sus alcaldes electos y electas, cosecharon una ignominiosa derrota al alcanzar sólo un 39,34% de la votación frente al 48,69% del chavismo. La lectura del escenario por parte del líder opositor, que quiso transformar la elección municipal en un referéndum informal sobre la continuidad del chavismo, fue, como se había adelantado, incorrecta. De tanto hinchar como moscardón con su campaña contra el último proceso electoral, no hizo crecer a las fuerzas anti-chavistas, sino que espantó a un importante segmento de votantes, haciendo que la abstención, que en abril había sido de 20%, alcanzara 41% en diciembre.

La magra convocatoria de ambas fuerzas es un indicio de que es el sistema político venezolano en su conjunto, y no una alternativa y otra por separado, el que pierde la capacidad de convocatoria que tenía hasta el año pasado. Y eso, nuevamente, tiene una explicación: Hugo Chávez. La polarización de la sociedad venezolana que generaba el ex presidente Venezolano se convertía en votos a favor, de respaldo, y votos en contra, de rechazo. Pero sin él de contendiente, el voto parece haber perdido el sentido de deber histórico que tanto chavistas como detractores le asignaban en cada campaña.

1.2. EL DESABASTECIMIENTO Y LA HIPERINFLACIÓN

El segundo problema crítico que debe enfrentar el gobierno de Nicolás Maduro es el de la hiperinflación en ciernes y el consiguiente desabastecimiento de productos básicos. Antes de profundizar en esto, recuérdese que la economía venezolana lleva casi cuatro décadas en condiciones no muy saludables. Entre 1984 y 1998, experimentó al menos 4 shocks inflacionarios: uno en el gobierno de Lusinchi (1987), otro en el gobierno de Pérez (1989) y finalmente dos en el gobierno de Caldera (1994 y 1996). En esta última gestión, la variación de la inflación acumulada de 1996 superó el 100% (véase el Gráfico 2).

GRÁFICO 2. VENEZUELA: TASA DE VARIACIÓN ANUAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR, 1984 – 2012



Fuente: Banco Central de Venezuela

Contrariamente a lo que se cree de forma habitual, el gobierno de Hugo Chávez no fue especialmente pródigo en aumentar la inflación. Durante su gestión se generó una importante estabilización en los precios en relación a los gobiernos anteriores. El promedio de la variación anual de los precios al consumidor para sus 13 años en el poder fue 21,01%. En los dos gobiernos inmediatamente anteriores fue de 59,4% (Caldera) y 45,3% (Pérez).

El hecho es que la inflación es un fantasma siempre presente en la economía venezolana. Y por regla general, los ajustes estructurales implementados para controlarla han sido inútiles. Los dos grandes paquetes de medidas económicas “recomendadas” por el sistema financiero global (el “paquetazo” de Pérez y “Agenda Venezuela” de Caldera) terminaron en estanflación y complejos estallidos sociales, como “el Caracazo”. Pero de control de la inflación, nada.

Este es el marco histórico reciente para entender el año más duro en las últimas dos décadas para la economía venezolana, que, para su mala suerte, justo le tuvo que tocar al pobre de Maduro. Hasta octubre de 2013³, la variación a los precios al consumidor acumulada durante todo el año ascendía a 57%. Para combatirla, en noviembre Maduro recibió poderes especiales del parlamento venezolano (“Ley Habilitante”), que ha empezado a usar para fijar precios y tasas de ganancia máximas para diversos tipos de artículos de primera necesidad. Al momento de redactarse el presente documento, había ordenado la detención de quienes fueran encontrados especulando con productos y divisas.

Con este pequeño problemita, que además afecta al rendimiento electoral del chavismo analizado en el acápite anterior, no cabe esperar que Maduro tenga tiempo para reactivar el Banco del Sur, la CELAC o los otros proyectos hemisféricos en los que había avanzado frenética y exitosamente, al menos en un primer momento, Hugo Chávez. No es sólo que no tenga el carisma de Chávez. Es además que no tiene el mismo escenario de calma. Mientras se le queme el rancho, poco o nada puede hacer en la plaza pública. El repliegue de Maduro era totalmente inevitable.

EL AÑO MÁS NEGRO DE OBAMA

¿Cuál es el colmo de Barack Obama? Que a pesar de haberse educado como blanco, de esforzarse por hablar y dar discursos como blanco, de haber desarrollado *habitus* y prácticas propias de un WASP, de no usar Grecian 2000 para disimular la cada vez más blanca cabellera, en fin, que a pesar de gobernar, dormir, respirar, moverse, actuar, besar, bailar, comer y tratar de hacer todo como blanco, cada año que pase sea más negro para él. ¿Creyó que la iba a tener papaya

3 Último mes para el que se encontraba públicamente disponible la información de la variación de los precios al consumidor al momento de terminar el presente documento (20 de diciembre de 2013).

por gobernar después de que Bush Jr. le dejara la vara tan baja? Pues... nones. Cada año que termina resulta peor que el anterior. Y definitivamente el 2013 fue del terror.

Para empezar, Obama tuvo que afrontar un “government shutdown” o “cierre de la administración” por no alcanzar un acuerdo sobre el presupuesto con los republicanos, que controlan la House of Representatives (cámara de diputados). Eso le significó tener que suspender la mayor parte de los servicios del Estado y dejar sin empleo a casi un millón de funcionarios públicos durante más de dos semanas, del 1 al 17 de octubre. Finalmente los republicanos se allanaron a darle un salvavidas (de plomo) hasta el 7 de febrero para que el gobierno central pudiera volver a funcionar. Pero mientras se produjo esta situación, el desgaste de su imagen y el despilfarro de sus recursos de negociación definitivamente le generaron un alto costo político.

Por si la cosa no estuviera ya peliaguda con este asunto, a un joven consultor de la NSA, Edward Snowden, le dio un ataque agudo de una extraña enfermedad conocida con el nombre de “ética” y filtró a varios medios occidentales información ultra clasificada sobre un programa de vigilancia implementado por el gobierno de Estados Unidos llamado PRISM. Con él, la NSA podría monitorear todo lo que un usuario o una usuaria haga, diga, coma o sueñe a través de su computador, Smartphone o cualquier cosa que se conecte a internet. En principio el programa fue diseñado para “vigilar” (así se le llama ahora) a ciudadanos y ciudadanos de “otros países”. Aunque Snowden entregó evidencia de que se había aplicado a ciudadanos y ciudadanas de Estados Unidos y, lo que es peor, a jefes de gobierno y de Estado de los cinco continentes, incluidos los principales socios europeos del Tío Caimán: la canciller Angela Merkel y el presidente del gobierno francés Francois Hollande.

Contra lo que es habitual con los socios/lacayos de Estados Unidos, en esta ocasión no sólo los principales afectados, sino que gran parte de los gobiernos de los Estados integrantes de la Unión Europea, reunidos por casualidad en Bruselas al momento de la publicación de la información, escalaron el asunto hasta convertirlo en un problema diplomático. A la Merkel, que habitualmente luce un inmovible rostro teutón incluso en situaciones tan extremas como cuando le vacían jarras de cerveza en la ropa interior, se le escuchó por primera vez calificando de “inaceptable” a algo hecho por el Estado gobernado por su papi chulo Barack Obama. Algo similar hizo Hollande. Y entre ambos llegaron incluso a poner en duda la celebración de un TLC que la Unión Europea y Estados Unidos se encuentran negociando desde hace un buen tiempo. O sea, estamos hablando de palabras mayores para las pretensiones de mantener la hegemonía de Estados Unidos. Lo de Snowden fue simplemente un bazucaso a la línea de flote de las relaciones exteriores norteamericanas.

Y la guinda de la torta: Evo Morales fue en visita de Estado a Rusia, donde se encuentra Snowden buscando asilo. A la vuelta de su viaje debía hacer una

escala técnica en el aeropuerto de Lisboa para recargar combustible. Pero ante el temor de que Morales trajera escondido en su avión a Snowden, Estados Unidos dio la orden a “sus socios” europeos de no dejar sobrevolar ni mucho menos aterrizar al avión presidencial boliviano.

Ante tamaña reinterpretación del Derecho Internacional, al piloto no le quedó más alternativa que intentar aterrizar en otros países, que uno a uno le fueron negando la autorización para sobrevolar su espacio aéreo o aterrizar en sus aeropuertos: Francia, Italia y España. Finalmente Austria autoriza la escala técnica y su gobierno se encarga de certificar que ningún Snowden viaja en el avión.

Después del incidente, Evo Morales se demoró 30 segundos en identificar al gobierno de Obama como responsable de esta joyita y amenazar con algo que podría cambiar la historia de la humanidad para siempre: que Bolivia rompa relaciones diplomáticas con Estados Unidos.

Más allá de las decisiones de los afectados, el hecho claro es que todo ha sido pérdida para Estados Unidos con el caso Snowden. No sólo fueron afectadas sus relaciones con países abiertamente hostiles, como Bolivia, sino las relaciones diplomáticas con sus habituales aliados de la OTAN. Quizás, sólo quizás, de ahí venga el ahínco odioso con el que quieren dar cacería al pobre consultor.

Finalmente, los últimos coletazos de la “Primavera Árabe” y los conflictos en el cercano oriente terminaron por infligirle otro par de derrotas a Obama. Después de dos años de intentar derrocar al gobierno de Bashar Al Assad, debió tragarse la lección sobre negociación diplomática que le propinó Rusia alcanzando un acuerdo entre el gobierno de Damasco y el resto de la comunidad internacional para desmontar el programa de armamento químico sirio. Con esto, Estados Unidos quedó sin excusa para seguir con su intento de ~~(quedarse con el petróleo sirio)~~ instaurar una ~~(oligarquía electiva)~~ democracia occidental como la constitución norteamericana manda. Y hasta suspendió su ayuda a los rebeldes sirios, entre quienes se encuentran –siempre se ha sabido– milicias de Al Qaeda.

En el balance final, un año para el olvido. Obama simplemente ni debe haber recordado que tiene un patio trasero que cuidar. Sus problemas domésticos y los de sus embarradas diplomáticas simplemente tuvieron mayor importancia que cualquier intento de avanzar en su recuperación de influencia en el hemisferio. He ahí porque Estados Unidos también se encuentra en proceso de repliegue...

Espionaje en el siglo XXI. Desafíos a la Gobernanza Democrática

Guillermo Holzmann

INTRODUCCIÓN

En las Relaciones Internacionales, el espionaje es un dato de la realidad y se asocia a los comportamientos históricos e incluso tradicionales de actores estatales o no estatales, que desean asegurar sus intereses y objetivos, y neutralizar a enemigos o adversarios para anticipar situaciones o evitar riesgos y costos que afecten su proyección y posicionamiento.

En este contexto entonces, el conocer y saber de la existencia de espionajes masivos que afectan no solo a autoridades civiles, militares, económicas, organizaciones estatales y privadas de distintos países, sino que se amplía hasta los ciudadanos, requiere cuestionar y reflexionar acerca de qué implicancia puede tener o efectos se pueden esperar?

Las filtraciones ocurridas en los últimos años, mostrando la forma en que se abordan las relaciones entre los estados y la reserva y secreto con la cual se toman decisiones o se ordenan acciones, han quedado en evidencia tanto por la documentación dada a conocer por WikiLeaks y especialmente por Julian Assange –ahora asilado en la embajada de Ecuador en Londres- y las filtraciones de Edward Snowden, un subcontratista de la National Security Agency (NSA) de Estados Unidos, han divulgado planes y acciones secretas de intervención de comunicaciones alrededor del mundo afectando relaciones políticas y económicas. La información conocida por la opinión pública mundial ha generado sorpresa, preocupación y exigencias de una rendición de cuentas respecto a los derechos violentados y los niveles de transparencia necesarios.

En los días previos a navidad de 2013, cuatro hechos marcan el cierre de una etapa y la instalación de desafíos para el 2014 en un contexto que impacta, en distinta forma, la dinámica de las relaciones internacionales en el siglo XXI. Al efecto, el informe dado a conocer el 18 de diciembre por la administración Obama es el resultado del trabajo de la Comisión de Expertos convocada por la Casa Blanca donde se proponen 46 recomendaciones que implican cambios en el funcionamiento y en la estructura de la NSA y las directrices de inteligencia de

EE.UU.¹; la resolución unánime de la Organización de Naciones Unidas (18.12.13) para garantizar la privacidad y limitar la extensión del espionaje en las telecomunicaciones e internet²; las declaraciones del presidente Obama en la rueda de prensa previa a sus vacaciones de Navidad, en las cuales anuncia un rediseño de las políticas de inteligencia destinadas a la vigilancia para hacerla más confiable y que se dará a conocer en el mes de enero de 2014³; y, finalmente, la entrevista que da Edward Snowden al Washington Post donde explica sus motivaciones y analiza el resultado obtenido con estas filtraciones⁴.

La sola palabra “espionaje” retrotrae a distintas percepciones históricas según sea el continente donde se encuentre el ciudadano lector. Como sea, el espionaje supone por sí una acción intrusiva, no autorizada y orientada a obtener ventaja de información privada para intereses de una contraparte interesada en ganar o lograr beneficios que de otra forma, sería más difícil de alcanzar.

En este ensayo expondremos los ejes en torno a los cuales se estructura el espionaje como también las implicancias que se tienen, considerando que las decisiones y declaraciones de los días previos a diciembre constituyen un cambio importante respecto a lo que se había establecido en los dos años anteriores, donde el silencio y la aceptación tácita era la actitud más frecuente en actores estatales y no estatales.

EL ESPIONAJE Y SU HISTORIA. BREVE INTRODUCCIÓN

En una aproximación realista y tradicional¹ se reconoce que los Estados poseen organizaciones de inteligencia dentro de las cuales están aquellas conocidas como servicio secreto, cuya función es obtener, elaborar y distribuir información procedente de un enemigo, competidor o adversario. Sus “enemigos” son los servicios secretos de países enemigos adversarios, de países aliados y otros servicios secretos de la misma nacionalidad. “El espionaje no sólo existe para descubrir los secretos del enemigo, sino incluso los secretos de los aliados”, escribió el conde Alexandre de Marenches en su libro “Develando el secreto de los Príncipes”. Ese ex director del Servicio de Documentación Exterior y Contraespionaje de Francia, señalaba que es un hecho que los servicios secretos de cualquier país trabajan al filo de la delgada divisoria entre la legitimidad y la ilegalidad. Incluso, a veces intentan proteger al Estado no importando si con ello se vulneran los derechos de los ciudadanos.

1 El fundamento del sistema moderno de relaciones internacionales se organiza en torno a Estados, basándose en los conceptos de soberanía territorial y en la igualdad de derechos de los Estados. El origen de las relaciones internacionales como disciplina científica autónoma guarda estrecha relación con el surgimiento de la historia diplomática y el estudio de los Tratados de Westfalia.

Primero fue el simple espionaje, burdamente basado en la infiltración de observadores en el reino enemigo. Muchos siglos de insuficiencia después, advino la idea de Servicio Secreto y sólo en el Siglo XX se impone la idea cíclica de entender un proceso complejo que implica buscar, ordenar, analizar y entender para luego apoyar una decisión consecuente. Pero el espionaje sigue siendo una actividad más de las tantas practicadas por los hombres en el terreno de la política, la estrategia militar, la ciencia, los negocios o la economía; es una actividad que, o merece condecoraciones o se convierte en delito según lo deciden los gobernantes, jueces y legisladores. En suma, el espionaje es una herramienta que sirve al poder, a quien o quienes deben tomar decisiones en torno a obtener ventajas o lograr neutralizar y anticipar amenazas o riesgos.

Han sido milenios de fascinante prosecución para una idea demasiado simple: la realidad es cambio y para enfrentarlo con eficacia se requiere un eficiente procesamiento de lo que se sabe de ella, atisbando además, lo que no se sabe y se necesita saber para optimizar las decisiones, pero en especial, aquellas de mayor significación y proyección. En esa evolución de aciertos y errores, de encubrimientos y estratagemas, al filo de la ética más rigurosa, en medio de la intriga y oculta tras cortinajes de disimulo, la actual Inteligencia fue mutando desde ropajes misteriosos hasta el hierático brillo de una pantalla de computador, observada por analistas especializados por campos temáticos.

En cada etapa histórica el uso de información obtenida por espías constituyó un recurso fundamental. Monarcas emblemáticos como Ramsés II, Julio César o Alejandro Magno lo hicieron y personajes como Josué, David o Moisés aparecen en la Biblia relacionados con frecuentes casos de espionaje, porque desde la Edad Antigua, los agentes secretos han tenido como misión averiguar manejar datos reservados que permitan entender la situación política, cultural, moral, militar y económica del enemigo o adversario.

La idea más antigua de un Servicio de Inteligencia se puede encontrar en Ciro el Grande, Rey de Persia. Jenofonte refiere que éste contaba con «Agentes Secretos» permanentes, adiestrados y preparados, y que los utilizó con éxito en sus campañas contra Lidia y las Guerras Médicas en contra de los griegos. En lo que se refiere a los modernos “Servicios de Inteligencia”, se considera que el primero fue la organización creada por Wilhem Stieber, Jefe del Servicio Secreto Alemán en tiempos de Guillermo I. Aunque el Servicio de Stieber era de naturaleza militar, se le considera el “padre” de los Servicios de Inteligencia contemporáneos, dado que inauguró una estrategia nueva: el concepto de “Información Global.” Tan pronto ese país lo implementó, todos querían tener uno. Alemania fue seguida por Gran Bretaña en 1913, Rusia en 1917, Francia en 1935 y los Estados Unidos en 1947.

En la actualidad, los Servicios de Inteligencia son una realidad y un fenómeno universal. Todos los países del mundo poseen al menos uno.

Phillip Knightley ha dicho, no sin falta de humor, que el “Espionaje es la segunda profesión más antigua del mundo, y tan honorable como la primera”.

Lo que ocurre es que el espía es tan viejo como la historia, pero las agencias de inteligencia son más nuevas».

El espionaje en el siglo XX estuvo marcado por dos Guerras Mundiales, crisis económicas y por la Guerra Fría y la necesidad de impedir a países adversarios cualquier posibilidad de obstaculizar o neutralizar los esfuerzos de dominación que desplegaban en forma simultánea la Unión Soviética y sus países satélites con la propuesta comunista, como también Estados Unidos y sus aliados, con su modelo capitalista, conforme la jerga de la época.

La desintegración de la Unión Soviética a fines de los 80's estableció un "Nuevo Orden Mundial" según George Bush (padre), modificando los objetivos de las agencias de inteligencia. Después de la caída del Muro de Berlín, la CIA, por ejemplo, reorientó sus objetivos. En 1991, George Bush, afirmó: «Debemos tener una agencia de espionaje para impedir el robo de nuestra tecnología o el rechazo de nuestras reglas económicas en el mundo». Bajo esta definición los distintos servicios de inteligencia empiezan una era de adaptación a las nuevas condiciones mundiales, dejando atrás los métodos y lógicas de funcionamiento de estos organismos durante la Guerra Fría.

Hasta septiembre de 2001 se asumía un mundo funcionando bajo la bandera de la libertad asociado a un proceso de globalización basado en los principios orientadores del Consenso de Washington. Ello implicaba que la libertad en lo económico y en lo político se consideraba como la variable independiente principal del proceso y de la cual dependían todas las demás, como es el caso de la seguridad. Con el atentado terrorista del 11/S se cambia radicalmente este esquema pasando a ser la seguridad una variable independiente y la libertad a ser dependiente. Con ello, las agencias de inteligencia occidentales y en especial las de Estados Unidos y Europa, se someten a procesos de reorganización estructural y funcional con la finalidad de evitar otro ataque terrorista en suelo estadounidense. Es aquí donde se ubica el inicio de una concepción de seguridad orientada a identificar y neutralizar grupos terroristas a escala planetaria para luego avanzar hacia la búsqueda de terroristas aislados o individuos que actúan bajo motivaciones diversas pero con algún grado de entrenamiento, como han sido el caso de atentados en España, Londres, Alemania, Boston y varios otros lugares de occidente. La huella que dejan los talibanes y AL Qaeda en un contexto de intervención directa en Irak, Afganistán y otros países, colocan en la agenda de los servicios de inteligencia estadounidenses la necesidad de avanzar en la recolección de información, ahora sobre bases tecnológicas y nuevos métodos de análisis, pero ampliando unilateralmente la cobertura de su búsqueda.

El contexto teórico en el cual se da este proceso de pos globalización transita entre los postulados del neoliberalismo y el neorrealismo de las relaciones internacionales, en los cuales se identifican los actores internacionales y el comportamiento en el sistema internacional conforme sus intereses. Ello suele expresarse en la distinción entre "Halcones" y "Palomas" para graficar su posición más dura

y excluyente de los primeros, donde prima el uso de la fuerza y la coerción en el sistema internacional versus aquellos que privilegian la cooperación y el diálogo para la búsqueda de soluciones razonables y posibles a los conflictos internacionales y en la neutralización de las amenazas internacionales.

ESPIONAJE INTERNACIONAL

Las llamadas operaciones de inteligencia suelen incluir actividades de espionaje. Estos despliegues incluyen a agencias de otros países y establecen redes de información que se mantienen por largo tiempo. Si bien todos los países poseen organismos de inteligencia, la sofisticación y amplitud de los mismos está en directa relación con sus objetivos e intereses de proyección e influencia internacional. De esta forma, es posible señalar que toda potencia posee una estructura sistémica de inteligencia que incluye lo militar, lo policial, lo civil y lo político, que reporta organizadamente a los niveles superiores de conducción del Estado. Así, por ejemplo, la complejidad del sistema de inteligencia de países como EE.UU, Rusia, China, India, Japón, Francia, Reino Unido, Alemania, el Estado de la Ciudad del Vaticano y Brasil entre otros, dan cuenta de un sistema orientado a proteger y proyectar sus intereses contando con estructuras sólidas y entrenadas.

Por su parte, países como Chile, Suiza, Holanda, Perú, Sudáfrica, Pakistán y Ecuador entre otros, poseen servicios de inteligencia más simples y basados normalmente en sus capacidades militares y policiales y una expresión más limitada en términos de capacidades civiles. Dentro de ellos existen importantes diferencias respecto al tipo de organización, funcionamiento, tipos de coordinaciones y especialmente controles y regulaciones. En la medida que un país logra una mejor posición relativa a nivel mundial y posee intereses de mayor espectro, requiere contar con una mejor inteligencia para generar información útil orientada a anticipar escenarios políticos, económicos, tecnológicos y sociales en un nivel superior y contar con organismos adecuados en los niveles intermedios para hacerse cargo de la seguridad en sus distintas manifestaciones y cumplir con las exigencias e imperativos internacionales en términos de cooperación para combatir, por ejemplo, el crimen organizado. Los medios de comunicación en diversas formas han sido el vehículo preferido para revelar o filtrar información que los gobiernos de Estados Unidos y Reino Unido mantenían en estricto secreto y cuyo impacto inmediato es la transgresión y vulneración de la privacidad de autoridades y ciudadanos. El análisis del tema es relevante pues significa establecer una reflexión en torno a la seguridad global y las atribuciones de los estados para realizar acciones que permitan establecer un blindaje completo respecto a amenazas. También tiene un impacto en la economía global respecto al tipo de información a la cual se accede y la participación de empresas privadas (multinacionales) en esta planificación de espionaje, donde el espionaje industrial es una realidad que al estar ligada a países, no solo importa en la igualdad de

condiciones en el mercado sino que también se transforman en vehículos para el espionaje de los países. Por último está el ciudadano que en una perspectiva global se vulneran sus derechos y se viola su privacidad sin su conocimiento.

Gracias a lo acontecido en el último tiempo, la Opinión Pública conoce más sobre el espionaje internacional gracias a las filtraciones que terminaron revelando grandes cantidades de información reservada. El primero fue la publicación de cables diplomáticos estadounidenses en el 2010 por WikiLeaks y el segundo fue la publicación de artículos y documentos secretos sobre vigilancia masiva publicados en el 2013 a partir de material proveído por Edward Snowden, un trabajador en una empresa contratista del sector de inteligencia de Estados Unidos. Ambos eventos revelaron al público en general información más clara de lo usual sobre el funcionamiento del espionaje internacional, desde su escala y cobertura hasta sus métodos. Han existido revelaciones más pequeñas, pero la escala de las últimas tuvo la capacidad de afectar relaciones internacionales y ser parte importante de la política interna y externa de varios países.

Al efecto, por ejemplo, varios países latinoamericanos abordaron este tema en la sesión del 6 de agosto de 2013 del Consejo de Seguridad, presentando un discurso confrontacional dirigido hacia Estados Unidos. De hecho varios gobiernos llamaron a los embajadores de Estados Unidos acreditados con la finalidad de pedir explicaciones y dejar estampada su molestia. Alemania, en una protesta reciente, decidió retirarse de un antiguo tratado de cooperación en vigilancia. Brasil exigió una actuación más concreta de la ONU. De hecho, ambos países han logrado la aprobación de una resolución cuyas implicancias abordaremos más adelante. En tanto, otros países también han protestado a su manera. Sin embargo, parece que esto es solo la imagen política que quieren proyectar, ya que en la práctica las posiciones podrían ser totalmente distintas. La mayoría de los diplomáticos consideran el espionaje como parte inherente y fundamental en las funciones del Estado.

TECNOLOGÍA E INTERVENCIÓN INVISIBLE

La recolección de datos e información para producir inteligencia siempre se ha proveído de una gran cantidad de fuentes. Antes de la Primera Guerra Mundial, se adquiría información sobre el campo de batalla a partir de personal de infantería o a caballo. Con las nuevas armas y el avance de la tecnología, se volvió obsoleto y eso ayudó a impulsar otras herramientas que dieran una imagen clara del campo de batalla. Por ejemplo, el uso de interceptación de señales de radio comenzó a volverse común; los franceses incluso aprovecharon la torre Eiffel como un punto de captura de señales donde obtenían mensajes del enemigo e incluso podía ubicar la fuente de transmisión. Otro uso de tecnología fascinante fue la ubicación de artillería a partir de sonidos para saber dónde estaba el enemigo. Una serie de micrófonos recolectaban los sonidos producidos por

artillería y ofrecían data que luego era procesada por un aparato que computaba la posición de origen del disparo. Una tecnología similar llamada Flash-spotting usaba los destellos de luz de los disparos de artillería y complementaba la información recolectada por el sonido. También se popularizó la observación aérea y otras tecnologías que permitieron recolectar información que antes no era posible recolectar.

Hoy se sigue interceptando señales, algunas por cables, otras por el aire, desde el espacio, y las formas de recolectar información son muchas más y los aparatos usados son más elaborados. Antes teníamos un punto de recolección sobre la torre Eiffel con un radio limitado, ahora es posible usar intersecciones de Internet por donde gran parte del flujo de la información mundial pasa. Para mostrar el contraste, en una comunicación a los soldados británicos en la Primera Guerra Mundial se les advertía que asumieran que sus llamadas telefónicas eran escuchables por cualquiera a 900 metros de distancia. Hoy uno puede mandar un mensaje desde África, que éste pase por un cable submarino por debajo del Atlántico, ser interceptado en algún lugar del Reino Unido y remitido a una agencia de inteligencia estadounidense.

Dado que hoy mucha de la comunicación pasa por internet, es posible interceptar varios mensajes al mismo tiempo y, gracias al avance de la tecnología, podemos automatizar parte del análisis de estas comunicaciones. En algunos casos es más fácil de lo que parece. Por ejemplo, en el correo electrónico, no es necesario “hackear” un servidor de correos (como el que podría tener Google para Gmail o Microsoft para Outlook): es posible interceptar el mensaje en el camino, generalmente en la infraestructura de telecomunicaciones. Un caso famoso es el del cuarto 641A de AT&T, una empresa de telecomunicaciones de EE.UU. En este cuarto, en una oficina de San Francisco, existían equipos que extraían información para la National Security Agency (NSA). La existencia del cuarto fue revelada por uno de los técnicos encargados de su instalación.

Incluso cuando un mensaje de correo electrónico está encriptado, existe información que no es posible esconder, como la dirección de envío y la dirección de destino o el asunto del correo ya que estas tienen que ser visibles para que el envío funcione. Como el correo, hay otros tipos de comunicación que pasan por internet y muchas de estas comunicaciones pasan por servidores que están en distintos países. Y en cada uno de estos países es posible interceptarlas, dándole a cada uno la posibilidad de usar estas comunicaciones como fuente de inteligencia. La tecnología permite un potencial de interceptación difícil de percibir para el ciudadano común. Además la posibilidad de darse cuenta de que alguien está siendo intervenido es mínima. Los servidores de las grandes empresas de comunicaciones poseen una puerta frontal donde todo es posible conocer la información que se ingresa, circula o se extrae, y una puerta trasera donde es posible extraer información sin control alguno.

Con el apoyo de las empresas correctas, es posible recolectar información de casi cualquier punto, desde celulares, laptops o tablets. En algunos casos, el impacto económico puede ser significativo. Por ejemplo, un ex director de la Central Intelligence Agency (CIA), la principal agencia de inteligencia estadounidense, afirmó que creía que Huawei, una empresa china proveedora de equipos para ser usados en la infraestructura de telecomunicaciones, había participado en espionaje para el gobierno chino. Esto significa que Huawei probablemente no pueda tener ningún acceso a la infraestructura estadounidense de telecomunicaciones, eliminando uno de los mercados más grandes para esta empresa. Al mismo tiempo, significaría que el valor de la empresa se ha visto afectado por los intereses del gobierno chino. Del mismo modo, la complacencia y cooperación de empresas estadounidenses para permitir acceso a los datos de sus clientes ha generado una merma importante en negocios futuros debido a la desconfianza que significa usarlos. Es el caso de Google, Yahoo y otras. Es difícil identificar quién es la víctima, sin embargo, la unión tan cercana entre corporaciones y el Estado puede causar proteccionismo justificado. Desde el punto de vista práctico hay que evaluar si hay algo que se pueda hacer para tener un mínimo de confianza en algunas empresas.

En general, nadie se salva de la recolección de inteligencia. Boutros Boutros Ghali, ex Secretario General de las Naciones Unidas (1992-1996) le contó al programa Today, de BBC Radio 4, que desde el primer día que entró a su oficina le advirtieron que su oficina tenía micrófonos, que su residencia tenía micrófonos y que era una tradición que cualquier estado miembro que tuviera la capacidad técnica pondría micrófonos para espíarlo sin dudar.

LAS REVELACIONES DE VIGILANCIA MASIVA DE 2013

La principal situación que ha puesto en los medios el tema del espionaje internacional son las revelaciones resultantes de los documentos provistos por Edward Snowden. Estos son documentos relacionados a la NSA, adquiridos cuando trabajaba dentro de una empresa contratista de esta agencia. Hay dos puntos que llamaron la atención del público no acostumbrado al mundo de la inteligencia:

a. La primera fue la escala de los sistemas de vigilancia masiva estadounidenses. Y con ello las herramientas tecnológicas que permiten la recolección de inmensas cantidades de datos de teléfonos, contenido de correos electrónicos y la intervención de otros canales tecnológicos de comunicación. Esta escala era posible en algunos casos por la colaboración de empresas del sector privado. Ha existido un debate sobre la necesidad de métodos tan masivos y sobre los mecanismos de control existentes o que se pueden implementar.

b. La segunda fue el espionaje a Jefes de Estado y delegaciones diplomáticas, empresas y ciudadanos a escala mundial. En varios casos el hecho de que estos

fueran de países aliados de Estados Unidos empeoró la percepción del público sobre los programas de espionaje.

Para un observador asertivo, otros aspectos dan cuenta de una situación más complicada:

a. Pese a las medidas de seguridad existentes en Estados Unidos, éstas no fueron capaces de evitar esta y otras filtraciones de información, como las que realizó el soldado Manning y que fueron dadas a conocer por Assange a través de WikiLeaks. La falla de seguridad del sistema de inteligencia estadounidense es uno de los problemas de mayor envergadura que ha sufrido en décadas.

b. Ya no se trata de espías foráneos sino de propios estadounidenses que se motivan para dar a conocer información que ellos consideran de relevancia para la opinión pública. Más aún, se trata de funcionarios de bajo nivel con acceso a mucha información sensible sin adecuados controles. Seguramente hasta hoy día se investiga si hay más involucrados pues resulta increíble que personal de bajo rango haya accedido a tanta información.

c. Se ha generado una complicidad entre ciudadanos con una visión ética de la democracia y el ejercicio del poder y la vigencia de tradicionales medios de comunicación que vuelven a mostrar su relevancia cuando se trata de generar condiciones efectivas de contrapeso al poder establecido.

d. Toda la información filtrada se trata o refiere al uso de medidas intrusivas contra ciudadanos o actores políticos, civiles o privados. Sin embargo, no hay filtraciones sobre secretos militares o estrategias de negociación o capacidades de respuestas políticas o militares de Estados Unidos u otros países. Ello ha complicado la definición acerca de su constitucionalidad o no como también la tipificación como delito a pesar de la argumentación estadounidense de que constituye información valiosa para potenciales terroristas².

Esto es, sin duda, la mayor complejidad de las filtraciones en el sentido de que sus autores son justamente quienes han pasado diversos filtros para ser seleccionados y en virtud del acceso permitido, definen entregar información para develar secretos de su propio sistema de seguridad. Lo notable es que responden a sus individuales motivaciones y no son agentes incrustados por otros países en los sistemas. Hoy día Estados Unidos debe hacerse cargo de un rediseño del sistema de vigilancia considerando que el empoderamiento ciudadano posee

2 A mediados de diciembre de 2013, el juez Federal del Distrito de Columbia **Richard Leon**, sentenció que la recolección de datos por la NSA “es, casi con certeza, Inconstitucional”, pues infringe la Cuarta Enmienda respecto a la razonabilidad que debe existir para intervenir la privacidad de los ciudadanos. Por otra parte, a fines de diciembre el Juez Federal de Manhattan, Nueva York, **William Pauley** desechó una denuncia por inconstitucionalidad presentada por la Unión Americana para las Libertades Civiles (ACLU, según sus siglas en inglés). El debate que se instalará durante el 2014 será alrededor de la constitucionalidad y legalidad o no de las intervenciones, quedando parte de las respuestas

características novedosas y se expresa en convicciones distintas a las lógicas de amigo-enemigo o seguridad-amenaza³.

No obstante lo anterior, una arista necesaria de explorar y reconocer se refiere a sus implicancias económicas y la pérdida de confianza entre las empresas multinacionales. Considérese las acusaciones que desde 2008 se han dirigido a China como responsable de espionaje industrial y donde varias naciones tienen intereses en conjunto con sus empresas. Hoy día, tener un servidor en Estados Unidos como soporte de comunicaciones y transacciones genera desconfianza como del mismo modo se produce si los proveedores de tecnología son chinos. Este aspecto es poco abordado en el debate actual pero está en el centro de las preocupaciones de las grandes corporaciones⁴.

LA SITUACIÓN LEGAL

Para la mayoría de los Estados, el espionaje de otros Estados sobre ellos es ilegal y las penas pueden variar llegando, en muchos casos, a la pena de muerte cuando el espionaje es realizado en tiempos de guerra. En algunos casos, los espías son diplomáticos con inmunidad y estos son deportados, y en otros casos son arrestados y luego intercambiados por espías atrapados en el país de origen.

El espionaje en la ONU es ilegal según tratados internacionales. La convención de Viena en 1961 declara que es ilegal espionar a los diplomáticos de las Naciones Unidas. Esto se ve reforzado por la Convención sobre los Privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas adoptada en 1946⁵.

Existen tratados dentro de la Organización Mundial de Comercio, como el TRIPS (encargado de proteger la propiedad intelectual) que podrían ofrecer una infraestructura legal sobre la cual defender intereses económicos que se puedan ver amenazados por el espionaje internacional. Sin embargo, hasta ahora no han sido usados, posiblemente porque la evidencia necesaria requeriría revelar métodos de contra espionaje. No existen muchas herramientas legales dentro de las

3 Ello debiera suceder en enero de 2014, cuando Obama plantee los cambios y controles que se impondrán de parte del Gobierno y el Congreso. Posteriormente conoceremos las decisiones, en este mismo sentido, de la Unión Europea, sus países miembros y su Parlamento.

4 Desde las revelaciones del 2013 hay cierta preocupación frente al espionaje de secretos comerciales de parte de Estados Unidos. Alemania ha expresado esto con intensidad y se dice que ha llegado a un acuerdo bilateral para prohibirlo. Sin embargo, el actor más común en el espionaje industrial internacional es China. Gran parte del espionaje industrial que logra ser identificado ni siquiera llega a ser conocido fuera de las empresas víctimas. Estas temen revelar vulnerabilidades y características sobre su seguridad informática que podrían permitir más ataques. El impacto del espionaje industrial es enorme. Solo en Alemania el gobierno estima que las pérdidas están en el rango de 40 a 80 mil millones de dólares al año.

5 Nótese que parte importante de la legislación sobre espionaje es del siglo XX o anterior y solo hay legislación sobre el uso de medidas intrusivas asociadas a cuestiones policiales o delictuales pero no en el ámbito del espionaje que se aborda en este ensayo.

leyes internacionales para la protección contra el espionaje internacional en cualquiera de sus versiones. Esto probablemente se deba al hecho de que se asume que todos los estados tienen interés en realizar espionaje internacional en distintas magnitudes como una expresión natural del paradigma realista.

En este contexto, las revelaciones acerca del sistema de vigilancia de Estados Unidos se refieren a la forma en que se espía a los ciudadanos y no se orientan a la difusión de secretos militares, con lo cual las acciones de Snowden develan un vacío legal y cuestionamientos respecto a su legalidad y legitimidad desde el punto de vista constitucional, toda vez que se trata de antecedentes denunciados por ciudadanos del propio país. No obstante, los gobiernos han debido enfrentar el escrutinio público respecto a la forma en que manejan y conducen sus servicios de inteligencia y en especial aquellos organismos destinados a anticipar potenciales amenazas para lo cual han desplegado un sistema de vigilancia cuya amplitud sobrepasa lo razonable y aceptable desde una perspectiva ciudadana toda vez que su utilidad no es clara y menos lo es el soporte legal y político que ello tiene. Con sistemas de esta magnitud, lo que se hace en realidad es una búsqueda aleatoria tratando de hallar “una ajuga en un pajar”, para lo cual se vigila todo hasta que se encuentra la amenaza eventualmente.

EL CASO SNOWDEN. IMPLICANCIAS Y CONSECUENCIAS

Las revelaciones de Edward Snowden sobre la forma y contenido de los sistemas de vigilancia y espionaje de Estados Unidos y Reino Unido sobre distintos actores a nivel mundial han terminado por afectar las relaciones entre los países aliados, generando desconfianza y preocupación por sus implicancias y por no saber el uso que se da a la información recolectada, toda vez que se trata de datos políticos, económicos, sociales, tecnológicos y militares. La desconfianza global, especialmente de aquellos países que no son potencias y la constatación de una intervención mundial por parte de las potencias, ha marcado el fin de año de 2103.

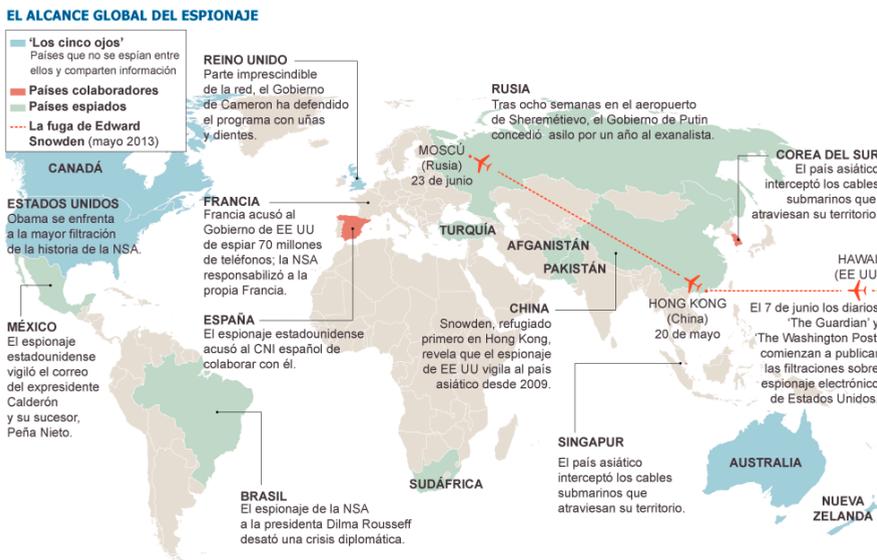
Han pasado meses desde que Snowden (30 años) diera a conocer en entrevista con el diario británico *The Guardian*, que era el responsable de las filtraciones que dejaron al descubierto el alcance del espionaje de la National Security Agency (NSA). En esa entrevista manifestaba que su “único temor era que, a pesar de la trascendencia que para Estados Unidos tenían esas revelaciones, nada cambiara en su país”. Sin embargo las informaciones y resoluciones conocidas a partir de la segunda quincena de 2013 dan cuenta de que su temor era infundado, al menos en parte. Efectivamente nada ha cambiado pero tampoco seguirá igual. El proceso de adecuación de los sistemas de inteligencia enfrenta la exigencia de un respeto por los derechos humanos y la privacidad y convierte a la opinión pública internacional en un guardián fundamental de que ello sea así.

Por lo pronto, ha obligado a la administración de Obama a asumir la necesidad de replantearse la organización, diseño y objetivos de los sistemas de vigilancia

nacional y mundial, como también ha significado un replanteamiento de las facultades y métodos de trabajo de las comisiones de inteligencia del Senado y la Cámara de Representantes. Obama presentará el rediseño en el mes de enero de 2014. Por lo pronto, la resolución de la ONU (18.12.2013) en defensa de los derechos humanos y el derecho a la privacidad constituyen un acto político de especial simbolismo en la medida que fuera aprobado por la Asamblea General y solo con alcances de Estados Unidos y Reino Unido. Esta Resolución permite mantener el tema en la agenda internacional y avanzar en la búsqueda de consensos mínimos para limitar y regular las actividades de vigilancia que impliquen vulnerar los derechos ciudadanos. Ello también significa abordar un necesario debate sobre libertades y derechos civiles en el siglo XXI, el cual seguramente se replicara en distintas sociedades. Lo propio sucederá en la unión Europea en virtud de los informes solicitados por el Parlamento Europeo y la acción de algunos países de la comunidad.

Más allá del rediseño estadounidense y el tipo de acuerdos existentes especialmente con Reino Unido y también con otras naciones a nivel mundial, preocupa conocer las medidas de control respecto a la extensión y magnitud del espionaje y las razones que lo motivan. Si las instituciones democráticas son incapaces de generar controles efectivos sobre las actividades de inteligencia y se actúa sobre la base de la desconfianza entre países aliados, parte importante de los esfuerzos desplegados hasta ahora pueden quedar detenidos o simplemente deshacerse, obligando a los países a reformar sus sistemas para evitar la intrusión no autorizada de sistemas tecnológicos de escucha y vigilancia en cualquiera de sus formas.

EL ALCANCE GLOBAL DEL ESPIONAJE



Fuente: Infografía del Diario El País de España, en su edición Digital.

El efecto político al develarse esta red de espionaje liderada por EE.UU. no ha sido menor y ha implicado un cambio importante en el status de relación con otros países, especialmente con las potencias. Hasta el momento ha obligado a Barack Obama a reconocer e implementar una estrategia de control de daños en sus vínculos con países aliados afectados por la filtración del espionaje realizado. No es menor el hecho de que la ruta de escape de Snowden haya considerado China (Hong Kong específicamente) y luego Rusia, donde termina con un asilo temporal en agosto de 2013. Los detalles de las coordinaciones que se hicieron para ello aún son desconocidos, pero sin duda significó una desagradable sorpresa para la seguridad de Norteamérica. Tampoco se conocen los detalles de la fórmula utilizada para publicar las filtraciones, a través de periódicos de prestigio y de alta influencia y credibilidad en la opinión pública mundial.

La complicidad manifestada entre ciudadano con acceso a información secreta y los medios de comunicación resulta ser un fenómeno político que requiere una mayor reflexión respecto a los cambios e incidencia de una sociedad más comprometida con valores democráticos y un sentido ético de la política. Se trata de transparentar la forma en que organismos de inteligencia del Estado intervienen la vida cotidiana de individuos y grupos, transformándolos en potenciales amenazas, sin existir ningún argumento que sustente o justifique la intromisión en sus vidas. La constatación de un “hermano mayor” real en el sistema internacional se enfrenta a principios y valores humanos y democráticos que exigen respuesta más que razonables y de alta credibilidad. Si bien el ambiente generado por estas filtraciones afecta a Estados Unidos y Reino Unido directamente, también constituye una alerta a las demás potencias y países que poseen programas de vigilancias similares o de menor amplitud, sean de alcance doméstico o internacional.

Las denuncias en varios países de programas de vigilancia ciudadana obligan a un rediseño en términos de establecer con claridad los objetivos, controles, regulaciones y el necesario respaldo jurídico y político para sostener la legitimidad y necesidad de estas intrusiones. Desde una perspectiva teórica, el realismo en las relaciones internacionales plantea que los gobiernos, en tanto administradores de los recursos estatales, tiene que satisfacer las condiciones de seguridad y desarrollo necesarias para alcanzar el bien común de la sociedad, asumiendo que ese bien común se define en una perspectiva “top down”, es decir, quienes tienen el poder definen el bien común de la sociedad. Hoy día sin embargo, ello resulta insuficiente en virtud del protagonismo y empoderamiento ciudadano donde la perspectiva se combina con una visión “bottom up” expresado en una exigencia de transparencia, credibilidad, ética y fiel resguardo de los derechos y dignidad humana. En otras palabras, se plantea una reivindicación en la fórmula de relación entre libertad y seguridad, donde la primera se replantea en términos de su independencia y se rechaza la autonomía de la segunda, colocando una prioridad distinta en el debate, pero esta vez desde la visión del ciudadano y no del Estado como había sido desde el 2001 hasta ahora.

Cuando se develan las estrategias, programas u operaciones de un servicio de inteligencia el país afectado pierde posición y por tanto grados de influencia en el sistema internacional al quedar más vulnerable y ocupado en dar explicaciones, desplegar acciones de control de daños y recomponer relaciones si estas han sido afectadas. Todo esto ha debido enfrentar EE.UU. en un escenario internacional del 2013 particularmente complejo. Habiéndose debilitado la capacidad de proyección del poder de Estados Unidos, naturalmente surgen otros actores dispuestos a aprovechar los espacios de poder disponibles. En términos sencillos, las filtraciones tienen un costo en la capacidad de negociación de Estados Unidos y le obliga a modificar estrategias y aceptar soluciones distintas para proteger sus intereses nacionales⁶.

Con este contexto, la desconfianza instalada por el espionaje global⁷ de Estados Unidos afecta su posición mundial y abre una brecha de oportunidad para aceptar aliados que obtienen evidentes ventajas de todo ello. Emerge Rusia como actor catalizador de las crisis y se le reconoce su posición de interlocutor natural de Estados Unidos en el escenario mundial, logrando aplacar el disgusto por el asilo de Snowden, y aceptando su intermediación en Medio Oriente y Asia.

Las desconfianzas en la Unión Europea son lideradas por Alemania a través de su Canciller Angela Merkel, quien maniobra para un control de daños en términos económicos y políticos pero afectando seriamente las confianzas con Estados Unidos, situación asumida por **este** y aprovechada por Rusia para establecer una relación más directa con la Unión Europea y de mayor influencia para, por ejemplo, impedir el acuerdo con Ucrania. El replanteamiento de cooperación en temas de seguridad y sus limitaciones serán aspectos a redefinir frente a la nueva estructura política de la Unión Europea. Al efecto, se han solicitado sendos informes para establecer mejores niveles de control, regulación y responsabilidades políticas respecto al funcionamiento de los sistemas de vigilancia.⁸

6 El escenario internacional en el cual se producen las filtraciones es particularmente complejo. Tenemos la situación de medio oriente con la crisis de Siria, la negociación con Irán, la convulsión política y social de Egipto, las negociaciones palestino-Israelí. En forma simultánea tenemos la crisis de la Eurozona con las implicancias en países aliados de Estados Unidos y un fortalecimiento de la Unión Europea. Se adiciona la situación económica de China y el escenario de conflictividad geopolítica y geoeconómica de Asia en general y del sudoeste asiático en particular. A su vez, el escenario domestico estadounidense tampoco era el mejor, considerando una plataforma programática de Obama con escasos avances y una polarización ideológica liderada por el Tea Party, afectando directamente las negociaciones de la reforma de salud, la nueva política migratoria y la continuidad de ejercicio presupuestario, entre otros.

7 Recordemos que el espionaje incluye autoridades de la Unión Europea, de Naciones Unidas, organismos monetarios y financieros mundiales y regionales. De la misma forma, se espío a líderes latinoamericanos y empresarios de distintos países. Los casos de Brasil y México son los más emblemáticos considerando que el espionaje abarca a todos los países.

8 El Parlamento Europeo generó una Comisión de Investigación sobre el particular, pidiendo se suspendieran acuerdos claves de intercambio de datos con Washington y condicionó e esta forma su aprobación al acuerdo de libre comercio actualmente en negociación entre ambos bloques. De hecho, una delegación de Estados Unidos ha tenido que viajar a Europa a dar explicaciones y responder preguntas.

En América Latina la reacción frente a las denuncias de espionaje están lideradas por Brasil, donde la primera decisión se reflejó en la suspensión de su visita de Estado a Washington agendada para el mes de octubre y la recién anunciada adquisición de aviones militares a Suecia, dejando de lado las ofertas de Estados Unidos y Francia. Los demás países han protestado con sendas declaraciones y llamados a los embajadores a informar. Se reconoce este tipo de espionaje como un conflicto entre aquellos países que poseen tecnología para hacerlo, lo cual deja a muchos países fuera del juego político que está centrado en las potencias.

Como es posible constatar, la pérdida de posicionamiento de Estados Unidos por el espionaje no ha sido menor, en términos de influencia, en el sistema existiendo hoy más actores que aprovechan el espacio anteriormente copado por la administración Obama. El tablero mundial de poder se mantiene bajo lógicas del neorrealismo político, pero la estrategia ha cambiado y los tiempos de decisión y los movimientos de distintos actores se ha modificado con impactos en distintos niveles.

Este caso de espionaje global⁹ ha cambiado los términos de relación entre las potencias y ha consolidado la necesidad de repensar la seguridad del estado, centrada esta vez en la protección de los derechos básicos del ciudadano, versus los grados de libertad y su regulación como fundamentos para la construcción de un sistema de vigilancia orientado a riesgos y amenazas y no al control social mundial.

Y DESPUÉS DE LAS FILTRACIONES, ¿QUÉ?

De acuerdo al uso y costumbres de las relaciones internacionales y con el aval histórico, podemos señalar que se puede espiar en caso de un conflicto o para evitarlo, generalmente espiando a otro Estado. Se puede espiar para adquirir una ventaja industrial o comercial, en este caso se puede espiar a una empresa para robarle secretos industriales o se puede espiar a una delegación comercial para saber su posición antes de la negociación y tener una ventaja adicional. También se puede espiar en búsqueda de amenazas de seguridad que no son estados como, por ejemplo, el terrorismo. Si bien ello no pareciera ser ético, el ejercicio del poder está fuera de normas morales o éticas, conforme lo planteara Maquiavelo hace varios siglos. Ello, sin embargo, no puede significar la no existencia de límites y controles que impidan o desincentiven el espionaje. Lo que resulta éticamente inaceptable es que el espionaje sea aleatorio, considere a todos los miembros de la sociedad como potencial enemigo y se viole la privacidad sin fundamento alguno. Todo ejercicio del poder político está sometido a contrapesos y controles

9 Hasta el momento de redactar este ensayo, hay más de 19 países que aparecen mencionados como objetivos de la NSA de EE.UU. Destacan los casos Alemania, Brasil, Suecia, España, Francia, India, México como también organismos internacionales como la ONU y empresas privadas.

efectivos, lo cual supone que dicho ejercicio está orientado a objetivos e intereses claros y concretos y cuya finalidad última es lograr condiciones adecuadas para el logro del bien común.

En una entrevista publicada por The Washington Post el 23 de diciembre de 2013¹⁰, Edward Snowden revela sus motivaciones y su interpretación de lo sucedido. Conforme sus declaraciones, asevera contar con una personal satisfacción por haber cumplido la misión. Asegura que no quería cambiar la sociedad sino dar a ésta una oportunidad de decidir si quería cambiar algo.¹¹ Agrega en otra parte de la entrevista que su interés es mostrar la forma en que los estadounidenses son gobernados. El sentido de misión lo lleva a cuestionar lo que la NSA ha hecho en términos tales de no aceptar las acusaciones de haber violado la promesa de secreto inherente a su trabajo. Señala que “un voto de fidelidad no es un voto de silencio”. Agrega que se trata de “un juramento de fidelidad a la Constitución” y que ninguno de los directores de Inteligencia ha mantenido. Su crítica abarca desde los jefes de los sistemas de vigilancia, cuestionando la calidad de la conducción de los servicios hasta los controles “inocuos” que realiza los congresistas en los comités de inteligencia del Congreso.

Las razones de Snowden no resultan satisfactorias desde una perspectiva tradicional del manejo del poder. Al efecto, las filtraciones y consiguiente denuncia develan el lado oscuro de la democracia en términos de la insuficiencia institucional para desarrollar efectivos mecanismos de control, entregando a la alta burocracia del estado la plena capacidad para implementar acciones en virtud de un concepto de seguridad que no reconoce límites y termina afectando la esencia democrática de las sociedades y los derechos inherentes a los individuos. Por ello, y en tanto lo razonable de su argumentación, resulta suficiente para concitar un apoyo transversal desde una ciudadanía más activa y exigente de niveles mínimos de transparencia y accountability.

Las repercusiones de estas filtraciones se mantendrán en el tiempo, empezando a surgir las primeras propuestas orientadas a reforzar los controles democráticos sobre las agencias encargadas de vigilar y de proveer en forma oportuna de informes de inteligencia a los decisores y mandatarios. También significa un urgente perfeccionamiento de la legislación nacional en cada país y la necesidad de contar con instrumentos internacionales aceptados y validados por todos para proteger a los países y sus ciudadanos.

10 Ver en: http://www.washingtonpost.com/world/national-security/edward-snowden-after-months-of-nsa-revelations-says-his-missions-accomplished/2013/12/23/49fc36de-6c1c-11e3-a523-fe73f0ff6b8d_story.html?wpisrc=al_national

11 “For me, in terms of personal satisfaction, the mission’s already accomplished. I already won. As soon as the journalist were able to work, everything that I had been trying to do was validated. Because, remember, I didn’t want to change society. I wanted to give society a chance to determine if it should change itself.”

Al menos hay dos documentos que resultan esenciales para configurar el marco de referencia de los cambios a los sistemas de vigilancia y que implican, necesariamente, una valorización de la privacidad y la urgencia de mayores controles sobre estos organismos. Uno es el Informe solicitado por el presidente Obama a un panel de expertos¹² y, el segundo, es la resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU sobre la base de una propuesta presentada por Alemania y Brasil, con el aporte de varios países, y aprobada en forma unánime por los 193 países que conforman la ONU.

LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS

El grupo de expertos fue convocado en el mes de junio de 2013 por Barack Obama como una forma de responder a los cuestionamientos externos e internos al sistema de vigilancia implementado por la NSA, donde se planteaba una falta de conducción y control de los organismos de inteligencia. El grupo de expertos estuvo integrado por miembros de larga experiencia en las agencias de inteligencia estadounidenses, como el ex subdirector de la CIA, Michael Morell, Richard Clark, antiguo jefe de Antiterrorismo, Peter Swire, ex funcionario experto en temas de privacidad, y los académicos, Geoffrey Stone, profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Chicago y Cass Sunstein, profesor de Derecho. El título del informe es sugerente: “Liberty and Security in a Changing World: Report and Recommendations of the President’s Review Group on Intelligence and Communications Technologies”.

El informe final fue entregado el 12 de diciembre y dado a conocer el 18 de diciembre 2013, al mismo tiempo que se publicaba la Resolución de la ONU. En la ocasión, la Casa Blanca señalaba en un comunicado el marco de referencia en el cual se evaluarían las recomendaciones de la Comisión, señalando que “El presidente les trasladó sus expectativas de que EE UU pudiera utilizar su capacidad de inteligencia de manera que se pueda proteger adecuadamente la seguridad nacional y, al mismo tiempo, apoyar la política exterior, respetar la privacidad y las libertades civiles, mantener la confianza pública y reducir los riesgos de filtraciones no autorizadas”. Si bien el informe no es vinculante y su contenido se analizará en conjunto con el informe que entregue el Comité de Expertos en Libertades Civiles, sus recomendaciones se transforman en orientaciones concretas para el diseño de cambios en los sistemas de vigilancia que se anunciarán en enero de 2014.

En el informe de más de 300 páginas existe un reconocimiento explícito respecto a las denuncias y la existencia de una planificación de búsqueda de información, por parte de la NSA, que ha implicado la recopilación indiscriminada de información en todas partes del orbe incluyendo Estados Unidos. Por

12 En: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2013-12-12_rg_final_report.pdf

ello, el informe propone una reestructuración de la organización y cambios en su funcionamiento para restringir la capacidad de espionaje de la NSA tanto a nivel nacional como en el extranjero.

Si bien, las 46 recomendaciones del informe no proponen restricciones significativas a las funciones de vigilancia, sí plantean cambios importantes en la dirección y en la capacidad de decisión de la NSA como también en aspectos técnicos. Al efecto, se recomienda, por ejemplo, que sea un civil quien dirija la agencia, que siempre ha estado liderada por un militar desde que se fundara en 1952, y que sean altos funcionarios de la Casa Blanca, entre ellos el propio Presidente, quienes revisen personalmente el listado de los líderes extranjeros cuyas comunicaciones son objeto de vigilancia, de acuerdo con estrictos parámetros que tengan en consideración las distintas consecuencias que se pueden derivar de hacerse públicos. Del mismo modo, se plantea explícitamente que el espionaje en el exterior se limite “exclusivamente a garantizar la seguridad de EE UU o de nuestros aliados” y nunca para fines relacionados con “el robo o el intercambio de secretos comerciales o para obtener ventajas respecto de industrias foráneas” como tampoco para vulnerar la privacidad de los ciudadanos de dichos países. Se plantea la necesidad de distinguir legalmente el significado y alcance, en términos de contenido, de los metadatos y sus diferencias con otro tipo de información, reconociendo la inexistencia de una plataforma jurídica adecuada para evaluar los avances tecnológicos y sus implicancias políticas y sociales.

Se proponen, además, cambios en el funcionamiento del Tribunal de Supervisión de Inteligencia Extranjera, para lo cual se plantea la creación de un equipo de abogados que se encargue de rebatir los argumentos de la fiscalía ante los magistrados a la hora de solicitar las órdenes judiciales que autorizan las prácticas de la NSA. En otras palabras, la recomendación apunta a exigir respaldo legal para las interceptaciones domésticas, evitando la gran autonomía de la cual goza hoy día la NSA.

Entre las recomendaciones de carácter técnico, se plantea prohibir a la NSA que exija a las compañías tecnológicas que incluyan puertas traseras en su software para facilitar que el Gobierno tenga acceso las comunicaciones encriptadas o que almacene programas y herramientas diseñados para *hackear* y destruir sistemas informáticos. En el informe se recomienda, además, que sea una compañía telefónica o una entidad independiente la que albergue la base de datos de las llamadas recopiladas por la agencia, lo que, de facto, supone dismantelar ese programa de vigilancia. Los directivos de la NSA se han mostrado reacios a que esa información esté en poder de un tercero ya que el hecho de tener que solicitar acceso a la misma restaría a la agencia capacidad de reacción y efectividad.

El informe sugiere incorporar criterios de gobernanza democrática para promover transparencia y rendición de cuentas, junto con una rol más activo del Congreso en términos de controles y pleno y cabal conocimiento de las

actividades de vigilancia que se desarrollan y sus resultados. Ello sugiere un efectivo cumplimiento del espíritu de la constitución y establece estándares éticos en los procesos de toma de decisión, en términos tales que la información recolectada solo debe ser conocida por quien lo requiere en un nivel prestablecido de distribución.

LA RESOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU

El texto, votado el 23 de noviembre de 2013, por la Tercera Comisión de la Asamblea General de la ONU abocada a los temas Sociales, Humanitarios y Culturales, aprobó por unanimidad el texto de una resolución bajo el nombre de "El derecho a la privacidad en la era Digital" ("The right to privacy in the digital age")¹³, la que fue ratificada por la Asamblea General el 18 de diciembre.

Mediante esta Resolución se busca garantizar la privacidad y limitar la extensión del espionaje en las telecomunicaciones e internet. Aunque la disposición no es vinculante, el respaldo unánime logrado en la Comisión y en la Asamblea, es una contundente expresión del rechazo global hacia las prácticas de vigilancia de Estados Unidos, develadas por Edward Snowden. Resulta decidor el hecho de que la Administración Obama optará por apoyar el texto luego de obtener el respaldo de Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, para suavizar el tono de parte de la redacción.

La resolución fue propuesta a principios de noviembre por Brasil y Alemania, cuyas dirigentes, la Presidenta Dilma Rousseff y la Canciller Angela Merkel, aparecen como víctimas directas del sistema de vigilancia estadounidense, obligando en la práctica a que el Presidente Barack Obama, se disculpara personalmente. La resolución establece la obligación de "respetar y proteger el derecho a la privacidad, incluso en el contexto de la era digital" y exige a los Estados transparencia y mayores garantías en la interceptación de comunicaciones.

En sus considerandos expresa:

"Reafirmando el derecho humano de las personas a la privacidad y a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, y el derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques, y reconociendo que el ejercicio del derecho a la privacidad es un requisito esencial para materializar el derecho a la

13 Ver nota de prensa oficial: <https://www.un.org/News/Press/docs/2013/gashc4094.doc.htm>
Versión oficial ONU: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/544/10/PDF/N1354410.pdf?OpenElement>
Ver Borrador Resolución: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.3/68/L.45/Rev.1Median
Ver también: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14033&LangID=E>

libertad de expresión y para abrigar opiniones sin interferencias, y una de las bases de una sociedad democrática.

“Destacando la importancia del pleno respeto de la libertad de buscar, recibir y difundir información, incluida la importancia fundamental del acceso a la información y la participación democrática”.

En el documento se insta a los países a que sus prácticas de espionaje no conculquen la legislación internacional sobre derechos humanos y les pide que “revisen sus procedimientos, prácticas y la legislación relacionada con la vigilancia de las telecomunicaciones y su recopilación, incluyendo el espionaje masivo con la finalidad de defender el derecho a la privacidad”.

Si bien no se cita a EE UU expresamente, el rechazo a la extensión, forma, argumentos y falta de control legal e institucional de sus programas de espionaje está implícito a lo largo de todo el texto de la resolución.

En la misma orientación, la Resolución pide que los países “adopten medidas para poner fin a las violaciones de esos derechos y creen las condiciones necesarias para impedirlos, como cerciorarse de que la legislación nacional pertinente se ajuste a sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos”. Es en este punto donde seguramente se producirá un debate a partir del informe que se ha solicitado para la próxima asamblea¹⁴, sugiriendo que se avanzará hacia una plataforma mínima de derechos digitales vinculante para todos los países. Las propuestas se harán en los próximos dos años y luego vendrá la etapa de ratificación de cada uno de los países miembros. Todo ello estaría sucediendo en los próximos cinco años o menos.

El tenor de la resolución en este acápite es el siguiente:

Solicita a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que le presente en su sexagésimo noveno período de sesiones un informe provisional sobre la protección del derecho a la privacidad en el contexto de la vigilancia y la interceptación de las comunicaciones y la recopilación de datos personales en los planos nacional y extraterritorial, incluso a gran escala, y un informe final en su septuagésimo período de sesiones que incluya conclusiones y recomendaciones, para que lo examinen los Estados Miembros con la finalidad de identificar y aclarar los principios, las normas y las mejores prácticas sobre cómo abordar las preocupaciones relacionadas con la seguridad de manera coherente con las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y con pleno respeto de los derechos humanos, en particular en relación con la vigilancia de las comunicaciones digitales y el uso de otras tecnologías para

tareas de inteligencia que puedan violar el derecho humano a la privacidad y la libertad de expresión y de opinión.

El problema de fondo fue expresado adecuadamente por los embajadores de los dos países patrocinadores de la resolución. El embajador alemán Peter Witting: “¿Dónde dibujamos la línea entre las preocupaciones legítimas por la seguridad y el derecho individual a la privacidad? ¿Y Cómo nos aseguramos de que los derechos humanos estén efectivamente protegidos dentro y fuera de internet?. Por su parte, el embajador de Brasil Antonio de Aguiar Patriota señaló “...ante la ausencia del derecho a la privacidad, no puede haber verdadera libertad de opinión y expresión, ni democracia efectiva”

A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

La impunidad asociada al abuso de poder parece estar constreñida cada vez más. Una ciudadanía con sensibilidad globalizante, tiende a empoderarse para exigir respeto y dignidad en torno a derechos y libertades sobre los principios básicos de confianza y rendición de cuentas. Ello está sistematizado y conceptualizado en el término de Gobernanza¹⁵ que si bien posee ya más de una década de aplicación en el ámbito estatal y privado, poco a poco logra instalar sus exigencias como un factor definitorio en la definición de derechos humanos.

Un principio de sentido común se refiere a que tanto ciudadano como autoridad están sometidos a las mismas leyes, siendo más exigible a quien tiene el poder la rendición de cuentas frecuentes y periódicas para asegurarse de que no abusa ni interviene maliciosamente los derechos individuales, como sería el caso de la privacidad. La necesidad de establecer los alcances de la privacidad en Internet aparece como una exigencia mínima que posibilite avanzar hacia una legislación internacional, siguiendo, por ejemplo, la resolución N° 169 de la OIT.

El caso de Snowden ha colocado de cabeza a los sistemas de inteligencia. Al efecto, son dos las hipótesis que finalmente permiten limitar la búsqueda de explicaciones o cooperan para armar el rompecabezas. La primera es que Snowden es el prototipo del ciudadano modelo y conforme ello aborda una misión de características épicas para denunciar y por consecuencia defender los derechos humanos que se encuentran violados por acciones del Estado (en este caso EE.UU) que vulneran aspectos básicos de la convivencia social y derechos fundamentales de los individuos. La segunda hipótesis es que Snowden es un agente extranjero o pagado por otro país (en la jerga se denomina “topo”) quien fue incrustado en la

15 What's a Good Governance?. Disponible en: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

Ver también: **Calame, Pierre**. Hacia una revolución de la gobernanza: Reinventar la Democracia. Santiago de Chile: LOM, 2009.

NSA y logra acceder a esta información, que no siendo militar, es suficiente para dañar la imagen de EE.UU. y sus aliados, propinándole un devastador golpe en la proyección del “soft power” estadounidense de la última década. Ambas hipótesis colocan los límites entre los cuales los servicios de inteligencia se dan vueltas para hallar la respuesta. Lógicamente, en cualquiera de las dos, la pregunta siguiente es si actuó solo o hay más implicados en el sistema.

La creencia de Estados Unidos de que las filtraciones terminaban al neutralizar las capacidades de WikiLeaks, con la estrategia de impedir su financiamiento por medio de suscripciones y mantener a Julien Assange inmovilizado en la embajada Ecuatoriana en Londres, quedó rápidamente desmentida con la aparición de Snowden y la entrega de pruebas dando cuenta de una intervención mundial de comunicaciones de líderes, empresarios y ciudadanos a nivel global y dentro de estados Unidos.

El impacto provocado ha devenido en propuestas concretas de reforma de los sistemas de inteligencia en términos de su organización, funciones y controles que por el momento afectan a Estados Unidos pero que pronto serán parte de nuevas exigencias a todos los países. Desde ya, varios países europeos empiezan a tomar medidas con la finalidad de saber qué hacen realmente sus servicios de vigilancia. América Latina aparece hasta ahora como víctima del espionaje¹⁶. Sin embargo, las capacidades de intervención que hoy gozan distintas instituciones de inteligencia y policiales tendrán que someterse a nuevas regulaciones y reformas para cumplir con los estándares mundiales y ciudadanos instalados a partir de estos casos de espionaje.

Todo parece indicar que la democracia logra un avance significativo al someter a mayores controles los niveles de decisión gubernamental y parlamentaria, dejando como corolario de este tipo de régimen se sustenta en la legitimidad ciudadana, la credibilidad y la confianza, factores no siempre presentes en los análisis políticos de los procesos democráticos. Allí, la gobernanza democrática aparece como un concepto acompañado de instrumentos e indicadores que coopera a entender mejor una política de base transversal antes que jerárquica a la usanza de siglos pasados.

Finalmente, se destaca el rol de los medios de comunicación, quienes retornan al escenario como un real “cuarto poder” comprometidos con la sociedad y en pleno ejercicio de contrapeso del poder establecido. Por varios años se pensaba que la única forma de enfrentar el poder era por medios alternativos (como lo fue WikiLeaks) dado que el control económico de los principales medios de comunicación impedía este tipo de denuncias. La ola de empoderamiento ciudadano ha logrado revertir una tendencia y también ha logrado remecer al

16 El caso del avión que trasladaba al Presidente Evo Morales desde Rusia a Bolivia y que fuera obligado a aterrizar en un país europeo, es una expresión de ello.

periodismo. Seguramente habrá más consecuencias, en términos de analizar las nuevas dimensiones del poder en la era digital.

Las propuestas de Barack Obama de enero de 2014 y las sesiones especiales de la ONU el 2014 y 2015, mostraran la voluntad de avance, probablemente en un escenario de más filtraciones.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

Betts K., Richard. *The new Politics of Intelligence: Hill Reforms Work This Time?*. Foreign Affairs, May/June 2004.

Brian Whitaker and agencies. (18 de diciembre de 2004). *Bugging device found at UN offices | World News | The Guardian*. Obtenido de The Guardian: <http://www.theguardian.com/world/2004/dec/18/iraq.iraq>

CBC News. (17 de diciembre de 2004). *CBC News*. Obtenido de New bugging device found in UN offices: <http://www.cbc.ca/news/world/story/2004/12/17/un-bug-geneva041217.html>

Coppins, M. (20 de julio de 2010). *Spies Among Us: Modern-Day Espionage - Newsweek and The Daily Beast*. Obtenido de <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2010/07/21/spies-among-us-modern-day-espionage.html>

Fidler, D. P. (20 de Marzo de 2013). *Economic Cyber Espionage and International Law: Controversies Involving Government Acquisition of Trade Secrets through Cyber Technologies*. Obtenido de The American Society of International Law: <http://www.asil.org/insights130320.cfm>

Finnegan, T. J. (s.f.). *Military Intelligence at the Front, 1914–18*. Recuperado el Agosto de 2013, de <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol53no4/pdf/U-%20Finnegan-WW%20I%20Intel.pdf>

General Assembly of the United Nations. (13 de Febrero de 1946). *UN*. Obtenido de CONVENTION ON THE PRIVILEGES AND IMMUNITIES OF THE UNITED NATIONS: <http://www.un.org/en/ethics/pdf/convention.pdf>

Hecking, C. (2013 de julio de 23). *Snooping Fears: German Firms Race to Shield Secrets*. Obtenido de Spiegel online: <http://www.spiegel.de/international/germany/german-firms-fear-industrial-espionage-after-snowden-leaks-a-912624.html>

Holzmann, Guillermo. Características de un sistema de inteligencia estratégica ara países emergentes. Análisis y propuesta. Pronencia presentada en Latin American Studies Association, LASA, 2006, Puerto Rico. [http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2006/Holzmann_essay-formatted.pdf]

Holzmann P., Guillermo. Rol de la Inteligencia en los Procesos Cooperativos Regionales, Revista Política N° 36, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile 2000.

Jeffries, A. (18 de agosto de 2013). *You can't have a private conversation over email, shuttered 'secure' service explains*. Obtenido de The Verge: <http://www.theverge.com/2013/8/18/4633404/shuttered-secure-messaging-service-silent-circle-email>

Joye, C. (19 de julio de 2013). *Transcript: Interview with former CIA, NSA chief Michael Hayden*. Obtenido de Financial Review: http://www.afr.com/p/national/transcript_interview_with_former_KnS7JDIrw73GWlljxA7vdK

MacAskill, E., Davies, N., Hopkins, N., Borger, J., & Ball, J. (17 de Junio de 2013). *GCHQ intercepted foreign politicians' communications at G20 summits*. Recuperado el 18 de Agosto de 2013, de The Guardian: <http://www.theguardian.com/uk/2013/jun/16/gchq-intercepted-communications-g20-summits>

Moradi, M. (12 de agosto de 2013). *Chinese spies accused of industrial espionage*. Obtenido de Pars Herald: <http://parsherald.com/chinese-spies-accused-of-industrial-espionage/2040/>

1 Ver en: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2013-12-12_rg_final_report.pdf

2 Ver en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=28306#>

3 Ver en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/20/actualidad/1387572220_003183.html

4 Ver en: http://www.washingtonpost.com/world/national-security/edward-snowden-after-months-of-nsa-revelations-says-his-missions-accomplished/2013/12/23/49fc36de-6c1c-11e3-a523-fe73f0ff6b8d_story.html?wpisrc=al_national

