



FLACSO
CHILE

**Análisis de la Propuesta de Agenda
para la Descentralización Elaborada
por la Comisión Asesora Presidencial**

Junio, 2015

Análisis de la Propuesta de Agenda para la Descentralización

(Elaborado por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional)

La propuesta de la Comisión Asesora Presidencial contempla un amplio proceso de descentralización que va a marcar la organización del Estado, las políticas públicas y la relación con la sociedad por las siguientes décadas.

Las principales razones para la descentralización están asociadas a la mejora de la gobernabilidad y el desarrollo y se fundamentan en dos premisas básicas. La primera, atendiendo al principio de subsidiaridad, es que una mayor cercanía e información sobre los ciudadanos y su situación le permite a los niveles subnacionales una mejor respuesta a las necesidades locales. La segunda, es que los niveles subnacionales a diferencia del nivel central tienen mayores incentivos, al operar directamente frente a sus electores, para sacarle el máximo provecho a los recursos públicos a su disposición y legitimar su acción¹.

Sin embargo, para que estas premisas operen se requiere la creación o adecuación de estructuras, organizaciones y procedimientos, el desarrollo de capacidades técnicas y de gestión, la transferencia de recursos financieros y los incentivos adecuados para que los gobiernos subnacionales rindan cuentas y sean fiscalmente responsables². Éste es un proceso de reforma institucional muy complejo y largo que incluye decisiones políticas y técnicas que median entre los efectos previstos y los resultados finales efectivos que se obtienen. Es político, ya que implica la redistribución del poder y el control de los recursos estatales, pero también precisa de un consenso político de los principales actores para sostener el esfuerzo reformador. Es técnico, ya que está asociado al diseño e implementación de un paquete complejo de normas y acciones requeridas así como para el desarrollo de capacidades subnacionales –evaluar, planificar, presupuestar, gestionar y monitorear– que usualmente se confrontan con problemas de naturaleza sistémica.

Este documento examina 12 aspectos de la Agenda de Descentralización que esperamos contribuyan a fortalecer el diseño e implementación de la reforma en nuestro país. Como revela la experiencia internacional³, el resultado final del proceso descentralizador depende en buena medida del diseño institucional inicial, la gradualidad y la secuencia de su puesta en operación.

¹ Hooghe, Liesbet; Marks, Gary and Schakel, Arjan (2010). *The Rise of Regional Authority: A comparative study of 42 democracies (1955-2006)*, London, Routledge

² Cheema, Shabbir y Rodinelli, Denis From (2007) "Government Decentralization to Decentralized Governance", pp.1-20, en Shabbir Cheema y Dennis Rodinelli (Eds.) *Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices*, Washington DC, Harvard University and Brookings Institution Press.

³ Ver especialmente: Independent Evaluation Group (IEG) (2008). *Decentralization in Client Countries: An Evaluation of World Bank Support, 1990-2007*. Washington, DC: World Bank. Aquí se trabaja sobre un grupo de 89 experiencias nacionales y se desarrolla en profundidad con 20 casos. También ver Cheema, Shabbir y Rodinelli, Dennis (Eds.) (2007) *Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices*, Washington DC, Harvard University and Brookings Institution Press. Aquí se revisan experiencias de países de ingresos bajos y medios de 3 continentes.

1. No está claro el rol rector de la SUBDERE para gestionar el proceso de transferencia de competencias

El punto central de la descentralización administrativa es transferir un conjunto de competencias a los gobiernos regionales y municipalidades por parte del Gobierno Central y redefinir quién hace qué en términos del diseño, regulación, financiamiento y control de las políticas públicas en el Estado. Supone por tanto, un nuevo tipo de relación intergubernamental vertical entre los tres niveles y, entre estos, y la sociedad en un esquema multinivel. El rol rector de la entidad de Gobierno Central impulsando este esfuerzo es determinante.

Es en el plano de la transferencia de competencias donde se hace más evidente –como en los casos de Ecuador y Perú– la ausencia de la rectoría política en los procesos de descentralización. Esta reforma no será un proceso consolidado hasta que los transferentes, especialmente los Ministerios que tienen rectoría sectorial, no redefinan los límites y alcances de su propia participación en lograr la ejecución de las medidas y actividades que las funciones compartidas requieren para operar adecuadamente.

En este sentido, es necesario empoderar a la SUBDERE para cumplir este rol de articulación frente a ministerios sectoriales y definir un Plan Multianual de Transferencia de Competencias por Sectores con contenidos y cronogramas que el ente rector debe coordinar (Ver el punto 2). La experiencia internacional muestra que frecuentemente existe renuencia sectorial para acometer el proceso de transferencia y acompañar el proceso de asistencia técnica. Asimismo, una vez transferidas éstas es necesario crear mecanismos de coordinación multinivel efectivos.

2. No están delimitadas las funciones en las competencias compartidas

Si bien por su nivel de detalle no forma parte del documento de propuesta se requiere determinar y delimitar las competencias, funciones y facultades de cada nivel de gobierno. Además de las competencias que tienen actualmente las 16/19 Seremis hay que definir caso a caso que otras competencias específicas en materia de minería, energía, salud, vivienda, medio ambiente, economía, etc. se van a transferir completamente y cuáles serán compartidas entre distintos niveles.

Para ello se debe elaborar matrices de delimitación de competencias y funciones para clarificar el alcance que tendrá cada una instancia. Esto implica analizar los sectores bajo un sistema de gestión por procesos, a los que normalmente los ministerios ni servicios están acostumbrados. Esto permitirá adecuar y/o elaborar los manuales de organización y funciones de las direcciones regionales y los ministerios y servicios del Gobierno Central. Este proceso se traduciría en un programa de transferencia de competencias a concertarse política y técnicamente con los ministerios.

3. Reorganización de los Seremis en cuatro macro direcciones regionales

La propuesta sugiere integrar la lógica sectorial prevaleciente entre los 23 ministerios del Gobierno Central, los actuales 16/19 Seremis de los Gobiernos Regionales, integrando estos últimos en 4 macro direcciones regionales. Estos 4 direcciones serían: a) Fomento productivo; b) Desarrollo Social; c) Infraestructura, Habitabilidad, Desarrollo Urbanos, Transporte y Medio Ambiente; d) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (pág. 45)*.

Este esquema que conceptualmente simplifica procesos decisionales en la vida real puede generar dificultades en la coordinación con los otros niveles del Estado, además de problemas para seleccionar profesionales con las competencias y experiencia para encabezar entidades con la amplitud de materias definida.

* En el caso de regiones con grandes áreas metropolitanas la Dirección "c" se dividiría en dos.

Sin embargo, el mismo documento de la Comisión sugiere posteriormente (Pág. 51) dotar de autonomía a los gobiernos regionales electos para transformar todas o algunas de las 4 direcciones y servicios públicos definidos en sus leyes de creación. Esto llevado al extremo, puede conducir a tener el número actual de Seremis o generar incluso uno mayor. La definición y su número deberían estar articulados con las competencias y funciones que tendrán los futuros gobiernos regionales.

Se sugiere que SUBDERE evalúe en coordinación con la experiencia de los intendentes cuál es el esquema que facilita la gestión a nivel regional y luego establecer requisitos rigurosos para su eventual modificación por parte de los gobiernos regionales.

4. Se menciona una ampliación de la dotación de personal y presupuesto de los actuales Gobiernos Regionales en 4 o 5 veces sin un adecuado sustento

Se menciona una ampliación de recursos humanos y presupuestarios en el orden referido (Pág. 43) cuando ello debe estar en función de las competencias y funciones específicas que deben establecerse en un Plan Multianual de Transferencias por Sectores. Este es el marco en el que deberían definirse los puestos y cargos (directivos, profesional, técnico, etc.), el perfil profesional del personal requerido, las cargas asignadas y el componente de gasto corriente y de inversión necesario en el presupuesto.

Esta propuesta de ampliación no parece estar sujeta a ningún estudio previo. Por ejemplo, hoy el número de funcionarios en regiones superara los 220,000 y bajo el escenario sugerido se estaría hablando de establecer una planta funcionaria de cerca 1 millón⁵ de funcionarios en 3 años plazo. Sería conveniente hacer un análisis con la Dirección Nacional del Servicio Civil y con la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Por otro lado, es relevante anotar que en experiencias similares en Colombia, Ecuador y Perú ha generado polémica la definición si, junto con las competencias y funciones transferidas al nivel subnacional, los ministerios y servicios de la Administración Central del Gobierno Central deben reducir su planta de funcionarios. Por lo general, la transferencia de competencias no se ve acompañada por la reducción de personal en los niveles centrales. Actualmente en este nivel hay cerca de 203,000 servidores públicos.

5. Se menciona un mecanismo para que los nuevos Gobiernos Regionales tengan iniciativa para solicitar la transferencia de funciones adicionales al Gobierno Central

Se plantea que, con posterioridad al traspaso del paquete original de servicios públicos, los gobiernos regionales pueden solicitar la transferencia de otros programas y servicios adicionales, de acuerdo a sus particularidades. Si bien se define un procedimiento para sustentar dichas solicitudes y la última palabra pareciera tenerla el Gobierno Central⁶, esto puede generar problemas en el futuro si no se regula adecuadamente.

En todo caso, un mecanismo de transferencias a la "carta" tuvo que ser revertido en el Ecuador en el 2010, luego de 4 años de funcionamiento por las profundas distorsiones que se generaron en términos de la calidad de los servicios públicos y por las dificultades para su monitoreo y supervisión.

⁵ Ver Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (2014). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2004-2013*. Santiago, Dipres.

⁶ Ver pág.11 del documento de la Comisión. Frente a una eventual negativa del Gobierno Central a una transferencia adicional de competencias un Gobierno Regional podría solicitar que el Tribunal Constitucional entre a dirimir eventuales conflictos de competencias.

6. Se sugiere un Sistema de Acreditación ex post a la transferencia de funciones y en principio con la participación voluntaria de gobiernos regionales y municipalidades

Se menciona la puesta en operación de un sistema de acreditación autónomo que certifique la existencia de estándares de calidad en la gestión de las nuevas competencias transferidas a los gobiernos regionales y que no debe ser un requisito para limitar los traspasos respectivos. Asimismo, se sugiere que la participación de gobiernos regionales y municipales en dicho mecanismo de acreditación debe ser voluntaria (Pág. 88-89). Aquí pareciera proponerse que la acreditación debe comenzar luego de la transferencia de competencias y operar como un "eventual antecedente para futuras devoluciones de competencias ya transferidas" (Pág. 89)

Este es un punto clave ya que los sistemas de acreditación comprenden la capacitación, asistencia técnica y los instrumentos y procedimientos necesarios para determinar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y municipales para recibir y ejercer las funciones materia de transferencia. Esto implica hacer un diagnóstico ex ante que permita brindar una asistencia técnica focalizada en las debilidades identificadas en cada entidad y, luego evaluar y certificar las capacidades adquiridas.

Por presiones políticas, como en el caso del Perú, este mecanismo se convirtió en meramente formal y se acreditaron en plazos muy breves todos los gobiernos regionales, en contraposición a lo originalmente establecido en el Plan Multianual de Transferencia por Sectores. En Ecuador y Colombia, éstos procesos se iniciaron tiempo después de realizadas las transferencias generando un déficit en la calidad y cobertura de programas y servicios transferidos. En algunos casos, bien documentados esto ha conducido a procesos de recentralización de programas públicos⁷. La acreditación no debe ser voluntaria y es de interés de los gobiernos regionales verificar y certificar si el Gobierno Central ha transferido los recursos presupuestales, humanos y materiales que les permitan gestionar de forma efectiva.

La experiencia internacional evidencia⁸ que los procesos de descentralización en los que se transfieren de manera simultánea y acelerada diversas competencias y funciones sin claros esquemas de capacitación y asistencia presentan serios riesgos de incrementar problemas de gestión y reducir calidad de servicios a los ciudadanos. En Chile, ésta será una tarea enorme que implicará trabajar simultáneamente en las 15 regiones y en el conjunto de municipios que se prioricen por etapas.

7. Modelo de Gestión y de Coordinación⁹

El documento alude tangencialmente a un nuevo modelo de gestión del Estado como producto de la descentralización. El problema no radica solamente en mejorar la capacidad y la calidad del gasto y la gestión de los gobiernos subnacionales sino en articular a las entidades subnacionales y del Gobierno Central como actores "interdependientes" que puedan diseñar e implementar políticas públicas bajo un enfoque multinivel. Esta interdependencia entre los

⁷ Existen diferentes experiencias de recentralización en Brasil, México, Bolivia, Argentina, Europa occidental y países asiáticos. Ver por ejemplo Alfonso, Roberto et al. (2012) *Reflections on two decades of social-spending decentralization*, pp. 70-111, en G. Brosio y J.P Jiménez (Eds.), *Decentralisation and Reform: Improving Intergovernmental Relations*, CEPAL-Cheltenham: Edward Elgar; En el mismo libro ver también Mello, Luis (2012) "Fiscal Decentralisation and Public Investment: The Experience of Latin America", pp.112-139; Ahmana Ehtisham, "Intergovernmental reforms in Latin America, Asian transplants' and the role of international agencies", pp. 410- 442. Asimismo, ver Burbano, Felipe "La recentralización estatal en Venezuela; Bolivia y Ecuador, presentado en el Congreso de Latin American Studies Association realizado en San Juan de Puerto Rico entre el 27 y el 30 de Mayo de 2015.

⁸ Ver cita 3.

⁹ En este análisis no se emiten opiniones sobre la Administración de Áreas Metropolitanas que considera el Informe de la Comisión Asesora Presidencial. Cabe mencionar que salvo el punto mencionado, la referencia a la profundización de la descentralización a nivel municipal no es desarrollada. Hoy en Chile el gasto público es del 12,5%, uno de los más bajos de la región, y tenderá a reducirse al retirarse la competencia sobre materias de educación con las nuevas reformas en esta materia.

niveles del gobierno pueden tener una diferente naturaleza: puede ser institucional/administrativa (cuando la asignación de funciones y responsabilidades en la gestión de una política no es exclusiva de un nivel); financiera (cuando por ejemplo el nivel central y regional cofinancian el gasto vinculado a una política o a programas públicos específicos) o; socio-económica (cuando los resultados de políticas públicas o la falta de los mismos impactan simultáneamente en varias regiones).

Estas relaciones intergubernamentales pueden ser verticales (entre instancias de dos o tres niveles) y horizontales (entre ministerios del Gobierno Central o entre gobiernos regionales y/o municipios) compartiendo responsabilidades en la implementación de políticas que deben adaptarse al espacio territorial. Hay una diversidad de instrumentos de coordinación que deben ser identificados para un trabajo bajo un enfoque multinivel: Planes y contratos entre niveles de gobierno; sistemas de medición de desempeño orientado a resultados con presupuestos multianuales; redes inter-regionales y municipales de políticas públicas; espacios institucionales de coordinación como las reuniones periódicas entre el Presidente de la República y los gobernadores (Intendentes Regionales electos), como en el caso de México; coordinación más operativa entre ministros sectoriales y directores regionales para ver avances de metas sectoriales en el territorio, como en el caso de Colombia.

En suma, la definición específica del modelo pasa por responder a preguntas tales como: ¿Cuáles son los nuevos patrones de relación del Estado con la población para ampliar la capacidad del primero de expresar las preferencias del segundo? ¿Cuál es el nuevo modelo de cooperación entre los niveles del Gobierno para garantizar mayor calidad y equidad en la provisión de bienes y servicios públicos? ¿Cuáles son los roles específicos de cada nivel de Gobierno en las competencias compartidas, especialmente aquellas prioritarias para la población como salud, educación y desarrollo económico? ¿Cuál será la nueva distribución de los recursos públicos que garantice que cada nivel cumpla con su función o su parte del "trato"? ¿Cuáles son los espacios de interacción con actores privados y sociales en la implementación y co-producción de determinados componentes de las políticas públicas? ¿Qué mecanismos específicos permitirán evaluar los resultados de la descentralización no solamente desde la lógica de los insumos sino de los productos y de los resultados finales de las políticas públicas, verificando si mejora el desempeño del Estado en su conjunto?¹⁰.

8. Creación de un Sistema de Monitoreo u Observatorio de la Descentralización

Se propone la creación de Sistemas Regionales Integrados de Información Territorial a largo plazo que sean administrados por los gobiernos regionales (Pág.89-91).

Sin embargo, a mediano plazo y para evaluar de forma efectiva el impacto y los resultados a nivel de producto de esta reforma del Estado es bueno desarrollar un "Observatorio de la Descentralización" abierto, pero que tenga como principal usuario al Gobierno Central (Ejecutivo y Parlamento). Su objetivo es medir periódicamente los avances del proceso en los niveles político, económico, social y ambiental a través de un reducido paquete de indicadores de fácil acceso y sistematización. Evidentemente, con el tiempo este sistema puede enriquecerse y complejizarse focalizando alguna data incluso a nivel de comunas o nivel subregional.

Los datos pueden incluir información regionalizada sobre:

- Indicadores de servicios: porcentaje de matrícula por niveles (preescolar, básico y medio); gasto anual por estudiante por niveles; nivel de educación de la población económicamente activa; resultados pruebas SIMCE; habitantes por cama hospitalaria; datos sobre morbilidad y atenciones del sistema de salud; acceso a saneamiento básico y agua, etc.

¹⁰ Ver especialmente Charbit, C. (2011), "Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach", *OECD Regional Development Working Papers*, 2011/04, OECD Publishing; OECD (2009a). *Governing Regional Development Policy: the use of performance indicators*, Paris, OECD Publishing. OECD (2009b). *OECD Policy Brief: Bridging the Gaps between Levels of Government*, Paris, OECD Publishing.

- Porcentaje de población cubierta por los principales programas sociales y económico-productivos. Los cortes pueden ser por grupos de edad, género, hogares.
- Indicadores de desarrollo humano que permitan medir el impacto de los programas sociales y servicios públicos en la calidad de la vida de los ciudadanos a nivel regional y que permita establecer comparaciones interregionales.
- Grado de ejecución de la inversión pública por nivel de gobierno (central, regional) que pueda contrastarse con ejecución de años anteriores).
- Inversión per cápita por nivel de gobierno y agregado
- Gasto corriente per cápita por nivel de gobierno y agregado.
- PIB per cápita y crecimiento en el tiempo.
- Indicadores sobre transparencia y rendición de cuentas
- Indicadores de desempeño del sector privado en regiones: consumo de energía eléctrica; monto y porcentaje de colocaciones; nivel de bancarización; etc.

9. Partidos políticos y la elección de Intendentes

Una de las propuestas centrales, la elección de intendentes, descansa en la idea de la creación de partidos políticos regionales (Pág. 97-98) y que los candidatos a este cargo y el de consejero regional sean ejercidos por ciudadanos con por lo menos 5 años de residencia efectiva en la región y que estén sujetos a primarias obligatorias abiertas (Pág. 32). Los partidos políticos regionales podrían crearse legalmente en a lo menos una región. Asimismo, contempla un marco razonable para la re elección de autoridades y limitar, al menos parcialmente, la captura de los cargos de representación popular.

Este tema es especialmente complejo y los criterios vigentes para la conformación de partidos, afiliación¹¹ y otros mecanismos que incrementen su democracia y renovación interna, y su efectividad como mecanismos de articulación de intereses ciudadanos se discutirán próximamente en el marco de normas de transparencia en el Congreso. Esto irá probablemente asociado con el debate sobre la reinstalación del voto obligatorio.

El punto principal es si se crearán incentivos para que los partidos nacionales se interesen por lograr representación subnacional y por tanto potencien el surgimiento de propuestas de corte regional que interpelen a movimientos sociales regionales o si se va a estimular una fragmentación política en esta instancia.

La primera opción implica generar mecanismo que exijan una presencia activa de los partidos políticos y sus cuadros en plazas subnacionales y que desde ellas se interesen por alcanzar representación en el plano nacional. Para una transición en esta materia –la regionalización de los líderes políticos de partidos nacionales– habría que, entre otras, evaluar si son 5 años de residencia efectiva el tiempo mínimo efectivo, como el documento analizado sugiere.

La política en regiones basada exclusivamente en partidos de base local ha demostrado en países como la Argentina, Brasil y Perú la tendencia a constituir un sistema de partidos sumamente débil, con una tendencia a la fragmentación, conductas oportunistas que obstaculizan la gobernabilidad regional y del país. Ciertamente, partidos nacionales no inhiben el caudillismo en plazas regionales, pero al menos permiten mejores mecanismos de rendición de cuentas a escala nacional.

Si no se generan mecanismos idóneos es probable que se asista al alejamiento progresivo de muchos dirigentes de regiones de partidos nacionales y adscriban o funden agrupaciones

¹¹ Hoy la Ley de Orgánica de Partidos Políticos establece en su artículo 5 que se requieren solamente de 100 ciudadanos con derecho a sufragio para conformar un partido político y en el artículo 6 plantea que el número de afiliados debe ser no menor al 0.25 del electorado de la última elección de Diputados en cada una de las regiones donde está constituyéndose.

políticas en regiones. Por otro lado, en casos como el peruano, en la índole instrumental electoral de agrupaciones regionales al servicio de causas individuales y de duración muy breve –un periodo– ha deteriorado sustancialmente la gobernabilidad en regiones y puesto en cuestión la legitimidad del Estado¹². Mención especial tiene la conformación en la región de La Araucanía de partidos regionales.

10. Sistema de Rendición de Cuentas y participación ciudadana

La propuesta contempla un capítulo sobre esta materia denominado “Participación y Control Democrático” que se centra fundamentalmente en dos medidas: a) mecanismos de revocatoria de mandato y de reglamentos y, la convocatoria a plebiscito y; b) el funcionamiento de una asamblea de organizaciones de la sociedad civil regional (Pág. 99-102).

En el caso del referéndum a la máxima autoridad regional y local se propone que con el 10% de los electores se pueda convocar a dicho mecanismo en una región o comuna dentro de los 2 primeros años de gestión de la autoridad (Pág. 99). En el caso del referéndum de revocatoria, esto supondría que, tomando datos de la elección presidencial del 2013, la Región de Tarapacá reuniendo únicamente el apoyo de 6,500 personas se podría convocar a una revocatoria por la que se expresó el voto popular de 65,000 ciudadanos. Llevando el ejemplo a una comuna pequeña de la misma región, Camiña, con sólo la firma de 70 ciudadanos se podría iniciar el mismo proceso.

En la experiencia en Perú este mecanismo se desvirtuó completamente y tendió a ser usado por los candidatos que perdieron las elecciones como “venganza” contra las autoridades elegidas. Solamente en el año 2012 en dicho país se adquirieron 2,134 paquetes de materiales par revocatoria al Servicio Electoral y finalmente se admitieron 279 casos, siendo el más difundido el de la alcaldesa de Lima Metropolitana. Esto condujo a una revisión de los requisitos que ahora son más exigentes, ya que: a) se debe fundamentar la solicitud de revocatoria ante el SERVEL; b) El trámite puede realizarse recién en el tercer año; c) de ser admitida, el pedido se deben reunir el 25% de las firmas de los electores inscritos y; d) de obtenerse la revocatoria en ningún caso se convoca a nueva elección, sino que sea un suplemente quien asume el cargo vacante.

Con respecto a la asamblea de organizaciones de la sociedad civil regional se contempla que un tercio este representado por organizaciones del COSOC de municipios de la región; un tercio por organizaciones funcionales de municipios de la región y; un tercio de organizaciones de interés regional (Pág. 100).

Aquí convendría anotar que este mecanismo puede no jugar un rol relevante en el desarrollo y en la gestión de los gobiernos regionales si los intendentes regionales elegidos tienen escaso interés en que funcionen. Esto estará condicionado a la definición explícita de su objetivo pero también del diseño final de su mecanismo de funcionamiento. Atentan contra un rol efectivo: a) que su carácter se defina como exclusivamente consultivo; b) que el número de sus sesiones sea limitado (sólo dos o tres veces al año); c) que no cuente con recursos propios; d) la escasa representatividad que puedan tener los actores de la sociedad civil en ella representados.

Sobre esto último, los niveles de representatividad no deberían ser cualitativamente diferentes a los que se observan hoy a nivel comunal. En muchos casos se verifica que la representatividad de los agentes participantes, no está lo suficiente consolidada para lograr una visión común, debido a la heterogeneidad que caracteriza al país. Sobre esta base no es fácil lograr procesos de concertación fundados en acuerdos de mediano y largo plazo cuando se enfrentan horizontes políticos de cuatro años. Esta situación puede exacerbarse o atenuarse a la estabilidad del marco político descrito en el punto 10.

¹² Así como está definido el voto programático “un programa de gobierno con compromisos, detallando no menos de 10 ni más de 50 medidas y plazos de concreción y dar una cuenta pública anual” (Pág. 98) no constituye un real limitante a la operación de agrupaciones políticas de corte instrumental y caudillista. La medida puede ser útil pero no suficiente ya que se requiere un conjunto de medidas cruzadas desde diferentes dimensiones: política, de gestión administrativa, de contraloría, de rendición de cuentas a ciudadanos.

11. Corrupción y el rol de la Contraloría y la Dirección Nacional del Servicio Civil

Un tema soslayado en el documento es el de la corrupción. Como señala un informe de la Contraloría General de la República al Consejo para la Transparencia y a la SUBDERE señala que a nivel municipal existen varios factores de riesgo para la corrupción que estarán seguramente presente en gestiones regionales con autonomía.

El informe señala la alta discrecionalidad de las autoridades en la gestión de los recursos; la falta de estándares para el cumplimiento de la ejecución presupuestaria y gestión financiera; dificultades para contratar personal profesional idóneo y alto nivel de rotación de los mismos; la alta discrecionalidad de las autoridades para colocar personal de confianza en cargos de línea y, la falta de controles en áreas sensibles como compras, obras, evaluación de proyectos de inversión, etc. Este fenómeno a nivel subnacional está ampliamente sustentado a nivel internacional¹³.

Esta dinámica puede reproducirse en la gestión regional y es clave fortalecer la capacidad fiscalizadora de la Contraloría General de la República en regiones y avanzar en forma más decisiva en la implementación del servicio civil profesional en los cargos directivos de segundo y tercer nivel de los gobiernos regionales.

12. Descentralización Fiscal y Económica

Básicamente aquí la propuesta sugiere crear una Ley de Rentas Regionales, la transferencia no condicionada de recursos desde el Gobierno Central y la creación de un Fondo de Convergencia Regional para la Equidad Interregional (Pág. 57-67).

El diseño de una reforma fiscal subnacional para mejorar sus ingresos debe considerar objetivos de eficiencia y equidad, así como la viabilidad política y administrativa. Las reformas también deben tener en cuenta el equilibrio entre objetivos potencialmente conflictivos, las distorsiones preexistentes en cada región como producto de su estructura productiva y el rol de las actividades extractivas y la capacidad de los administradores tributarios a nivel local e intermedio¹⁴. En todo caso, debe estudiarse cuidadosamente como generar rentas propias para los gobiernos regionales.

Con respecto a las transferencias, existen varios casos en América Latina que justifican la noción que una proporción de las transferencias del Gobierno Central estén condicionadas en función al cumplimiento de metas de política pública acordadas con los niveles subnacionales y que existan techos para el uso de ciertas partidas. Esto limita los márgenes de discrecionalidad de las autoridades subnacionales, al menos mientras se consolidan mecanismos de rendición de cuentas efectiva frente a su electorado. Finalmente, con respecto al Fondo de Convergencia es razonable establecer en fondo y un plan piloto para su implementación en función a los criterios del modelo de gestión y acuerdos multinivel que se establezcan con relación a las distintas políticas públicas.

¹³ Ver entre otros, Lessmann, C., Markwardt, G., (2010). "One size fits all? Decentralization, corruption and the monitoring of bureaucrats". *World Development*, Vol. 38, No 4, pp.631-646; Treisman Daniel (2007) *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Cambridge: Cambridge University Press; Triesman, Daniel; Fan, Simon and Lin, Chen (2009). "Political Decentralization and Corruption: Evidence from Around the World", *Journal of Public Economics*, Vol. 93 No 1-2 pp. 14-34; Shah, Anwar (2006). "Corruption and Decentralized Public Governance". *World Bank Policy Research Working Paper* No. 3824. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=877931>.

¹⁴ Para mayor detalle aquí se sigue el enfoque del BID sobre descentralización fiscal responsable. Ver por ejemplo: Fretes, Vicente y Ter-Minassian Teresa (Eds) (2015) "Decentralizing Revenue in Latin America: Why and How", Washington, Inter-American Development Bank; Gómez, Rafael y Varela, Marco (2014). "Fortaleciendo capacidades para mejorar el gasto descentralizado en Colombia", Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. Grazzi, Matteo et al (2010) "Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: Los casos de Colombia y Perú", Washington, Banco Interamericano de Desarrollo



FLACSO
CHILE

*Análisis de Escenarios
frente a las Elecciones de
Intendentes Regionales*

Agosto 2015

Análisis de Escenarios frente a las Elecciones de Intendentes Regionales.

Existen cinco factores clave que pueden influir sobre el ambiente y los resultados de la elección de los intendentes regionales y el subsecuente nuevo mapa político en Chile. No menos importante son los desafíos en el inédito tipo de interacción política entre los tres niveles de gobierno y la necesidad del Gobierno Central de coordinar y alinear los intereses en dicha relación de cara a garantizar la calidad y consistencia de las políticas públicas en el territorio.

Los factores clave son: 1) la fecha de convocatoria de la elección; 2) el voto voluntario: mantención o eliminación; 3) el conocimiento del electorado sobre el rol del intendente Regional; 4) la crisis de los partidos nacionales y los partidos o movimientos regionales y; 5) la elección de un sistema electoral por mayoría simple o absoluta.

Cada uno estos factores tiene diferentes alternativas de desarrollo futuro que pueden ser modeladas por la acción del Gobierno y el Congreso en los siguientes meses y que nos conducen a establecer, al menos, 3 escenarios posibles.

En una primera sección, se analizarán los factores mencionados y sus alternativas más probables y, en la segunda, se da cuenta de los escenarios mencionados, subrayando que la fluidez y complejidad del proceso puede dar lugar a desenlaces distintos a los aquí anotados.

Los Factores Involucrados

La Fecha de Convocatoria de la Elección

La fecha en que se determine la elección del Intendente Regional es un factor importante. La literatura especializada sugiere que las elecciones de los niveles intermedios de gobierno no deben coincidir con las elecciones nacionales –presidenciales y del Congreso–, sino más bien con las municipales y/o realizarse de forma independiente. Convocar simultáneamente elecciones nacionales tiende a imponer la agenda política nacional sobre las agendas regionales más específicas de cada espacio territorial. Elecciones separadas, regionales y/o municipales, permiten al elector conocer y evaluar más nítidamente las gestiones realizadas por candidatos que se reeligen y, en general, analizar las propuestas y aspirantes en competencia.

Por lo tanto existen tres alternativas posibles hoy. La primera, es convocar a la elección de intendentes regionales para el octubre del 2016 haciéndolas coincidir con las municipales. La segunda, es citarlas concurrentemente con las elecciones presidenciales de noviembre del 2017 o, finalmente, realizarlas independientemente, en algún momento después del periodo del actual Gobierno (2018 en adelante).

La primera alternativa parece poco viable toda vez que es complicado, no tanto aprobar la Reforma Constitucional que permita la elección popular de intendentes, sino particularmente la Ley sobre la modalidad de su elección (la creación o no de partidos regionales, sistema de mayoría simple o absoluta, etc.). Asimismo, atentan contra esta alternativa el hecho que la experiencia internacional revela que es siempre mejor que las

competencias administrativas y recursos a transferir a estos niveles estén claros al momento de la elección de la nueva autoridad política¹.

La segunda alternativa, hacer coincidir elección nacional y regional en el 2017, ha sido ya señalada. A esto se agrega el eventual conflicto de representación entre los cargos parlamentarios y de intendente a los ojos de los electores al ser paralelamente elegidos, al menos mientras no sea claramente identificable el rol del intendente entre los ciudadanos.

La tercera alternativa presenta a su vez dos opciones. Una es convocar a una elección ad-hoc en el 2018 o 2019 que tiene como principal contra ser una tercera elección en tres años con costos de participación y fiscal. Asimismo, instala en el calendario político del país tres periodos electorales cada cuatro años².

Una alternativa interesante sería aprobar hoy la elección de intendentes regionales al 2020 haciéndola coincidir con la siguiente votación municipal. Postergarla en cuatro años puede implicar un costo político pero éste puede ser atenuado con la aprobación del paquete normativo de transferencia de competencias y recursos para ser implementado inmediatamente por los actuales intendentes designados. Esto podría dar señales claras del avance del proceso y paralelamente ir valorando y ajustando el diseño original de la descentralización antes que asuman las nuevas autoridades electas. En otras palabras, la secuencia de la descentralización sería: descentralización administrativa (de competencias)-descentralización fiscal- descentralización política y; no viceversa o en simultáneo.

El Voto Voluntario y el Conocimiento sobre el Rol Intendente Regional

La mantención o eliminación del voto voluntario puede jugar un rol protagónico en la legitimidad de las nuevas autoridades regionales junto con el conocimiento por parte del electorado sobre la función del Intendente Regional. Ambos factores, están también asociados con el tipo de sistema electoral (mayoría simple o absoluta) por el que se opte.

En la primera vuelta de la elección presidencial del 2013 votó cerca del 50% del electorado (42% en el ballottage), reflejando una tendencia marcada al ausentismo, iniciada con la introducción del voto voluntario en la elección municipal del 2012, en que votó el 40% del padrón electoral. Esta abstención es significativamente mayor en regiones extremas con Arica y Paríacota, Tarapacá, Magallanes y Aysen, así como Antofagasta.

La actual desconfianza hacia el sistema político hace presumir que esta tendencia puede incrementarse en la siguiente elección municipal y, ciertamente, reproducirse en la elección de nuevas autoridades regionales. Sin embargo, dicho patrón a la baja puede acentuarse en el último caso (menos del 40% de votantes), dado que no existe un conocimiento claro en la ciudadanía sobre el rol y la función distintiva del Intendente Regional. Si se retira del texto constitucional el concepto que el Intendente Regional es un(a) representante de confianza inmediato del Presidente en su jurisdicción (Artículo 111), no es nada evidente las funciones y el alcance de su rol o su autonomía relativa con respecto a las directrices sectoriales del Gobierno Central. Sin una buena campaña comunicacional que subraye la relevancia de

¹ Existen otros elementos que se analizan con los siguientes factores.

² Se podría apostar por un primer periodo más largo o corto para empatar la elección de intendentes o alcaldes en el futuro. Sin embargo, si la opción es por uno más largo –digamos seis años- es un riesgo hacerlo con el primer grupo de intendentes electos, ya que muy probablemente la inexperiencia de electores y elegidos frente al nuevo cargo conduzca intendentes no muy competentes en algunas regiones.

esta autoridad, distinguiéndola de otras³, se puede correr el riesgo de votaciones escuálidas que erosionen de entrada la legitimidad del Intendente electo. Otra dimensión relevante es que esta definición tiene un carácter relacional que debe articularse con la nueva función de los otros dos niveles: Gobierno Central y Gobierno Local. Dicho de otra manera, debe construirse una nueva narrativa sobre los roles y funciones de los tres niveles del Estado: "una gobernabilidad multi-nivel".

Con respecto a estos factores las alternativas son simples. Se re introduce o no el voto obligatorio antes de las elecciones regionales y, se realiza o no una campaña comunicacional vigorosa para posicionar y distinguir el rol de la nueva autoridad y las funciones del Gobierno Regional.

La Crisis de los Partidos Nacionales y los Partidos o Movimientos Regionales

La crisis de los partidos políticos se enmarca en una crisis mayor que cuestiona las elites y el "establishment" en el país⁴. Como remarcan diversos estudios recientes "la percepción es que los más poderosos conducen el país a su antojo"⁵. Esto ha producido un desplome en la identificación ciudadana con respecto a los dos grandes conglomerados políticos que tendieron a organizar las preferencias electorales nacionales desde 1990.

Si los partidos tradicionales parecen ir perdiendo capacidad para representar y articular los intereses de vastos sectores ciudadanos y sus marcos ideológicos no logran reflejar las expectativas de diferentes actores, una próxima elección regional presenta múltiples desafíos.

Uno primero es si los partidos nacionales de cara a una elección regional tendrán la capacidad para identificar y establecer vínculos con los liderazgos regionales. Probablemente existan aspiraciones entre ex alcaldes o congresistas por disputar el cargo de intendente electo pero la experiencia internacional muestra que no es este el único perfil de los candidatos. Más bien éstos tienden a provenir del mundo empresarial regional, de sus gremios profesionales (colegios de ingenieros, abogados, etc.) o incluso de sus capítulos sindicales. Son por lo general líderes regionales con una imagen asociada con la de "hacedores/ejecutores" que reivindican los intereses y la defensa de objetivos regionales frente al Gobierno Nacional, frente a otras entidades administrativas (otras regiones) o frente a la acción de otros actores que es percibida como cuestionable (una explotación minera, forestal; etc.). Además, pueden surgir también caudillos, bajo banderas nacionalistas o autonomistas que desarrollen esquemas clientelares que hagan efectiva una captura del poder político⁶.

Un segundo desafío es si la Ley 20,840 y otras normas complementarias para la transparencia y democratización del funcionamiento de la política operan de cara a la elección del Intendente Regional. Concretamente, si los partidos nacionales implementarán sistemas de primarias internas y facilitarán la participación de nuevas expresiones políticas y de grupos independientes al interior de sus agrupaciones.

³ Como alcaldes, diputados, senadores y la figura del gobernador designado.

⁴ Políticas, empresariales, religiosas, deportivas, etc.

⁵ Ver por ejemplo las encuestas de los últimos dos años de CEP o Cooperativa/Imaginación. La cita de la encuesta Acción RSE.

⁶ Diversos ejemplo existen en provincias argentinas (La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, etc.), en Estados del Noreste del Brasil, así como en México y Perú.

Las alternativas aquí son menos evidentes. Sin embargo, es lícito pensar que si frente a los "congresos termales" para la designación a puerta cerrada de candidatos tienen lugar mecanismos abiertos e inclusivos de nuevas expresiones y liderazgos regionales es posible el fortalecimiento de los partidos nacionales en regiones. Caso contrario y, de validarse en la posibilidad de crear partidos y movimientos regionales, es muy probable la emergencia de outsiders en la política regional.

No obstante, lo más probable es que este proceso no sea homogéneo en los 15 espacios regionales, al menos en la primera elección. Posteriormente y, según la evolución de los partidos nacionales y el sistema político general, es probable que la política regional evolucione hacia un mayor alineamiento con partidos nacionales siguiendo el modelo colombiano, mexicano y argentino o hacia un variopinto mapa con diversos y erráticos movimientos regionales como en Perú⁷.

La elección de un sistema electoral por mayoría simple o absoluta

Este factor es simple pero igualmente gravitante al entrelazarse con los factores anteriores. Una elección regional, basada en mayoría simple como en la elección municipal, puede promover un mayor número de candidatos y generar una mayor dispersión electoral. Esto puede dar lugar a intendentes regionales con una baja legitimidad de entrada sustentada en la preferencia de 22% o 25% de los votantes que, puede ser significativamente menor, si por ejemplo se mantiene el voto voluntario y hay un ausentismo cercano al 50%. ¡Autoridades electas con el voto del 15% del padrón electoral en regiones extremas!

El caso contrario es optar por una modalidad de mayoría absoluta que conducirá casi inevitablemente al ballottage, introducirá una mayor complejidad al proceso electoral –ir a votar dos veces–, pero desincentivará la dispersión de las candidaturas.

Los Escenarios

Las distintas alternativas de cada uno de los factores analizados pueden dar lugar teóricamente a un gran número de escenarios posibles. No obstante, aquí se mencionan de manera muy sucinta tres de los más probables.

Escenario 1: Proceso Gradual a Cuatro años comenzando en el 2015.

Se convoca a elecciones regionales junto con las municipales del 2020 pero se transfieren antes del final de la presente administración las competencias y los recursos que comienzan a operar bajo los actuales intendentes designados por la Presidenta de la República. Esto permite reintroducir el voto obligatorio, definir los pros y contras del sistema electoral por mayoría simple y absoluta y darle una oportunidad a los partidos nacionales de fortalecer su presencia en regiones, abriéndose a nuevos liderazgos regionales.

Escenario 2:

⁷ Recuérdese que el paso de ser autoridad regional al nivel nacional es un camino transitado tanto en sistemas unitarios como federales. Colombia inició su proceso de descentralización en 1991 y a la fecha ha tenido un Presidente de la República, Álvaro Uribe 2002-2010, que anteriormente fue Gobernador de Antioquia. La descentralización en el Perú comienza en el 2002 y a la fecha dos primeros ministros del Gobierno Nacional fueron previamente gobernadores regionales. En sistemas federales esto también es frecuente como el caso de los Presidentes Fox (Estado de Guanajuato) y Peña Nieto (Estado de México) y en la Argentina el Presidente Menem (Provincia de la Rioja) y el Presidente Kichner (Provincia de Santa Cruz, de la que fue antes Intendente).

Un punto intermedio entre los escenarios 1 y 2.

Escenario 3: Salir al Paso Ahora.

Se convoca a elecciones regionales junto a las próximas elecciones presidenciales o poco antes (o después) con el riesgo que no hayan terminado de discutirse la transferencia de competencias y recursos. Adicionalmente, los otros incentivos institucionales vinculados con el voto obligatorio o voluntario, el fortalecimiento de los partidos nacionales y el conocimiento sobre el rol del intendente electo quedan aún pendientes. Se abren fuertes posibilidades de la dispersión del voto, la emergencia de outsiders –bajo lógicas caudillistas o por fuera de los partidos– y algunos intendentes en regiones con baja legitimidad (menos el 20% de los votos del padrón electoral).

Con independencia de cuál de los escenarios tenga lugar es bueno considerar los siguientes elementos.

En primer lugar, La descentralización, entendida como un proceso de transferencia de cierta autonomía política sobre un grupo de competencias administrativas y recursos fiscales, es una herramienta para el logro de un fin vinculado a mayor democratización y calidad de las políticas públicas. La experiencia concreta muestra que, bajo determinadas circunstancias, no del todo infrecuentes, la descentralización puede generar consecuencias no previstas que limitan los fines mencionados.

En segundo lugar, es muy importante tener un consenso y claridad política sobre las materias y competencias de la gestión del Estado que quieren descentralizarse. La descentralización es primordialmente un ejercicio de transferencia de poder político y herramientas de gestión y recursos fiscales. Sin un compromiso político claro que se plasme en incentivos institucionales efectivos y una clara secuencia para implementar las reformas, éstas pueden presentar problemas tempranamente.

Un tercer elemento es la necesidad de contar con un comprensivo diagnóstico de las capacidades institucionales, competencias funcionales y perfiles profesionales existentes en las instancias subnacionales en el momento actual y una definición de los umbrales mínimos que deben ser certificados a fin de mitigar riesgos en los procesos de transferencia.

En cuarto lugar y, en función al punto anterior, es importante no descentralizar todo a la vez y es deseable priorizar primero aquellas materias o servicios públicos que hacen la diferencia para la gente. Este sentido de la gradualidad puede también expresarse en que las materias en las que no se tenga claridad sobre qué o cómo transferir, se ensayen experiencias piloto o se realicen procesos de delegación provisional que eventualmente puedan revertirse. Igualmente, puede ser útil reconocer diferentes velocidades y no descentralizar a todas las instancias subnacionales por igual.

Un quinto punto es que la descentralización termina configurando políticas públicas que operan en una dinámica multinivel en la que contribuyen diferentes niveles del Estado: nacional, regional y municipal. Consecuentemente, es capital diseñar incentivos que contribuyan al alineamiento intergubernamental en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas públicos. En una diversidad de éstas políticas existirán funciones concurrentes e, incluso las exclusivas, supondrán que cada quien tenga una clara visión del rol de cada nivel de gobierno.

Asimismo, es oportuno prever mecanismos de control de daños en caso que, cuando un nivel de gobierno falle, el nivel inmediatamente superior asuma la responsabilidad temporalmente. Estos mecanismos de supletoriedad son vitales para que no existan cortes en la provisión de los bienes y servicios públicos frente a la ciudadanía.

Finalmente, como innumerables experiencias internacionales ilustran y las conclusiones anteriores demuestran, la descentralización es un proceso muy complejo y que requiere tiempo y por tanto requiere plantearse horizontes de largo plazo. Ciertamente no es un proceso lineal, uniforme y tampoco tiene un ritmo definido.

EL LIBERO



FLACSO
CHILE

*Sinopsis actual sobre la
situación Mapuche en La
Araucanía*

Octubre 2015

SINOPSIS ACTUAL SOBRE LA SITUACIÓN MAPUCHE EN LA ARAUCANÍA

VISIÓN DESDE UN SURVEY DE LIDERAZGOS INDÍGENAS RELEVANTES

Octubre 2015

Autores: Equipo Políticas Indígenas/Curso Convenio OIT 169.

Nota: Las opiniones y comentarios vertidos son de responsabilidad de quienes los emiten y no de FLACSO-Chile.

I. INTRODUCCIÓN

Para poder comprender el fenómeno de la actual situación del pueblo mapuche en La Araucanía, denominada “Conflicto indígena” o “problema mapuche” y efectuar una lectura de los diversos liderazgos, posiciones y movimientos reivindicatorios que han tenido un desarrollo a través del tiempo y que pueden reconocerse hoy como vigentes, es necesario tener presente lo siguiente:

- a) Reconocer que la percepción de este fenómeno está supeditado actualmente a una fuerte carga mediática de la prensa y medios de comunicación, ante los cuales la sociedad y la opinión pública toma partido, sin esforzarse por comprender desde el punto de vista de la conciencia ciudadana, los fundamentos históricos de la realidad mapuche. El reconocido historiador, Premio Nacional de Historia y académico Jorge Pinto, consultado al respecto, da cuenta de la existencia de dos imágenes construidas mediáticamente respecto de la situación indígena en La Araucanía, y cuando se refiere al discurso surgido en la última movilización de los camioneros, señala:

“si es cosa de leer los medios de comunicación para darse cuenta que efectivamente es un discurso que se difunde profusamente y que por cierto muestra

una Araucanía que en realidad no corresponde a lo que efectivamente ocurre aquí, honestamente aquí no vivimos en una región de caos, actos terroristas, violencia, etc. Pero eso es un discurso y el otro discurso pone el acento más bien en los errores o en las injusticias que hay que resolver para avanzar en la solución del conflicto mapuche....” “Esas son las dos posiciones que yo veo, ambas tienen argumentos suficientes para plantearse, ambos tienen seguidores”.

Cuando se le consulta cual tiene más eco en la comunidad regional, señala:

”...sin duda, la primera permea más. Además, también porque, la primera se expresa publicitariamente a través de casas incendiadas o camiones que son atacados en la ruta, es muchísimo más impactante, porque lo otro significa tener que mostrar las demandas de la comunidad que perdió sus tierras que se vio acorralada por los latifundistas que empezaron a correr los cercos, eso no se puede mostrar así fácilmente como se puede mostrar lo otro”.

- b) Asumir que no se cuenta con canales de formación histórica respecto de los pueblos indígenas presentes en nuestro país conlleva a aceptar el paradigma de turno en relación al “problema mapuche”, término que ha estigmatizado a los descendientes actuales de los antepasados mapuche que históricamente ocupaban el territorio a la llegada de los conquistadores españoles. Es conveniente recordar que dicho término no tiene más de 60 años y fue acuñado por los especialistas de la época para referirse al campesinado indígena y pobre que, supuestamente, constituía un problema sin solución para los Gobiernos democráticos y republicanos de la época, situación que no responde a la dimensión política que el tema tiene en la actualidad.

Junto a lo anterior, se hace necesario reconocer la escasa preparación y conocimiento de la historia cultural mapuche por parte de las autoridades políticas representativa en los sucesivos Gobiernos democráticos de los últimos años. Francisco Huenchumilla, ex Intendente de la Región de La Araucanía, señaló en

entrevista a El Mercurio lo siguiente: *“yo, que he conocido a toda la elite dirigente chilena, las clases políticas y de todo tipo, me encuentro con que hay un profundo desconocimiento de cómo se formó el Estado en esa zona del sur. La mejor demostración es que ha habido un silencio total de todas las clases dirigentes chilenas cuando se instaló este tema. ¿Algún partido político, alguien, a parte de la prensa, ha dicho algo al respecto? Aplaudiendo o criticando, pero algo. Hay un profundo desconocimiento, nunca ha estado en la agenda. Por eso hay tanto escándalo. A este país le hace falta mucho mirarse al espejo y se va a dar cuenta que no tiene los ojos azules ni el pelo rubio”.*

Entender que no se ha reconocido adecuadamente la capacidad de resistencia del pueblo mapuche y su habilidad innata para sucesivas y rápidas adaptaciones frente a los cambios por la sociedad mayoritaria no mapuche ha llevado a no reconocer y comprender el comportamiento histórico del movimiento indígena en La Araucanía, lo que ha traído como consecuencia la definición de estrategias y políticas erráticas y poco efectivas para enfrentar de manera políticamente correcta la situación de conflictividad presente en La Araucanía. En entrevista el Sub Director de la CONADI, Ernesto Paillan, señala: *“Yo creo que –el grupo conflictivo– es un grupo pequeño, pero también y ahí, tal vez, la política pública ha ido errando el camino, porque presumíamos que en la medida que le solucionábamos el tema de tierra, se acababa el conflicto y lo que ya se ha identificado es que ellos se han trasladado a otros territorios a hacer el mismo trabajo con nuevas comunidades, con nuevos dirigentes”.*

Los factores antes señalados son esenciales de considerar para una Política bajo una óptica de Estado moderno y eficiente, que no sólo garantice el respeto a los Derechos Humanos Indígenas, a través de la aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales vigentes y operativos a nivel regional y mundial, sino que también sea capaz de diseñar una forma pertinente de representación política y una política de desarrollo productivo étnico territorial, e integrar un diálogo del

pueblo mapuche con los descendientes de colonos en la región, con el empresariado local y con la sociedad en su conjunto.

2.- METODOLOGIA DEL SURVEY SOBRE LA ACTUAL SITUACIÓN POLITICA MAPUCHE EN LA ARAUCANÍA

Para construir un esbozo de síntesis de la situación socio política del pueblo mapuche en la Región de La Araucanía se aplicó la siguiente metodología:

a) Análisis de discurso de los actores involucrados.

Se efectuó un análisis del discurso de los actores e instituciones involucradas, para proceder posteriormente a seleccionar un grupo representativo de líderes o informantes claves ligados a instituciones, movimientos u otras instancias vinculadas al movimiento indígena en La Araucanía.

INVOLUCRADOS RELEVANTES DEFINIDOS PARA EL ANÁLISIS

INSTITUCIÓN, ÁREA DE INVOLUCRAMIENTO	SECTOR, CARGO, ROL	ACTOR RELEVANTE A ENTREVISTAR
1-IGLESIA CATÓLICA	DAS (Departamento de acción Social)	Mario Rivas D.
2-GOBIERNO REGIONAL	Consejero Regional Mapuche	Hilario Huirílef
3-CONADI	Sub-Director, CONADI, SUR	Ernesto Paillan Hernández
4-COMISIÓN DE VERDAD HISTÓRICA Y NUEVO TRATO	Miembro Comisión de VHNT	Eugenio Alcamán Toloza
5-COMISIÓN VERDAD HISTÓRICA Y NUEVO TRATO	Ex Académico Universidad Católica de Temuco y Miembro CVHTNT	José QuidellLincoleo
6-CONSEJO NACIONAL DE LA CONADI	Consejera Nacional Mapuche CONADI	Ana Llaollao
7-DIRIGENTE MOVIMIENTO INDÍGENA LÍDER DE OPINIÓN	Ex-Director Regional Araucanía Programa Orígenes; Subdirector Sur CONADI; Dirigente indígena	Domingo ColicoiCaniulen
8-DIRIGENTE MOVIMIENTO INDÍGENA LÍDER DE OPINIÓN	Ad MAPU, Consejo de Todas las Tierras, Dirigente comuna de Galvarino	José Naín Pérez
9-INTENDENCIA REGIONAL	Ex Asesor del ex Intendente Francisco Huenchumilla.	José Painemilla

b) Entrevistas sobre la visión política mapuche en la Araucanía.

Se procedió a entrevistar, sobre la base de 4 preguntas semi estructuradas, a los 9 informantes seleccionados. Las preguntas estaban orientadas a obtener información que permitiera rescatar su visión respecto de la situación política indígena en La Araucanía, reconocer liderazgos y discursos presentes en el territorio mencionado.

c) Sistematización de la información.

Se efectuó una Sistematización y análisis de las conversaciones y/o entrevistas desarrolladas. En base a esta fase se formula el siguiente informe el cual pasa a ser una primera aproximación respecto de los movimientos, posiciones y demandas reivindicatorias del pueblo Mapuche presentes en la Región de La Araucanía.

III.- ALGUNAS POSICIONES POLITICAS ACTUALES DEL MOVIMIENTO MAPUCHE EN LA ARAUCANIA.

Del análisis de la información entregada por los informantes claves se desprende que en los últimos años se ha dado un cambio generacional muy importante en los liderazgos. Los líderes de los 80 y 90 han dado paso a la generación de nuevos liderazgos altamente instruidos y con gran capacidad de gestión política en los territorios.

Por otra parte, se reconoce que las diversas tendencias en el Movimiento indígena presente en La Araucanía, si bien es cierto, no están orgánicamente unidas bajo una sola estructura, en esencia persiguen los mismo objetivos: la recuperación del territorio, la autonomía territorial, la autodeterminación y el reconocimiento de los derechos a los recursos naturales del pueblo mapuche y a su legado cultural del cual es portador. En entrevista Eugenio Alcaman señala: *"No es que estén orgánicamente unidos, no es que*

estén vinculados entre sí, sino que han ido adoptando un discurso muy similar muy coincidente entre ellos”. De las clásicas reivindicaciones por tierras del siglo pasado (XX) el movimiento ha transitado hacia la demanda por autonomía y territorio.

La forma de enfrentar esas demandas, el grado de articulación socio territorial, marca la diferencia en el tipo de corriente o estrategia al interior del Movimiento Mapuche, al que se adscriben para canalizar sus legítimas aspiraciones. Estas corrientes pueden ser caracterizadas gruesamente como sigue:

CORRIENTE 1: RECUPERACIÓN Y CONTROL TERRITORIAL, AUTODETERMINACIÓN Y POSTURA RUPTURISTA ANTICAPITALISTA.

Es una corriente que ha optado por una lucha sin ningún tipo de acercamiento frente a los esfuerzos de los Gobiernos de turno por establecer políticas de desarrollo o mecanismos de control social en las comunidades y territorios de La Araucanía.

Está constituida por grupos radicales que actúan con pleno conocimiento de sus limitaciones y de sus potencialidades, preparados, formados y autoformados y no necesariamente son ajenos o antagónicos al resto de los movimientos presentes en el territorio.

Estos grupos señalan no estar abiertos al diálogo, porque los Gobiernos no comprenden el tema mapuche ni tampoco tienen la voluntad política que se requiere para comprenderlo en su actual dimensión. Han establecido y definido que el único código y canal comunicacional que deben utilizar ante esta realidad es la sostenida lucha como respuesta contra-hegemónica a específicos poderes económicos establecidos desde hace unos 30 años en sus territorios con la ayuda y complicidad del Estado Chileno.

Han comprendido tempranamente, dicen ellos, a diferencia de sus antepasados y de sus *Kimches* (Sabios), que la única vía para llamar al diálogo es paradójicamente el no diálogo. Es decir, no se dialoga hasta no presenciar un cambio real y permanente del actual estado de situación confrontacional en la región y cuyo motivo central lo constituyen la presencia

–principalmente– de las grandes Empresas Forestales en territorios ancestrales mapuches y la llamada militarización del territorio por las fuerzas policiales chilenas.

Los líderes de esta facción no solamente son los emblemáticos jóvenes de Temuicui, sino que se trata de distintos rostros en distintos momentos, instancias y territorios. José Huenchunao, ex preso Político mapuche, fundador y miembro de la Coordinadora Arauco Malleco (CAM) señala: *“El proceso de lucha desarrollado por las comunidades en conflicto, que son la base concreta del movimiento mapuche más autónomo, ha forjado formidables procesos de **descolonización y maduración ideológica** (énfasis nuestro), que en algunas comunidades es inquebrantable, así el movimiento avanza en el fortalecimiento de una alianza estratégica, política e ideológica. Es ahí donde la acción y los planteamientos, así como la resistencia y el control territorial y la reconstrucción de nuestro pueblo deben salir fortalecidos. Aquí está el sustento de nuestro proyecto político y donde chocan los intereses del Estado y el sistema capitalista, porque ellos apuestan permanentemente a negar la existencia de nuestro pueblo-nación mapuche, impidiendo que nuestro pueblo acceda a recuperar sus legítimos derechos políticos y territoriales”* (Diario:Le Monde Diplomatique, octubre 2015 el Werken).

En esta corriente están precisamente ocupados de levantar un liderazgo de colectividades, tal como era ancestralmente. En este escenario cada *Cona* (guerrero y miembro de un *Lof*) era también potencialmente un líder, un conductor, un *Toqui*, si se requería para el caso. En otras palabras, los actuales liderazgos más radicales no son dirigentes de organizaciones, sino líderes referenciales o voceros de un conglomerado mayor unido por una causa común, por las mismas ideas y principios de reivindicación y autonomía territorial.

Estos jóvenes líderes se preparan cada día más en diversas materias de estudio sobre su historia y su cultura, en materias comunicacionales y en estrategias de lucha territorial, actuando como células de un mismo cuerpo, pero con sus ámbitos territoriales claramente definidos en su accionar. José Quidel señala en su entrevista: *“Es que hay*

varios grupos de jóvenes, tenemos un grupo más radicalizado que están con una lucha más confrontacional por combatir frontalmente los símbolos capitalistas”.

Esta es la posición desde el movimiento mapuche que actualmente cuenta con una mayor fuerza mediática y respaldo social a nivel de algunas comunidades, actúan a través de la acción directa y mediante hechos. Su praxis política se ha generado a partir de la lucha por la tierra a nivel territorial. No les interesa el diálogo con el Estado o la representación en las instancias de participación política. Su estrategia son acciones directas a nivel de localidades específicas, su objetivo es el control territorial de ellas y la autonomía mapuche.

Actualmente se manifiestan mediante un planteamiento político anti sistémico, anti capitalista y de auto determinación, poseen liderazgos jóvenes muy preparados, cuyo discurso reivindicatorio no es la tierra o los proyectos desarrollistas estatales, sino la recuperación del territorio y la autonomía. Plantean pequeñas autonomías económicas, políticas comunales, antes que organizaciones regionales o nacionales. En este esquema de reconstitución de territorios ancestrales, las empresas forestales no calzan y ellos esperan que en un proceso progresivo abandonen los territorios ancestrales mapuches.

CORRIENTE 2: ESTRATEGIA DE VINCULACIÓN A LAS ESTRUCTURA POLÍTICAS DE PODER POLITICO E IDEOLOGICO DEL ESTADO NACIONAL

Esta corriente está principalmente liderada por jóvenes profesionales, que se han formado e instruido nacional e internacionalmente en materias de instrumentos vinculados al reconocimiento de los derechos indígenas. Expresan sus demandas por la recuperación territorial, participación política y un régimen especial de administración y autodeterminación del territorio indígena recuperado, utilizando para ello distintos medios de protesta y demanda. José Quidel señala en su entrevista: *“Pero también tenemos grupos que están trabajando desde otra esfera con temas más de información que de formación, tenemos jóvenes que están trabajando en medios de comunicación,*

trabajan en los documentales, en las denuncias política pública nacional, internacional. Tenemos gente que trabaja el arte como denuncia, la música, la poesía, la pintura como expresiones de protesta frente a la opresión que se vive, y tenemos también grupos de jóvenes que están trabajando en la recuperación de la lengua, por ejemplo, entre ellos, trabajan con jóvenes, con niños, con gente de edad, entonces hay una apuesta política seria de trabajo, de autoformación y de recuperación”.

En esta línea, existen varios grupos afines o cercanos, los cuales demandan recuperación del territorio, participación política y un régimen particular de administración de la región. Un grupo importante de ellos ha optado por dar la lucha en pos de sus reivindicaciones desde las estructuras políticas de poder existente. El Alcalde de Renaico, ex miembro de la CAM, médico, señala en la entrevista: *“Yo quise ser Alcalde, lo que me hace estar acá es mi gente, si fuera por sueldo estaría en otra parte, yo estoy feliz acá porque, estoy dando una lucha por mi pueblo”.*

Otros están tras la meta de constituirse en un Partido Político *“Wall MapuWen”*, para desde allí demandar la recuperación del territorio y la autonomía. Integran este esfuerzo actores políticos del movimiento estudiantil de los años 90, Alcaldes mapuches, concejales, funcionarios públicos, etc. Pedro Mariman, uno de los principales líderes tras la formación de *“Wall MapuWen”*, señala en la entrevista: *“Este movimiento que está principalmente representado por jóvenes universitarios que no necesariamente han pasado por la CAM, son profesionales jóvenes, que tienen una perspectiva de la autonomía que está fundada principalmente en tanto un derecho político, en el sentido que está reconocido por los derechos humanos, no necesariamente que parte de un derecho intrínseco de la cultura y de los pueblos solo por serlo, es un derecho humano que cabe en lo político, que está expresado en la declaración de las Naciones Unidas respecto de los pueblos indígenas y en el Convenio 169”.*

Este grupo ha iniciado una fuerte lucha por oficializar el Mapudungun y han optado por ocupar y asumir sus reivindicaciones, como pueblo y como familias mapuche, desde la educación intercultural bilingüe, construyendo a mediano y largo plazo puentes

comunicacionales e interculturales entre la sociedad mapuche y la no mapuche. Lo anterior, con el objetivo central, por una parte, de conservar, resguardar, cultivar y proyectar la historia cultural mapuche, sus costumbres e instituciones, su memoria histórica y su legado y patrimonio cultural; y por otra, para la efectiva conservación y transmisión de los conocimientos y saberes del pueblo mapuche, como riqueza intercultural que fortalezca el proceso de redefinición de una Identidad Regional.

CORRIENTE 3: AUTONOMÍA TERRITORIAL Y ECONÓMICA DESDE LO PLURINACIONAL.

Esta línea convoca principalmente a mapuches profesionales de origen urbano, con un componente formativo basado en un **profundo grado de aculturación** a través de sus años de educación formal, algunos vinculados a comunidades indígenas u organizaciones rurales.

Estos profesionales han manifestado que ellos buscan mediante sus diversas iniciativas y proyectos impulsar el desarrollo integral mapuche, incidir en el debate público y contribuir con sus acciones a la construcción del **Chile Plurinacional del Siglo XXI**. Para lo anterior generan instancias de diálogo entre mapuches, gobierno y demás entidades regionales, públicas y privadas.

Mario Rivas, del Departamento de Acción Social (DAS) del Obispado de Temuco, señala en su entrevista: *“Los profesionales empresariales han surgido durante los últimos años, ellos señalan no queremos más dadas del Estado, ellos quieren provocarse una autonomía desde el desarrollo económico, sin renunciar a lo más íntimo que ellos tienen, que es la autonomía de su pueblo, ellos han sido muy celebrados por el mundo de Derecha o más bien empresarial, quienes ven en esta estrategia un camino para la solución de la situación mapuche de la región”*.

III.- ROL DEL ESTADO Y DEL SISTEMA POLITICO CHILENO EN EL CONFLICTO A UN NIVEL ESTRATEGICO.

A partir del discurso indígena actual, el cual se ha ido densificando e instalado en cientos de comunidades a través de distintos medios, los liderazgos representativos levantan la pregunta: ¿Qué debe ofrecer en estos tiempos el Estado a los Mapuche para una interlocución destinada a avanzar en la solución política del conflicto? Ellos tienen claro que el tema no es de más o menos recursos provistos por políticas desarrollistas a partir del Estado, se trata de un tema político. A su juicio, en ello, dos cosas resultan esenciales: a) Una política de reconocimiento de Derechos: tierras, aguas, recursos genéticos, biodiversidad, etc., y b) su Reconocimiento como Pueblo –Nación.

Este planteamiento surge del agotamiento percibido en los últimos 30 años por los mapuches, de algunos importantes ámbitos de la política pública, como serian a modo de ejemplo:

- a) La poca efectividad y eficiencia de las políticas desarrollistas aplicadas por el Estado. A su juicio, la persistencia de la pobreza mapuche, el “no desarrollo de las tierras compradas por CONADI”, la incapacidad de hacer agricultura de riego por falta de derechos de agua en los terrenos de propiedad mapuche, entre otras, son la muestra de esa incapacidad y fracaso de la política estatal;
- b) La incapacidad de la política actual de tierras de CONADI para dar cuenta de la nueva demanda generacional por tierras, y su imposibilidad de solucionar los conflictos derivados de la demanda histórica de los Títulos de Merced. El Estado ha gastado en el país menos en reponer tierras indígenas que en fomento forestal.

- c) En el plano político institucional, la creciente pérdida de legitimidad del Estado actual y la falta de compromiso en la búsqueda de medidas que generen representación política mapuche en los distintos niveles de la gobernanza nacional.

EL LIBERO



FLACSO
CHILE.

***Las cinco posiciones ante el
Proceso Constituyente***

Diciembre 2015

Las cinco posiciones ante el proceso constituyente

En este documento se presentan resumidamente las cinco posiciones de los actores políticos más relevantes del país en torno al proceso constituyente, buscando identificar sus aspectos generales más salientes y posibles escenarios futuros, para finalmente presentar algunas conclusiones.

1) Los defensores de la Constitución de 1980

La postura del sector de claras raíces pinochetistas es bien conocida: la actual Constitución cuenta con plena legitimidad, y que por lo tanto no se necesitan nuevas reformas ni mucho menos una nueva Constitución, independientemente del mecanismo puntual que pudiera escogerse, aunque existe especial aversión a cualquier método cercano a una asamblea constituyente, un ejercicio populista e inconstitucional visto como algo a la vez innecesario y cuyo único efecto residiría en socavar aún más la relevancia del Congreso.

El núcleo duro de esta postura se encuentra en la UDI, y en menor medida en sectores más conservadores dentro de RN vinculados históricamente al Partido Nacional. Un documento que sintetiza esta postura fue presentado por el grupo de estudios constitucionales de la bancada legislativa UDI, intitulado "*Nuestra visión del proceso constituyente: Chile no necesita una nueva constitución*", que fue presentado al Ministro del Interior en octubre de este año. En él se presentan los argumentos antes mencionados, y se reafirma la tesis que la Constitución actual ha dado casi tres décadas de gobernabilidad al país, y que luego de las reformas de 2005 habría cobrado una legitimidad política transversal, lo que hace innecesarias mayores innovaciones.

Finalmente, hay que destacar que esta tendencia está en franco retroceso, tanto por la emergencia de sectores derechistas más proclives a introducirse en el debate constituyente (ver siguiente apartado), como también por los embates que han sufrido importantes referentes UDI en medio de los escándalos sobre financiamiento irregular o ilícito de la política, como ha sido el caso de Jovino Novoa, Iván Moreira y Ena von Baer.

2) El centro liberal y la Nueva Derecha

La postura de sectores del centro y de la llamada “nueva derecha” que amalgama al “piñerismo”, Amplitud y Evópoli, es considerablemente más pro cambio que la de la derecha tradicional. Aunque inicialmente se alinearon más cercanamente con la UDI, han cambiado su discurso.

Con el andar del gobierno de la Presidenta Bachelet y el lanzamiento del proceso constituyente, la unidad de la oposición se ha fragmentado y han emergido posturas en RN, Evópoli y Amplitud que se han demostrado al menos dispuestas a entablar conversaciones con el ejecutivo y la Nueva Mayoría sobre la necesidad y mecanismos de diseño de una nueva Constitución, o al menos de una profunda reforma de la actual. La situación del movimiento Ciudadanos resulta aún ambigua, pero sus posibles tratos con actores liberales dentro de la derecha apuntan a que probablemente se adhieran a ellos en el futuro próximo.

La principal motivación que se puede identificar para la nueva actitud de este sector de la oposición radica en la identificación de esta coyuntura como una importante oportunidad para el sector más liberal de la oposición para poder influir en el proceso, aprovechando que éste puede inclinar el equilibrio de poder entre oposición y gobierno, lo que sería tremendamente provechoso para este sector, tanto por las concesiones que podrían lograr en las negociaciones tras bambalinas, como también por el simple hecho de que al restarse de la derecha más dura queda un claro espacio para que este sector consolide un liderazgo de la oposición en su conjunto.

En este sentido, en la conformación del conglomerado “Chile Vamos”, los actores de estas tendencias de centro y derecha se han pronunciado tempranamente sobre la necesidad al menos de ser parte del debate constitucional, lo que se ha convertido en uno de los primeros puntos divisorios dentro del conglomerado, y que seguramente se mantendrá abierto como foco de conflicto, independiente de que Chile Vamos seguramente podrá superar estas divisiones al nombrar un candidato presidencial futuro.

3) Patricio Zapata y la DC

Por otro lado, están las posturas favorables al cambio constitucional, o a una reforma profunda, que han nacido en el seno de la Democracia Cristiana, y que inicialmente fueron minoritarias y resistidas por el *establishment* DC, pero que en la medida que el gobierno ha promovido el tema constitucional como una prioridad, han podido emerger con mayor fuerza en virtud del menor peso de quienes eran los principales discrepantes frente a la agenda constituyente del gobierno.

Hasta cierto punto, dentro de la DC se ha vivido un proceso de reajuste de fuerzas cuyo producto final ha sido el fortalecimiento de una tendencia que, además de ser más favorable al cambio constitucional, han llevado al partido a flexibilizar posiciones sobre temas el matrimonio igualitario y la ley de aborto.

Un exponente central de la actual postura DC al respecto ha sido Patricio Zapata, que partiendo desde una crítica a la actual Constitución formula una propuesta junto al anterior presidente de partido, Ignacio Walker, para la conformación de una “convención constituyente” que incluya igualmente a legisladores junto a ciudadanos, así realizando un híbrido entre las posturas de asamblea y congreso constituyente.

Por sobre todo, Zapata ha promovido una postura menos confrontacional y refundacional que la sostenida por quienes han impulsado mecanismos como la asamblea constituyente. Zapata ha destacado la necesidad de buscar acuerdos consensuados por amplias mayorías en vez de directamente “hacer valer” la mayoría efectiva del oficialismo derivada de la victoria en la última elección. Zapata reconoce los aportes en materia de gobernabilidad de la Constitución actual, al mismo tiempo que reconoce también la necesidad de superarla, pero a través de la misma institucionalidad que ella establece, siendo la estrategia una de reformas consensuadas pero profundas, más que cualquier intento revolucionario o refundacional.

4) Atria, el PS y otros

En el ala más de izquierda dentro de la Nueva Mayoría también se ha experimentado un reajuste de fuerzas, que se ha traducido en posiciones más favorables al cambio constitucional, frente a la posición inicial liderada por Camilo Escalona y su entorno dentro del PS.

La llegada de Isabel Allende a la presidencia del PS este año es un reflejo del nuevo balance de posiciones, ya que ella se ha comprometido a apoyar la agenda de gobierno.

Aunque existe diversidad en esta materia, sin duda el mayor exponente de este sector ha sido Fernando Atria, que ha participado desde la academia y desde la interna socialista para llevar a cabo una crítica fundamental al orden constitucional actual, apuntando incluso a convertirse en una facción propia dentro del partido.

Los argumentos de Atria sobre la necesidad de una nueva Constitución son variados. En primer lugar, considera que la Constitución tiene “vicios de origen” fundamentales que hacen que su legitimidad se encuentre en permanente cuestionamiento, tanto por haber sido adoptada a través de un mecanismo no participativo, luego sujeta a un plebiscito que no gozó de mínimas garantías democráticas; como también porque busca reducir el alcance y contenido de la esfera política, limitando severamente los espacios de participación a nivel ciudadano, reemplazándolos por instancias de expertos que dirimen los conflictos políticos en base a criterios técnicos.

De estos argumentos básicos Atria concluye que la Constitución en sí es “tramposa”, puesto que el sistema político que regula tiende a no incluir demandas ciudadanas relevantes al mismo tiempo que no permite que los órganos del Estado ponderen eficientemente el interés público en sus acciones.

En segundo lugar, Atria considera que existe una demanda ciudadana relevante que sólo puede ser satisfecha con una nueva carta fundamental que involucre a la ciudadanía. Un paquete de reformas, por profundo que sea, podría bien arriesgar al sistema político a revivir este proceso en el horizonte cercano, lo que seguramente tensionará cualquier escenario político de la futura elección presidencial.

Para Atria, tanto el Congreso como las comisiones expertas cuentan con casi nulo apoyo ciudadano, y por lo tanto, los ve como mecanismos dotados de baja legitimidad que no saciarían la demanda ciudadana por una nueva Constitución del mismo modo que una asamblea constituyente.

En cualquier caso, para Atria resulta fundamental involucrar a la ciudadanía en el proceso constituyente, tanto en el momento deliberativo del proceso, como finalmente en actos plebiscitarios que validen una nueva constitución que de él emane.

5) Los extrasistémicos

En paralelo a estas cuatro posturas, que cubren a la mayor parte de los sectores políticos con representación en los poderes del Estado, también existen posturas de movimientos políticos de la izquierda y de la sociedad civil que propugnan una asamblea constituyente.

Este sector cuenta con pocos recursos políticos propios más allá de adherirse a manifestaciones que en mayor medida emergen desde la ciudadanía como acciones de protesta bastante difusa, pero que gracias a las tecnologías de la informática y las redes sociales logran considerable influencia en la agenda pública, y que podrían perfectamente fortalecerse y unificarse en la medida que el proceso constituyente del gobierno se entrampe o se ralentice y no muestre frutos.

6) Conclusiones y proyecciones

Actualmente el escenario político se ve favorable para la agenda constituyente del gobierno, aunque esto no signifique que el camino a seguir será fácil ni exento de inconvenientes. La búsqueda de convergencia entre las posturas representadas por Zapata y Atria podría ser fundamental para encontrar un rumbo común con el apoyo necesario para que la Nueva Mayoría pueda hablar con una sola voz dentro del debate constituyente.

Para lograr esta convergencia no existe un camino único. Probablemente requiere de una estrategia mixta que combine iniciativas cupulares y de base dentro de la Nueva Mayoría.

Por lo tanto, sería útil promover tanto cónclaves de las directivas partidarias como también instancias de diálogo en la sociedad civil, academia y sector productivo.

La oposición se encuentra en un momento problemático para su unidad que el gobierno puede (y debiese) aprovechar para promover la agenda propia, al mismo tiempo que debilita a la oposición con miras a las próximas elecciones presidenciales y legislativas. Las dos alas de la derecha apuntan en el debate constitucional a modelos de sociedad y de política radicalmente distintos que entrando al debate constituyente se harán evidentes: el sector conservador (mayoritariamente UDI) ha seguido una estrategia de aprovechar al máximo el veto político del que tradicionalmente gozaron durante la democratización del país, pero esto se hace sin propuestas propias más allá de señalar que el país no necesita una nueva Constitución que es vista como un puntal fundamental de la derecha; el sector liberal (mayoritariamente RN) está interesado en participar en el proceso para influir en él al mismo tiempo que promueve un modelo más amplio que el que promueve el neoliberalismo más tradicional, buscando profundizar el desarrollo democrático del país.

Otro factor relevante a considerar es el tema de la demora del proceso, ya que en la medida de que el debate constituyente se retrase podría generarse una frustración ciudadana que derive en un ambiente poco propicio para la construcción de los consensos necesarios para que el gobierno consolide una propuesta concreta sobre la futura Constitución. Más aún, al acercarse la próxima elección presidencial, resulta predecible esperar que el debate constitucional baje dentro de las prioridades de la Nueva Mayoría, lo que podría arriesgar que éste sea pospuesto indefinidamente.

El factor fundamental en este proceso será, por lo tanto, que el liderazgo y capital político se invierta eficientemente en acciones de alto impacto político, que puedan ir dinamizando el proceso en la medida que se van zanjando temas y despejando incertidumbres, así creando un orden constitucional que al mismo tiempo sea “de todos y para todos”.

Informe Coyuntura

BUSCANDO UN MARCO GENERAL DE LA COYUNTURA

Junio, 2015

EL LIBERO

PRIMERA PARTE

ANÁLISIS DE LAS ENCUESTAS: LA LEGITIMIDAD DE LA POLÍTICA

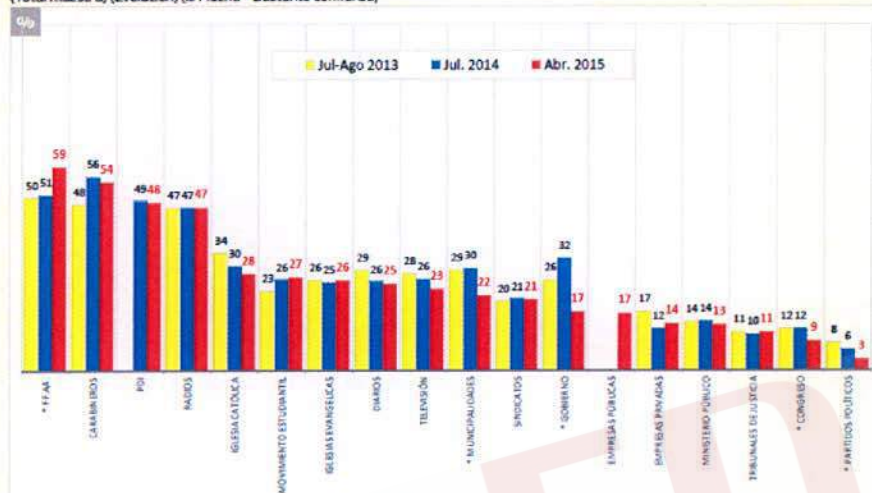
En el análisis de las encuestas se destacan dos elementos. Primero, es la caída en la aprobación de la Presidenta a lo largo del año 2014. En otras palabras, la crisis que se vive hoy viene desde el año pasado. Segundo, que dicha caída está fuertemente asociada a la situación de la clase media, a su desaprobación a la forma como se lleva adelante la reforma educacional y a las incertidumbres respecto a que va a pasar con la economía.

En este Informe analizamos dos elementos relacionados a lo anterior. Uno, que se puede apreciar que esa baja en la aprobación del gobierno y la presidenta, no significa que la ciudadanía sufra de un “giro a la derecha” sino que, más bien, ella sigue siendo de alma “social-demócrata”, pero que estima que el gobierno lo hace mal. Dos, que ello va de la mano de un severo deterioro en la legitimidad de las instituciones políticas de la democracia.

En este marco, el grueso del análisis de encuestas que se hace a continuación se concentra en el delicado tema de la legitimidad de la política.

A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones. De acuerdo con las alternativas de la tarjeta, ¿Cuánta confianza tiene Ud. en cada una de ellas?

(Total muestra) (Evolución) (% Mucha + Bastante confianza)



* Diferencia significativa desde un punto de vista estadístico entre las mediciones de Julio 2014 y Abril 2015.

Fuente: CEP, Encuestas Nacionales.

De acuerdo a la encuesta del CEP, mes de abril de 2015, las tres instituciones que hoy tienen mayor confianza de los ciudadanos son las FFAA, Carabineros, y la PDI. Y los partidos tienen una confianza que alcanza solo al 3 por ciento de la ciudadanía, siendo la peor de todas las instituciones en Chile.

Pero no solo los partidos, como peor institución del punto de vista de la confianza ciudadana le sigue el Congreso Nacional (9%), y luego los Tribunales de Justicia, con un 11% de confianza ciudadana.

Esta información es coincidente con la encuesta nacional de la Universidad Diego Portales de fines de 2014.

CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

P: ¿Cuánta confianza tiene usted en las instituciones que le voy a nombrar?



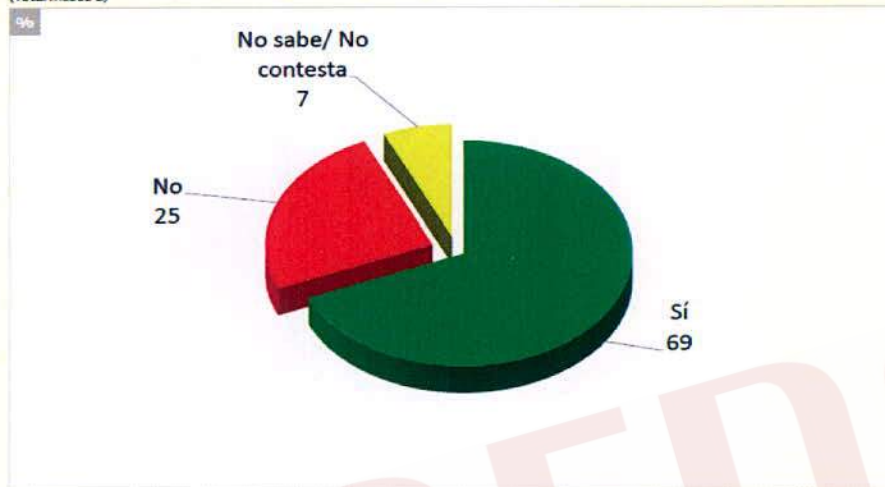
Fuente: Encuesta Nacional UDP, 2014

Hay un hecho que pareciera no se quiere reconocer pero que es de la más alta gravedad: la gente no confía en los políticos, en los partidos, en los parlamentarios, en los Tribunales. No se trata de que se confíe poco, la confianza es prácticamente igual a cero.

La corrupción, o como quiera que la gente común y corriente conceptualice dicho término, parece estar en la base de esta desconfianza o carencia de legitimidad.

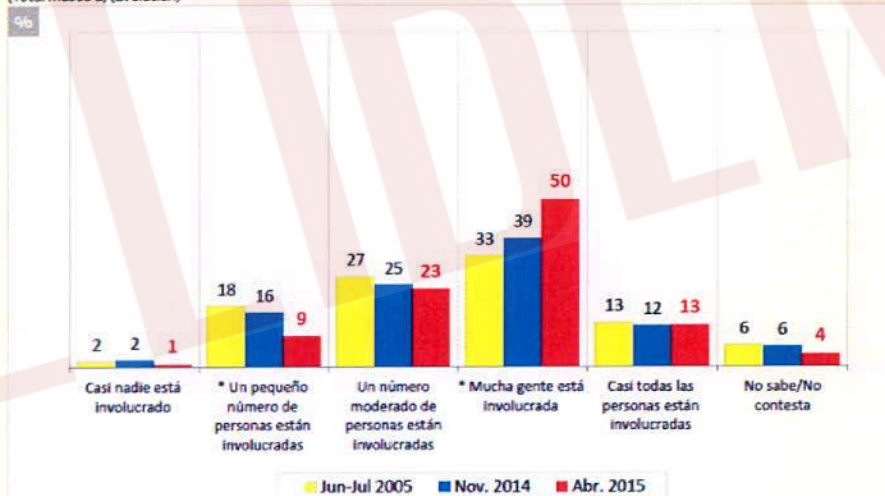
De acuerdo al último informe de Transparencia Internacional, Chile es el país menos corrupto de América Latina y ocupa el lugar número 21 en el mundo. ¿Cree usted que Chile debería descender en el próximo ranking de corrupción como consecuencia de los acontecimientos que se han conocido en los últimos meses?

(Total muestra)



¿Qué tan extendida piensa usted que está la corrupción en el servicio público de Chile?

(Total muestra) (Evolución)



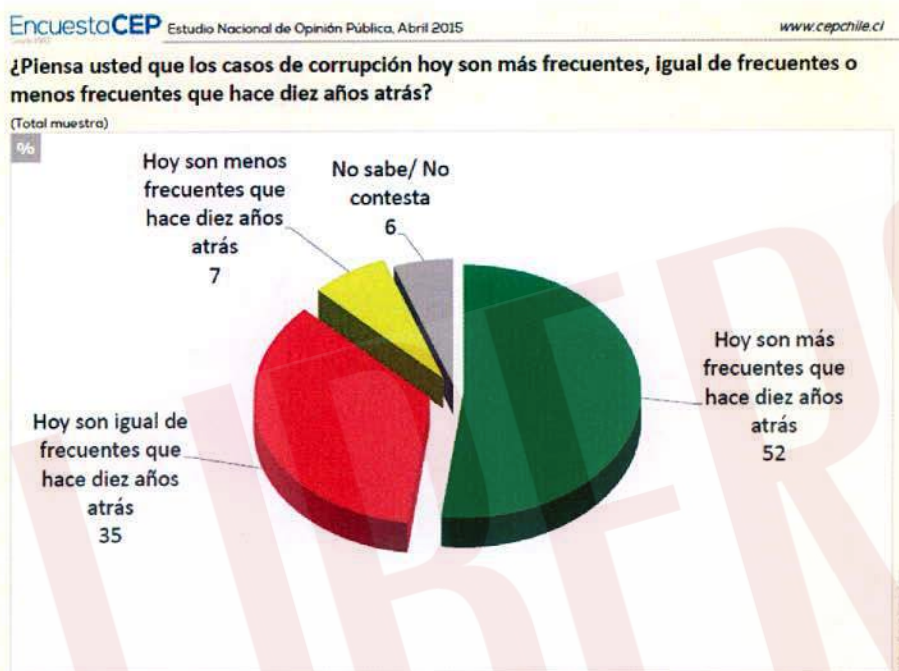
* Diferencia significativa desde un punto de vista estadístico entre las mediciones de Noviembre 2014 y Abril 2015.

Fuente: CEP, Encuestas Nacionales.

El 63% de la gente piensa que, en el servicio público, mucha o casi todas las personas están involucradas en actos de corrupción.

¿Y ha sido siempre igual?

Pareciera que no, al menos así lo señalan las cifras del CEP, abril 2015.

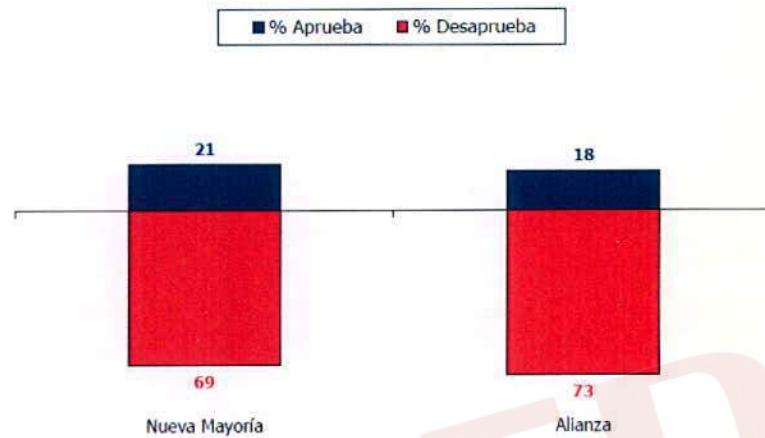


Es muy preocupante que el 52 por ciento de la gente piense que los fenómenos de corrupción son más frecuentes ahora que hace diez años.

Sin embargo, estas encuestas –no obstante los rasgos muy preocupantes que ellas tienen, como es la pérdida general de legitimidad de la política– no muestran un vuelco ciudadano hacia la derecha.

Evaluación coaliciones

Independiente de su posición política,
¿Usted aprueba o desaprueba como la..... está desarrollando
su labor? **Mayo 2015**



© 09/2015 | ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA: EVALUACIÓN GESTIÓN DE GOBIERNO | MAYO 2015
* La diferencia en cada uno para completar 100% corresponde a las respuestas "no aprueba, ni desaprueba" + "no sabe, no contesta"

33

A su vez, las encuestas muestran que los chilenos siguen con su alma socialdemócrata si por ello se entiende una preocupación por disminuir las desigualdades sociales y la afirmación de que en ello tiene un rol fundamental los gobiernos y el Estado.



OPINIONES SOBRE DESIGUALDAD ECONÓMICA

P: ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está Ud. con las siguientes afirmaciones?

% Muy de acuerdo + De acuerdo. Total Muestra.



Fuente: Encuesta Nacional UDP, 2014

La percepción del país es que nuestra sociedad tiene enormes desigualdades de ingreso y que es también responsabilidad del gobierno contribuir a reducirlas. El problema es que en la traducción de esos valores a políticas concretas el gobierno parece haber perdido la brújula y la conducción.

La visión, a partir de las encuestas que aquí se han analizado apuntan, a lo menos, a dos conclusiones fundamentales.

Una, es la importancia de la agenda de probidad. La reconstrucción del liderazgo presidencial y de la política en su conjunto pasa por poner en el centro este asunto y, como dijimos en el Informe anterior, bajo un liderazgo claro de la presidenta y su Ministro del Interior. Además, logrando un acuerdo transversal, esto es de todos los partidos, para impulsar esas medidas. Ello debiera predisponer a la ciudadanía a volver a creer y a poner la mirada en la construcción de futuro más que en el sacrificio público de los políticos y grandes empresarios. Idealmente, a dejar los problemas del pasado en manos de los fiscales y los tribunales.

La segunda, es que el país no está experimentando un vuelco a la derecha, pero sí una crítica a la forma cómo las reformas se están llevando a cabo. La desafección hacia el gobierno y la presidenta es anterior. La corrupción es una parte de la verdad pero no toda ella. Hay un sustrato a lo menos de igual potencia e incluso, creemos mayor, y es que la mayoría, estando de acuerdo con la necesidad de reformas como la tributaria, la educacional o políticas, esa misma mayoría siente que ellas han sido deficientes y, en todo caso, tienen un agudo déficit de gestión. Es en torno de este último asunto que se ha abierto una discusión a la que alude la segunda parte de este Informe de coyuntura.

SEGUNDA PARTE

PRIORIZAR LAS REFORMAS: CÓMO Y POR QUÉ HACERLO

Las declaraciones del Ministro Rodrigo Valdés respecto de la situación fiscal y la de la economía nacional contrastan claramente con las que hizo su antecesor en el cargo sobre estas cuestiones. Sus afirmaciones, además de proyectar veracidad y credibilidad, no han sido cuestionadas en cuanto a la información entregada ni por voces desde el sector privado, ni por agentes políticos.

En esa misma línea, hay que destacar las conclusiones a que llegó el Comité Central del Partido Socialista, dadas a conocer por la Senadora Allende, presidenta del partido, al finalizar la reunión realizada el 20 de junio, enfatizando la necesidad de gradualidad en la implementación de las reformas, de establecer prioridades y reconocer que hay reformas que no se podrán llevar adelante. Conclusiones hechas suyas por el senador Carlos Montes en una entrevista en La Tercera el lunes 22 de junio. De hecho, Montes fue más allá e identificó reformas específicas que a su juicio debían eliminarse de la agenda gubernamental. A ello habría que agregar las declaraciones de la Directiva del PDC que, después de una reunión con el Ministro de Hacienda, expresó su respaldo a una política fiscal responsable.

El reconocimiento de las limitaciones económicas y presupuestarias da racionalidad al gobierno y al debate político.

Lo peor que le puede pasar al gobierno es actuar en el sentido de que dada la “exitosa y ya aprobada” reforma tributaria hay espacio y recursos para todo. En este sentido es urgente una mayor precisión del Ministro de Hacienda acerca de los recursos públicos y de los efectos que sobre ellos tiene la desaceleración de la economía regional y global. La ocasión –u ocasiones, pues creemos que deben ser múltiples esto es varias cumbres, Consejos de Gabinete, Cerros Castillos, bilaterales con los diferentes partidos, etc.– deben sí tener un discurso absolutamente coherente del gobierno, ajustándose todas las autoridades a los dichos de Hacienda. A su vez, el Ministro de Hacienda no debe anunciar que se necesita gradualidad, concentrar o priorizar; si lo hace, suena a estar presionando desde “la chequera” lo que siempre es antipático e inevitablemente se le acusará de que no le gustan tales o cuales cambios. El discurso del Ministro de Hacienda debe tener cifras o magnitudes y limitarse a ellas. Eso abre la temporada de diálogos que se ha mencionado. Las

consecuencias políticas de la situación de las finanzas públicas debe hacerla la Presidenta o el Ministro del Interior con posterioridad al discurso del Ministro de Hacienda. Hay que proteger al Ministro de Hacienda para que no pueda ser proyectado como el instrumento de los empresarios para frustrar un programa progresista.

A las limitaciones económicas se agregan otras que son políticas y que hay que reconocer.

El análisis al interior del Gobierno y de la coalición debe incorporar que el déficit no es sólo financiero. Es difícil hacer reformas estructurales con poco apoyo público, pues “pisan callos”, generan protestas y desorden en la coalición. Las reformas no son “sectoriales”; son todas del Gobierno, son todas políticas y antes de presentarlas y empujarlas se necesita que todas ellas pasen por un prolijo análisis de sus consecuencias políticas y sociales, a cargo del Comité Político y el Ministro del Interior.

Aunque parezca obvio, hay que crear conciencia en el gobierno, los parlamentarios y dirigentes políticos de que, como lo muestra la primera parte de este Informe, las reformas –si juzgadas como improvisadas o mal hechas– tienen un alto riesgo de agravar la caída en el respaldo a la presidenta, al gobierno y a los partidos de la Nueva Mayoría. La idea de que las reformas acarrearán inmediatos réditos electorales es falsa; como lo muestra la historia, aunque las reformas en el largo plazo sean validadas, lo más probable es que en los momentos iniciales desgasten con fuerza, política y electoralmente, a los gobiernos que las impulsan.

La recepción de estas malas nuevas de que “no todo es posible, ahora”, ha dejado estupefacto al sector más radical de la Nueva Mayoría, pero no sólo a él. Según medios de prensa, en la última reunión del Comité Político se habrían enfrentado dos posiciones: los partidarios de “priorizar” la agenda, versus quienes sostuvieron que lo adecuado era “concentrar”. La información disponible no permite aclarar que se entiende por “concentrar”. Si la tesis fue que hay que “concentrar” recursos en determinadas reformas en perjuicio de otras, no se divisa qué diferencia hay entre “concentrar” y “priorizar”. Lo más probable es que el significado atribuido a la idea sea el de no eliminar de la agenda ninguna iniciativa, aun cuando sea inevitable recortar financiamientos.

Más allá de confusos dilemas del tipo “priorizar” o “concentrar” el gobierno deberá enfrentar uno que sí es real: o una política de “recorte universal” u otra de priorizar algunas reformas y postergar otras.

A analizar esa alternativa se dedican los párrafos siguientes.

La estrategia de recorte universal.

Este camino que puede parecer seductor merece ser analizado también por los efectos perversos que usualmente conlleva. También es probable que sea una estrategia de esta clase la que ha comenzado a perfilarse como respuesta gubernamental a los malos tiempos económicos. En efecto, el martes 20 el Ministro de Hacienda hizo la siguiente aseveración: "...acá no se trata de decir "este proyecto quedará afuera". Se trata de avanzar en todo lo que podamos avanzar, pero a un ritmo coherente con ser responsables" (La Tercera, 21/06/15). Por otra parte, en la mañana de ese día la Presidenta de la República afirmó que se tiene "un compromiso irrenunciable con las tareas que nos planteamos al iniciar el Gobierno" (La Tercera, 21/06/15). Los grados de ambigüedad que rodean la posible posición gubernamental aparecen aún más claros al considerar las declaraciones el mismo martes 20 del Ministro SEGEGOB. En todo caso, considerando la aseveración de ese vocero en términos de que se trata de una *reflexión* que recién se inicia, reforzada por la declaración del titular de Hacienda que afirma que "lo que hemos iniciado hoy son las directrices generales para ese trabajo, ni siquiera están los parámetros fijos" (La Tercera, 21/06/15), se puede partir de la premisa de que no existe hasta ahora una posición gubernamental consolidada y definitiva sobre la respuesta a la situación.

Conviene examinar primero por qué la estrategia del recorte universal aparece, en una primera instancia, como deseable. Cada reforma, o paquete de reformas, apela y se orienta hacia una constelación de actores e intereses que se relacionan positivamente aunque de modo diverso con esa iniciativa, conjunto caracterizado por una gran heterogeneidad: parlamentarios, partidos, redes tecnocráticas tipo Comisión Engel, sectores gubernamentales, líderes y participantes de movimientos, actores corporativos, sectores de opinión pública, etc. Desde el punto de vista de parlamentarios, sectores partidistas fuera y dentro del gobierno, y actores proactivos en la sociedad civil –como es el caso de cúpulas de movimientos– la relación con el resto de la constelación se conforma como una de representación, y por consiguiente ellos creen que en la medida en que aparecen como exitosos en la defensa y promoción de la reforma o paquete de reformas del caso, esto los valida ante esos intereses y posibilita la acumulación de un capital político, traducible mañana, por ejemplo, en votos o en apoyo en internas partidarias.

Inversamente, de acuerdo a esta lógica, la eliminación de una reforma o paquete de reformas de la agenda gubernamental, trae consigo una evaluación negativa de quienes son vistos como sus "representantes" por parte de los intereses vinculados con ella o ellas. Esto es, esa

eliminación en la agenda de cambios se traduce en una pérdida de capital político, lo que podría provocar respuestas y reacciones negativas respecto del gobierno y la Nueva Mayoría. Esto hace imperativo para los “representantes” evitar que se implemente una política que establezca prioridades pues ello les puede acarrear costos políticos no menores. Puesto que la eliminación de cualquiera de las iniciativas ya incluidas en la agenda va a implicar costos para algún conjunto de actores “representativos”, lo que va a suceder es la generalización de estrategias y movidas orientadas a lograr la no remoción de la agenda de cada una de las iniciativas, con el resultado que si estas estrategias y tácticas tienen éxito no será viable eliminar ninguna reforma o paquete de reformas de la agenda gubernamental.

¿Cómo hacer compatible entonces la conservación de la agenda en su integridad con la necesidad de respetar las restricciones presupuestarias? La solución sería obvia: castigar todas las iniciativas de acuerdo a algún criterio de relevancia, de modo tal que se pueda afirmar ante la opinión pública que no se ha renunciado a ningún compromiso contraído con un electorado que votó tanto por una candidata como por el programa que contempló esos compromisos.

¿Qué argumentos pueden validar esa estrategia? Se puede argumentar que ella permite eludir los costos políticos que implica eliminar iniciativas de la agenda o, en lenguaje presidencial, renunciar a compromisos contraídos como irrenunciables. Es cierto que los compromisos no se cumplen a cabalidad o en su integridad. Sólo se cumplen en parte, y probablemente para casi todos en partes bastante menores, pero se supone que ello es más aceptable que ningún cumplimiento. Ello implica presumir que para los intereses relevantes asociados positivamente a cada iniciativa o reforma, un cumplimiento parcial, por menor que sea, es preferible a ninguno, y que esos cumplimientos parciales cancelan la posibilidad de reacciones negativas de los intereses asociados, tales como rabia, frustración, alienación respecto de agentes político-gubernamentales, pérdida de credibilidad, aumento de desconfianzas. De manera sintética, la estrategia de cumplimientos parciales permitiría no pagar los costos políticos que implica la eliminación de iniciativas de la agenda.

La estrategia de priorizar unas pocas reformas y que elimina a otras de la agenda.

Un primer argumento contrario a la estrategia de recortes universales, o estrategia de cumplimientos parciales de todos los compromisos, es de orden técnico, y atañe a la naturaleza de las iniciativas y proyectos. En la mayoría de los casos no es posible descomponer la iniciativa o proyecto en sub iniciativas o componentes parciales, que gocen de suficiente autonomía unos de

otro, de modo que permitan ejecuciones parciales que no desnaturalicen el objetivo del proyecto global. En estos casos, la alternativa es el todo o nada. Si de todas maneras se opta por la ejecución parcial de algunos componentes, los intereses asociados se encontrarán en situaciones altamente insatisfactorias que con alta probabilidad los estimulará a replantear demandas con mayor intensidad y una fuerte motivación negativa con lo cual la estrategia de cumplimientos parciales no cumplirá su objetivo de eludir costos políticos.

En relación con lo anterior, hay que destacar una regularidad empírica identificada hace muchas décadas en el sentido que la adopción de medidas a medias, en un contexto de demandas planteadas de modo intenso por tiempos largos, tiende a operar en dirección contraria al objetivo perseguido. Por una parte, las medidas a medias demuestran a los intereses asociados a la iniciativa que son posibles respuestas positivas a sus demandas, pero por otra el contraste entre lo demandado, que en una situación de restricción de recursos va a exceder a lo que el Gobierno cumple, va a generar un grado de insatisfacción mayor que el que existía previamente al cumplimiento parcial. En otras palabras, los sucesos han demostrado que las demandas se pueden cumplir, pero el cumplimiento es a medias, insuficiente, y ello opera como un incentivo para contra atacar y presionar aún con mayor fuerza que en el pasado, sólo que ahora no hay recursos gubernamentales para responder, lo que crea una espiral viciosa de mayor intensidad de las demandas, que a su turno, al no obtener respuestas positivas en un contexto de escasez recesivo, originará aún mayor frustración, indignación, y en general motivaciones y actitudes negativas. Se podría contra argumentar que cada una de las diversas constelaciones de intereses va a percibir que el cumplimiento parcial de la propia demanda obedece al esfuerzo por satisfacer, igualmente a medias, las restantes demandas, y aceptar en consecuencia el propio sacrificio solidariamente con el sacrificio de los demás. Esta premisa es poco realista. Podría tener validez en un contexto catastrófico, lo que ciertamente no es nuestro caso hoy.

Es por esas razones que algunos sostienen que es preferible una estrategia que priorice unas pocas reformas, y simplemente elimine de la agenda las restantes. Obviamente esta poda causará reacciones negativas, que se traducen en costos políticos. No obstante, la situación sobreviniente puede ser más positiva que en el caso del empleo de la política o estrategia de recortes universales, en la medida en que las constelaciones de intereses asociadas a las pocas reformas seleccionadas sean lo suficientemente inclusivas en términos nacionales, de manera que la insatisfacción

relacionada con otras reformas de no igual envergadura se neutralice por la motivación positiva que produce la implementación de las que podría denominarse de macro reformas.

Adicionalmente, ello permitiría una mucha mayor eficacia al efectivamente concentrar todo tipo de recursos –financieros, políticos, recursos humanos, tiempo, etc.– en sólo esas pocas reformas.

El desafío de gestión en las áreas donde no habrá reformas.

Un inconveniente de la etapa inicial del gobierno fue alentar la idea de que las reformas no sólo eran el corazón de la administración sino la única parte de ella que tenía un sentido épico, que redituaba electoralmente y la única que daba prestigio e influencia a los ministros que las impulsaban. La gestión, y las mejoras en la gestión, de lo existente –aunque nunca se dijera abiertamente– parecía una labor secundaria. Como lo señala este informe, es claro que ese período ha terminado y es la caída de esa etapa la que ha develado la crisis de gestión que se había acumulado, de la cual uno de los ejemplos más notorios es salud por la enorme valoración –más alta que educación– que la ciudadanía entrega a estos servicios, la que corre a parejas con la percepción ciudadana de que podrían mejorar. Por lo tanto, el gobierno conjuntamente con reducir la agenda de reformas debiera privilegiar un aumento de la calidad de la gestión en todas las demás áreas.

30 de junio de 2015



FLACSO
CHILE

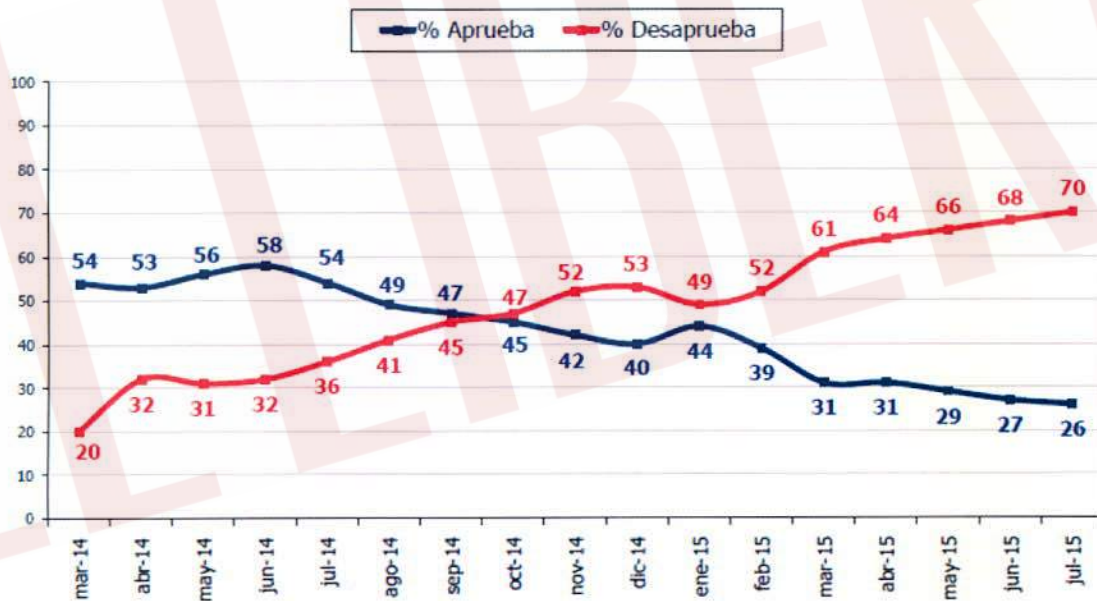
***Informe de
Coyuntura***

Julio 2015

1. APROBACIÓN PRESIDENCIAL

La Presidenta Bachelet mantiene su baja aprobación en las encuestas. De hecho, en la Adimark del mes de julio, obtuvo la aprobación más baja tomando en consideración ambos períodos presidenciales. Considerando el conjunto de encuestas Adimark desde su inicio, el 26% de aprobación obtenido es el más bajo de todo el período, y lo empata con un mes de Piñera que también obtuvo un 26%. Sin embargo, en esta encuesta Bachelet obtiene un 70% de desaprobación, la cifra más alta observada en todo el período de esta encuesta.

Evolución evaluación Presidenta
Independiente de su posición política,
¿Usted aprueba o desaprueba la forma como **Michelle Bachelet** está conduciendo su gobierno?



La encuesta Cadem-Plaza Pública entrega una información muy similar y consistente con la Adimark.



La aprobación aparece como estancada en el umbral 25-27%, y la desaprobación en el rango del orden 65-70%. Ello ocurre post Copa América, post cambio de gabinete, post anuncio del "realismo sin renuncias". Las promesas, las palabras, la sola cercanía con temas populares (fútbol) ya no son elementos que inciden en mayor aprobación. De hoy en adelante, la variable relevante es la gestión de gobierno, resultados en la vida cotidiana de los chilenos.

LOS ATRIBUTOS DE LA PRESIDENTA

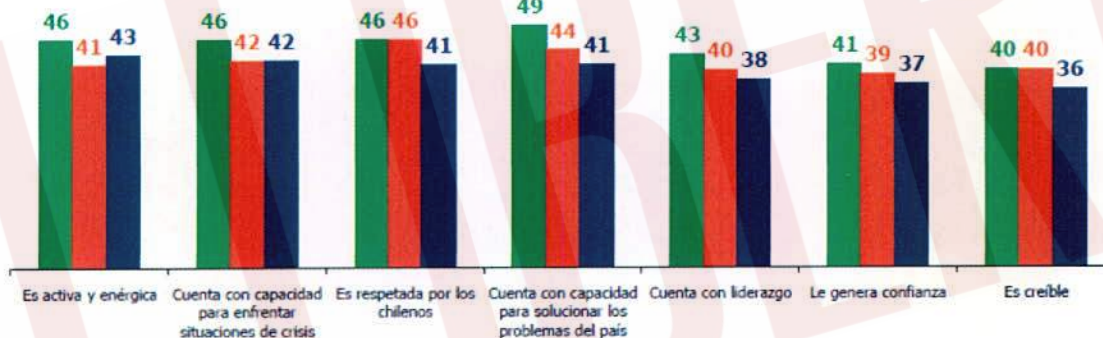
Los atributos de la Presidenta, que en el origen marcaban muy alto, hoy marcan más bien bajo, y más aún, baja respecto al mes anterior en prácticamente todos los atributos.

Comparación: atributos presidenciales ¿Cuánto cumple la Presidenta Michelle Bachelet con las siguientes características?



% Mucho + Algo

■ may-15 ■ jun-15 ■ jul-15



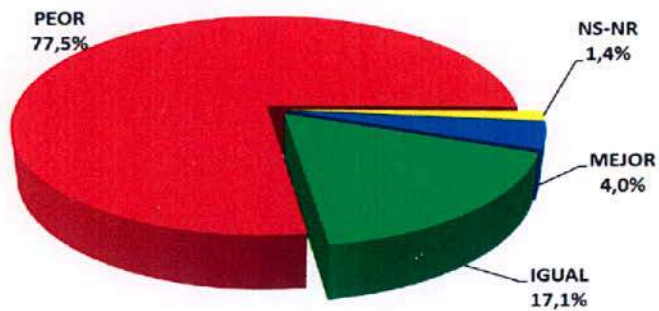
© GfK 2015 | ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA. EVALUACIÓN GESTIÓN DE GOBIERNO | JULIO 2015

21

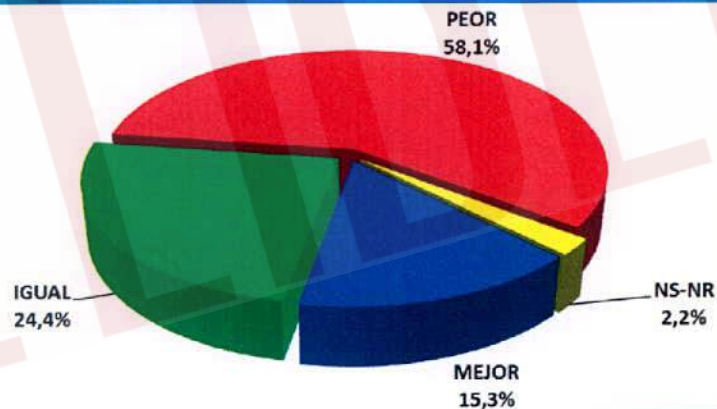
Confianza, liderazgo, y credibilidad bajo 40%, son cifras muy serias y comprometedoras para pensar y diseñar un camino de retorno a una alta aprobación.

Hay un evidente sentimiento colectivo de frustración, y un sentimiento de rabia asociado a ello. En la encuesta Imaginación-Cooperativa-UCentral, podemos apreciar lo siguiente,

A su juicio, durante el año recién pasado, el gobierno de la Presidenta Bachelet ha sido mejor de lo que esperaba, igual a como esperaba, peor de lo que esperaba?



A su juicio, este año 2015 el gobierno de la Presidenta Bachelet, va a ser mejor que el 2014, igual que el 2014, peor que el 2014?



EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS

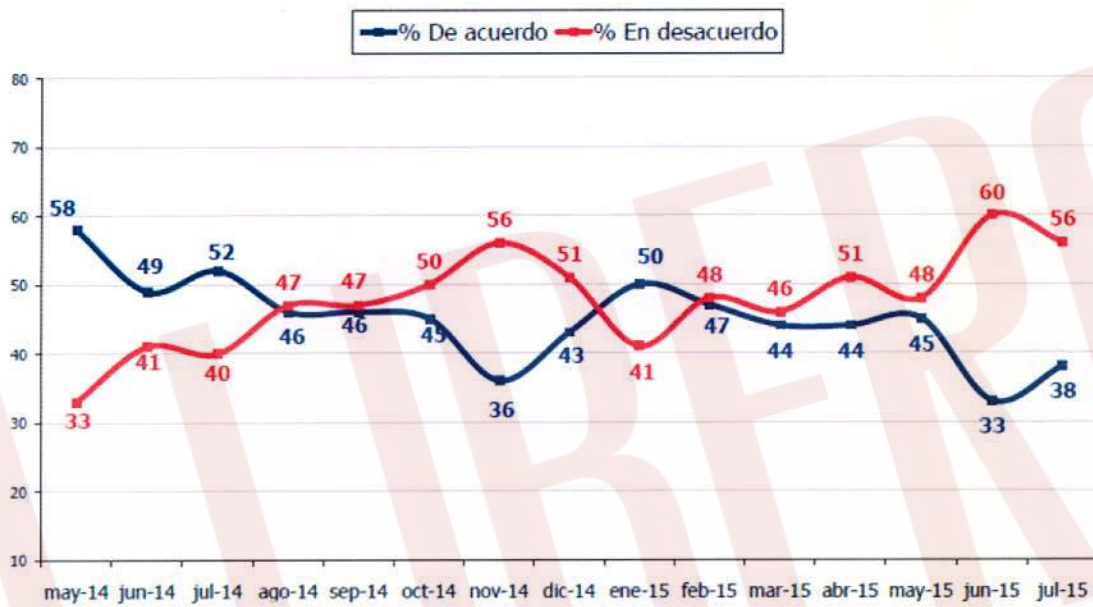
Hay una preocupante evaluación de las reformas. Y ello, no porque la gente esté en contra de las reformas, sino porque no está de acuerdo con el modo con que se llevan a cabo.

Evolución acuerdo con reforma educacional

En general, ¿Ud. está de acuerdo o en desacuerdo con la reforma a la educación?



GfK Adimark



© GfK 2015 | ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA: EVALUACIÓN GESTIÓN DE GOBIERNO | JULIO 2015
* La diferencia para completar 100% corresponde a las respuestas "ni de acuerdo ni en desacuerdo" + "no sabe, no contesta"

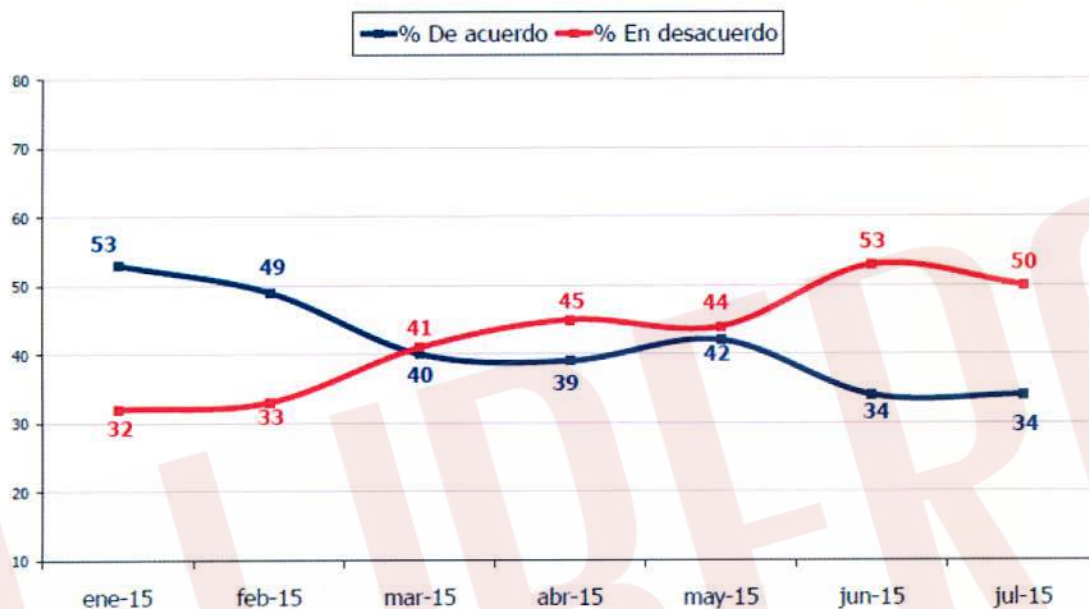
41

Si bien hay un leve aumento en la aprobación, ésta se mantiene bajo el 40%, en circunstancias que en mayo de 2014 estaba en un 58%.

Respecto a la reforma laboral, ella se mantiene en un 34% de aprobación

Evolución acuerdo con reforma laboral

En general, ¿Ud. está de acuerdo o en desacuerdo con la reforma laboral?



© GfK 2015 | ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA: EVALUACIÓN GESTIÓN DE GOBIERNO | JULIO 2015
* La diferencia para completar 100% corresponde a las respuestas "ni de acuerdo ni en desacuerdo" + "no sabe, no contesta"

43

EL PANORAMA EN LA DERECHA

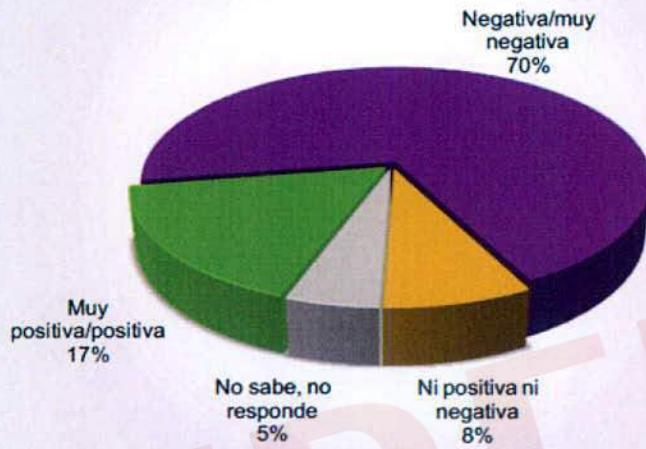
La encuesta Cadem-Plaza Pública hizo un capítulo especial sobre derechos humanos y la imagen de Augusto Pinochet.

Lo segundo puede ser muy importante para visualizar el escenario presidencial de la derecha. En efecto, y solo a modo de hipótesis, vemos que hay –al menos– un 15% de la población que podemos calificar como “pinochetista”.

Veamos 3 gráficos que parecen interesantes al respecto.

Imagen Augusto Pinochet

En lo personal, ¿usted tiene una imagen... de Augusto Pinochet?

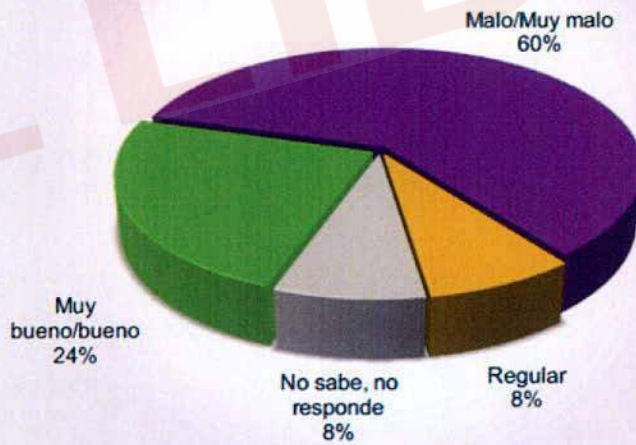


Casos: 712



Evaluación gobierno Augusto Pinochet

¿Y usted diría que el gobierno de Augusto Pinochet fue...?



Casos: 712



Respeto por los DD.HH.

¿Cuán de acuerdo está usted con la siguiente frase: "Durante el gobierno de Augusto Pinochet se violaron sistemáticamente los derechos humanos de las personas"?



Muy/Bastante de acuerdo
62%

Algo de acuerdo
15%

No sabe, no responde
5%

Poco/Nada de acuerdo
18%

Casos: 712

Pública
C O S E M

EL LIBERO



FLACSO
CHILE

***Informe de
Coyuntura***

Agosto 2015

Análisis de coyuntura política

l)

El actual momento político es preocupante. Las más recientes encuestas de opinión pública evidencian los mayores niveles de rechazo a la clase política entera desde que existen esta clase de mediciones, siendo particularmente relevante la situación de la Presidenta, gobierno, Congreso, coaliciones y partidos políticos.

En los medios de comunicación –y también en la calle y redes sociales– cunde un clima de incertidumbre y disgusto con “el sistema”, sobre todo después de la seguidilla de escándalos sobre el financiamiento ilícito o irregular de la política que comenzó hace más de un año al conocerse la arista política del caso Penta. Aunque originalmente parecía que el problema afectaba sólo a un sector relevante de la UDI, el caso despertó inusitada cobertura mediática y política, y rápidamente de ello emergieron interminables ejemplos que mostraron que el fenómeno era bastante más difundido de lo pensado.

Sin embargo, la magnitud y manera dilatada en la cual los escándalos se han desarrollado ha impactado profundamente no sólo la credibilidad de los involucrados directos, si no que ha envenenado el pozo entero de la actividad político-partidaria.

En lo que va de 2015 la sucesión de los casos Caval y SQM terminan por contaminar transversalmente a todos los sectores políticos. Esto muestra que la ciudadanía tiene cada vez menos tolerancia ante episodios que en otro tiempo podrían haber sido resueltos mediante acuerdos.

En paralelo, la agenda pública ha sido copada por otros actores que progresivamente han consolidado su postura contraria al gobierno, a pesar de que entre ellos el único punto común es su oposición al mismo.

Dibujar una imagen de una oposición es incorrecto, ya que en la práctica existen múltiples oposiciones que no logran ni buscan crear un proyecto de país compartido, como también existe falta de consenso interno a la Nueva Mayoría, en efecto albergando oposiciones internas según las temáticas que se traten.

Este escenario sería menos problemático de haber existido mayor apoyo al sistema de partidos y a las otras instituciones del Estado, pero este no ha sido el caso. Sobre el Legislativo y en los partidos políticos sólo cabe mencionar que han sido precisamente legisladores y líderes de partidos los involucrados en los mayores escándalos, lo que sumado a la mala evaluación general que el ciudadano promedio tenía con ellos terminó por colapsar a niveles casi nulos de apoyo de la clase política. La visión general es también

de rechazo ante el Poder Judicial, que es visto como poco eficiente en lo relativo a la seguridad y delincuencia; y con una enorme deuda en materia de derechos humanos que al pasar del tiempo se vuelve cada vez más difícil de saldar.

En esta realidad, se vuelve necesario recalcar que el bajo apoyo del gobierno y la Presidenta no es un tema baladí, ya que sin apoyo de la opinión pública, sociedad civil y partidos políticos, la agenda de reformas de la Nueva Mayoría tendrá más problemas.

La Alianza, que se encuentra en una posición similar pero menos grave por no estar en el gobierno, pero esto tampoco le garantiza un futuro triunfo, a no ser de que este venga de la mano de figuras no exentas de controversia dentro de la derecha como los senadores Ossandón y Pérez o el expresidente Piñera.

Considerando también el nuevo régimen electoral que avanza a una mayor representatividad política, se ve más probable la emergencia de candidatos y fuerzas políticas nuevas, sin domicilios claramente conocidos, que terminen por alterar radicalmente el panorama político nacional. Esto en sí no es una amenaza, pero sí puede serlo en la medida que estos actores emergentes transiten hacia posturas populistas, irresponsables o radicalizadas que logren aferrarse de la insatisfacción generalizada para hacerse con cuotas de poder, lo que en un escenario de pérdida de legitimidad de los conglomerados políticos tradicionales podría llevar rápidamente a la descomposición del sistema de partidos tal como lo conocemos.

Este nuevo sistema de partidos podría parecerse al que actualmente se ve en otros países de Sudamérica, con un alto nivel de fragmentación, y en el que efectivamente las coaliciones de gobierno se forman a través de la negociación de los candidatos presidenciales que pasan a segunda vuelta con una frondosa fauna política que contiene tanto partidos consolidados y partidos "casarón", que no son más que emprendimientos privados de caudillos dispuestos a transar sus posiciones políticas por beneficios directos a sus objetivos corporativos. Cuando existe un consenso mínimo sobre la necesidad de una agenda común y responsable estas maniobras políticas no son en sí mismas negativas, pero cuando el escenario es el contrario se abre un campo más propenso a diseñar propuestas insostenibles que crearán más frustración y probablemente más oportunidades para la corrupción y falta de probidad en el Estado.

II)

Por circunstancias como las mencionadas anteriormente se hace evidente señalar que hoy más que nunca la importancia de revertir decisivamente la tendencia que lleva al sistema

político chileno a una probable descomposición que altere radicalmente la política nacional que tanto costó por recomponer y mantener ante las fuerzas no democráticas que habitan en el país y que se basan en su poder económico y fáctico, y no en el apoyo popular. Es cierto que Chile es frecuentemente destacado por su tradición democrática e institucional, pero esto no significa que el país pueda sostenerse por siempre sin un mínimo de confianza ciudadana en el sistema, y por lo tanto, la baja en la aprobación de los actores políticos actuales puede perfectamente terminar por erosionar el apoyo en el régimen democrático mismo.

Sería correcto es proponer medidas de alto impacto político y mediático que logren romper este círculo vicioso en el que se encuentra la política actualmente al mismo tiempo que transmiten el mensaje de que el gobierno está abocado a hacerse cargo de los destinos del país en virtud de su mandato popular. En ese sentido, el mes de septiembre trae buenas oportunidades para que el gobierno retome la agenda política que debiesen ser aprovechadas a cabalidad.

Un anuncio de este nivel debiese ser comunicado correctamente, lo que significa antes que todo capturar la dispersa atención del ciudadano promedio, que en general tiene poco tiempo e interés para dedicarle a los anuncios oficiales.

Un ejemplo de cómo esto podría comunicarse es una "ofensiva comunicacional" que contemple una seguidilla de anuncios sectoriales y temáticos por parte de ministros, alcaldes e intendentes en un periodo de tiempo breve (una o dos semanas), reforzados por una campaña publicitaria en medios tradicionales y nuevos, para ser coronado finalmente por un anuncio presidencial que logre dibujar una imagen sistemática de la estrategia que seguirá el gobierno, para que así además se refuerce el liderazgo de la Presidenta y de su gabinete.

Por un lado, la ciudadanía exige del gobierno una declaración que muestre el compromiso de la Nueva Mayoría por marginar de la política a todos aquellos que se encuentren involucrados en situaciones poco probas, partiendo de la base de que estas actitudes son tan inaceptables como imposibles de mantener secretas por más tiempo.

En segundo lugar, el mensaje del gobierno debe recalcar la idea de "realismo sin renuncia" que la Presidenta propuso al país recientemente, pero partiendo desde un punto de vista optimista y que detalle con mayor precisión los principios detrás de las ideas, entendiendo que son positivas en el sentido que enuncian una estrategia de responsabilidad.

El realismo de un gobierno de sello progresista debiese ser entendido en un sentido que vea la realidad objetiva para, dentro de ella, encontrar maneras de mejorar el bienestar objetivo y subjetivo de la mayor cantidad de ciudadanos de una república democrática

que ha manifestado fuerte y claro un deseo de perfeccionamiento profundo de un sistema que ha distribuido de manera excesivamente desigual los logros de un desarrollo envidiable a nivel país, pero imperceptible para un segmento mayoritario de la ciudadanía. El realismo no debiese ser, por lo tanto, un argumento negativo, si no uno que nos ayude a priorizar las acciones que nos llevarán a promover los principios que guían al gobierno y a la Nueva Mayoría.

El mandato de Michelle Bachelet se ganó a costas de una agenda progresista que propuso al país un camino hacia un modelo más inclusivo, equitativo y democrático, entendiendo también que este también se presentaba como la evolución natural de los sucesivos gobiernos de la Concertación.

Estos principios, especialmente los referidos a la equidad y democracia, debiesen ser los puntales de un nuevo consenso político que permee más allá de la clase política para así forjar conjuntamente la estructura política y jurídica de un Chile moderno pero en sintonía tanto con la tradición republicana del país y con las expectativas de cambio ya instaladas en la ciudadanía.

Aunque la coyuntura es problemática, como toda crisis se muestra como un desafío ante el cual la superación o el fracaso marcarán la trayectoria futura del país. Como mencionó el Canciller Muñoz, si bien se logra identificar que las reformas presidenciales tienen costos para llevarse a cabo, no es difícil pensar que los costos de no innovar y dejarse llevar por la inercia serían seguramente mayores y perjudiciales para el desarrollo político y material del país.

Que el proceso constituyente coincida con el peor momento de la institucionalidad política del país no es coincidencia, si no precisamente un factor explicativo y justificativo de la constatación de que para que las cosas mejoren es necesario dejar atrás y de una buena vez los legados autoritarios que todavía sostiene la Constitución Política del Estado.

Para llevar a cabo esto es crucial el trabajo conjunto del gabinete ministerial y de los líderes de los partidos de la Nueva Mayoría junto con las bases partidarias de la coalición. Este trabajo en equipo debiese involucrar en primera fila al gabinete político de la Moneda, entendiendo que sobre él la Presidenta ha puesto sus fichas para comunicar y proponer a la ciudadanía un nuevo trato con el país que traiga consigo una sociedad más equitativa, democrática y empoderada.

Santiago, 7 de septiembre de 2015



FLACSO
CHILE

***Informe de
Coyuntura***

Septiembre 2015

¿QUÉ PASA EN CHILE?

EL MUNDO QUE MUESTRAN LAS ENCUESTAS

A esta fecha contamos no solo con la encuesta Adimark del mes de agosto de 2015 y con la encuesta Cadem-Plaza Pública de la primera semana de septiembre, sino que además con la encuesta del CEP dada a conocer a comienzos de septiembre.

I.- LA APROBACIÓN DE LA PRESIDENTA

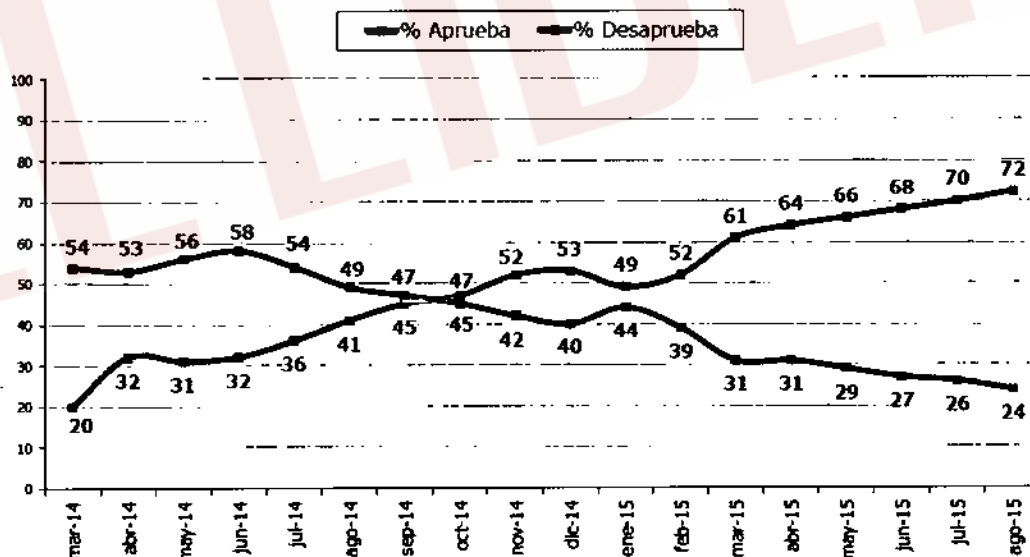
La aprobación de la Presidenta Bachelet está en el nivel de 22%, y sigue mostrando una tendencia a la baja.

El cambio de gabinete no ha tenido efecto en esta tendencia a la baja.

Evolución evaluación Presidenta
Independiente de su posición política,
¿Usted aprueba o desaprueba la forma como Michelle Bachelet está conduciendo su gobierno?



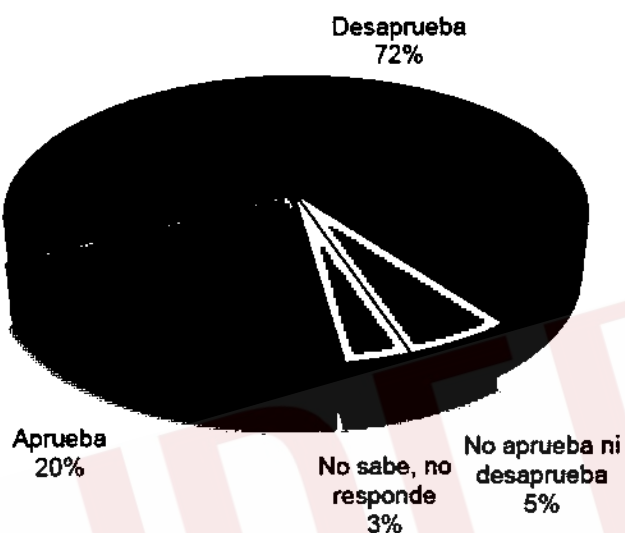
GfK Adimark



© GfK 2015 | ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA. EVALUACIÓN GESTIÓN DE GOBIERNO | AGOSTO 2015
* La diferencia para completar 100% corresponde a las respuestas "no aprueba, ni desaprueba" + "no sabe, no contesto"

Aprobación Presidencial

Independiente de su posición política, ¿Usted aprueba o desaprueba la forma como Michelle Bachelet está conduciendo su gobierno?



Casos: 700

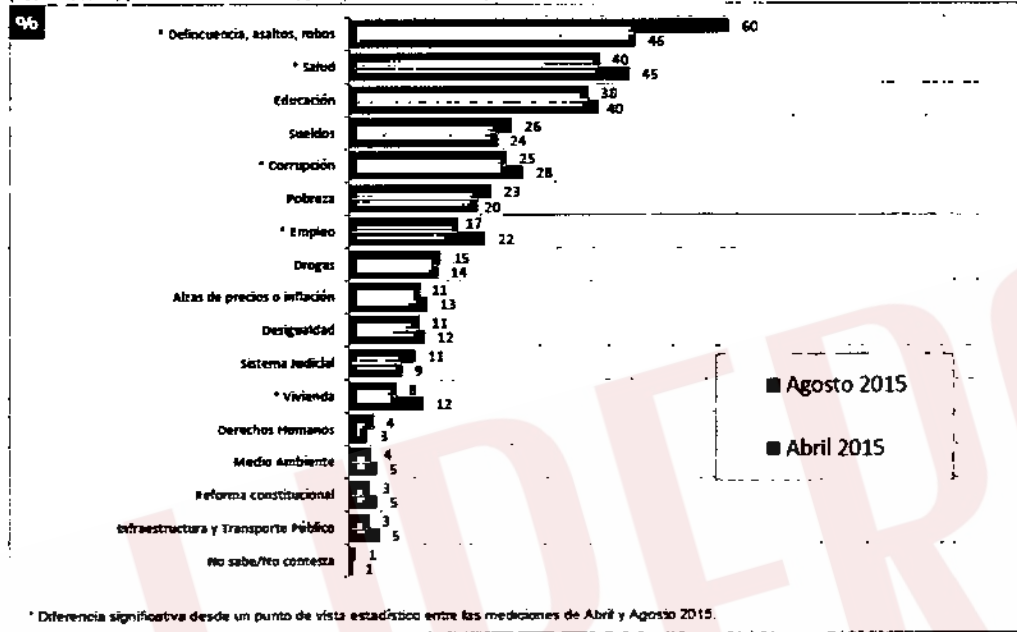


¿Cómo poner fin a la caída en la aprobación presidencial? Cabe señalar que, al igual que en la edad de las personas que van madurando, en este caso el cambio de dígito también tiene unos efectos psicológicos. En otras palabras, bajar del 20 por ciento va a ser algo difícil de enfrentar.

Tal como hemos dicho en otros informes, parte importante de esa respuesta puede estar dada por aquello que los ciudadanos consideran que es más importante en el Chile de hoy: la seguridad ciudadana, la salud, y la educación.

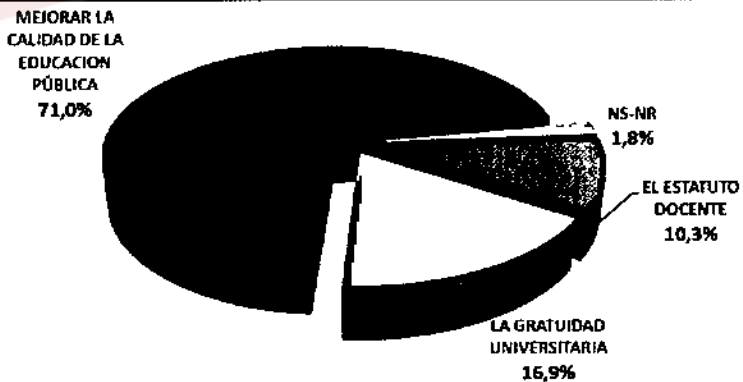
¿Cuáles son los tres problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el Gobierno?

(Total muestra) (Total menciones: 300%) (Comparación Abril 2015)

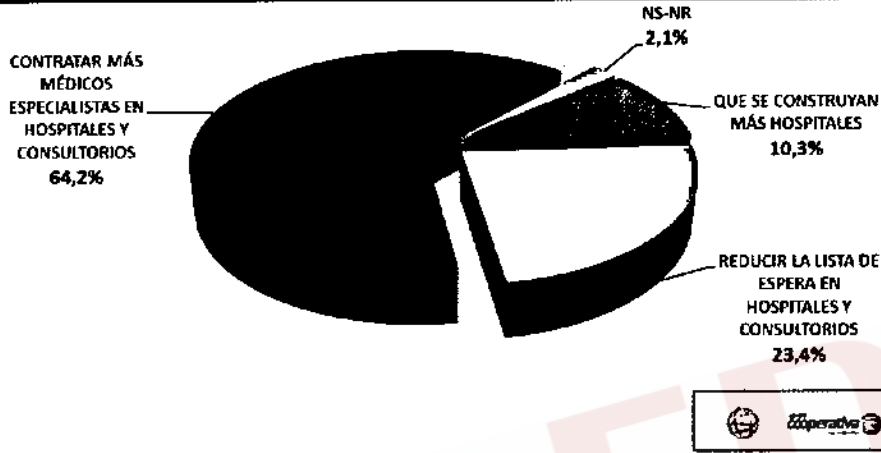


Pero, además, tengamos claro que significa para la gente preocuparse de la educación y de la salud.

**En la reforma educacional, ¿Qué es lo más importante para usted?
¿El estatuto docente, La gratuidad universitaria o Mejorar la calidad de la educación pública?**



En materia de salud, ¿Qué es lo más importante para usted? ¿Que se construyan más hospitales, Reducir la lista de espera en hospitales y consultorios, Contratar más médicos especialistas en hospitales y consultorios?



II.- LAS INSTITUCIONES DE LA POLÍTICA

La desaprobación de la Presidenta no es un problema que se da en una especie de vacío sociológico. Por el contrario, se da en medio de un severo descrédito de las instituciones políticas.

En la encuesta del Cep, consultada las personas con cuál de las tendencias políticas tiene a simpatizar, la respuesta es que un 9% simpatiza con la Alianza, un 16% con la Nueva Mayoría, y un 75% con ninguna de esas dos, o bien no responde la pregunta. Vale decir, un 75% no simpatiza con quienes están en el Congreso Nacional.

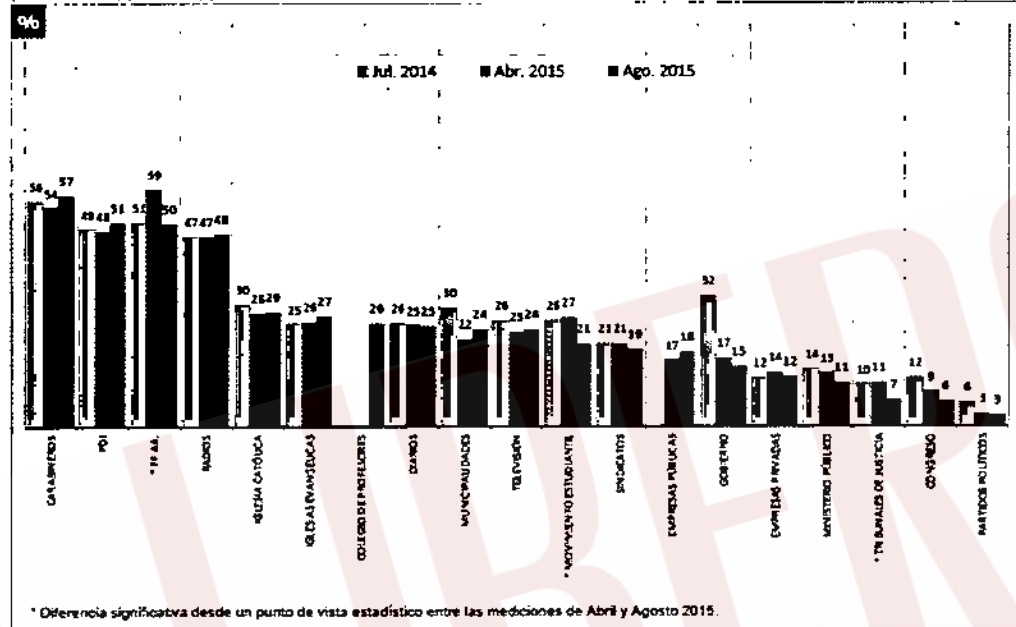
En la misma encuesta, consultados por simpatía por la derecha, el centro, o la izquierda, un 66% dice no simpatizar con ninguna de ellas, un 17% con la centroizquierda, un 8% con el centro, y solo un 9% con la derecha.

El eje derecha-izquierda no parece ser, al día de hoy, algo que explique razonablemente el sentir ciudadano con la política.

¿Y las instituciones?

A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones. De acuerdo con las alternativas de la tarjeta, ¿Cuánta confianza tiene Ud. en cada una de ellas?

(Total muestra) (Evolución) (% Mucha + Bastante confianza)



Solo un 3% dice tener confianza en los partidos. Digamos que, en términos estadísticos, ello es igual a cero. Y solo un 6% dice tener confianza en el Congreso Nacional.

Si los partidos y el Parlamento son dos de las instituciones más básica de la democracia, ¿sería exagerado decir que estamos frente a un serio problema?

¿Y a qué se debería, en parte importante, este problema?

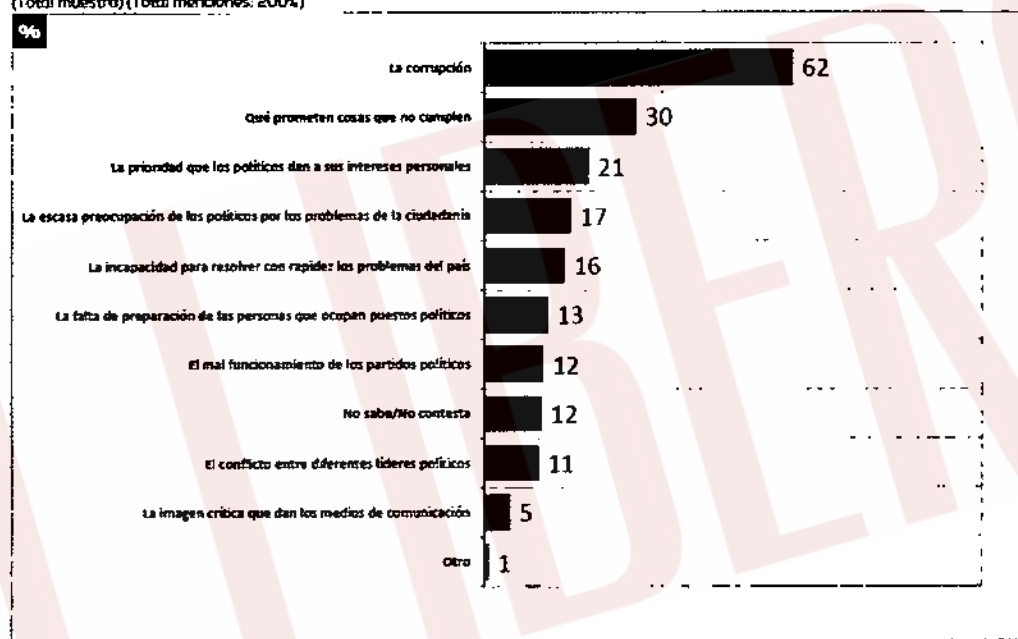
Pueden haber muchas respuestas, entre otras, la que ya hemos propuesto: trabajar en los temas de la gente, tales como seguridad ciudadana, salud, y educación, en sus formas bien entendidas.

Pero no es lo único.

Encuesta CEP Estudio Nacional de Opinión Pública. Agosto 2015 www.cepchile.cl

Pensando en aquellas personas que tienen poca o ninguna confianza en la actividad política, ¿cuál de los siguientes motivos cree usted que es el principal por el que desconfían? ¿Y en segundo lugar?

(Total muestra) (Total menciones: 200%)



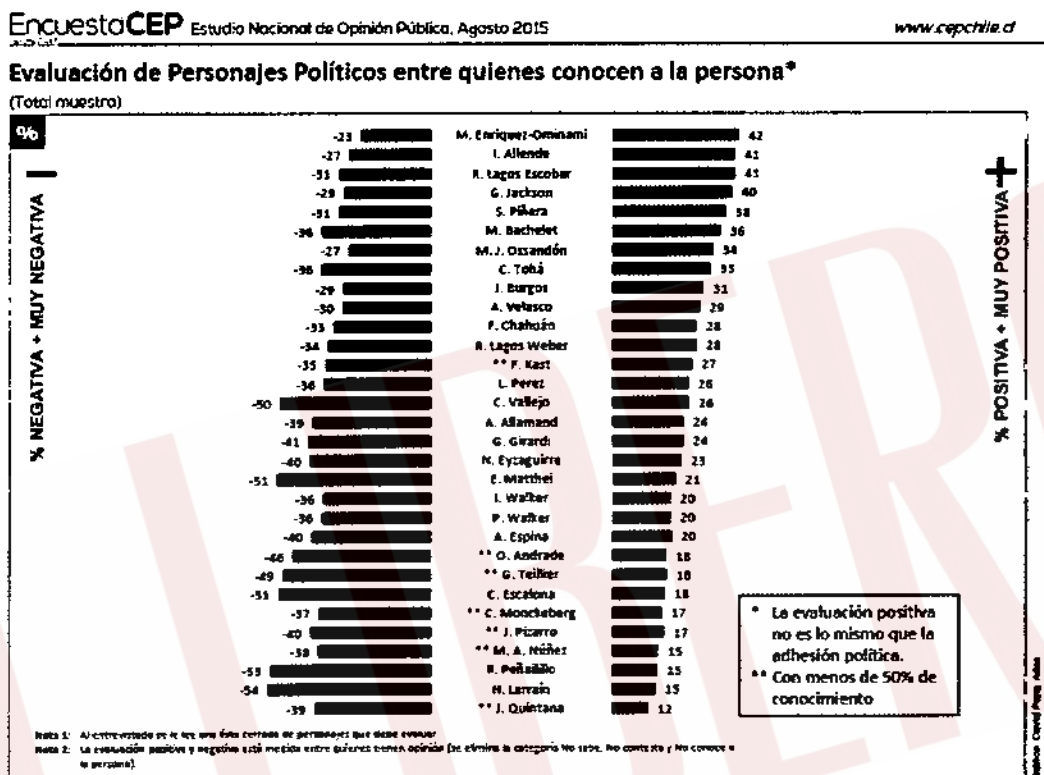
Fuente: CEP, Encuestas Nacionales.

Agenda de probidad

Leyendo la prensa, de un modo quizás superficial, empieza a quedar la imagen que los partidos y los parlamentario están cuestionados por aquello. De hecho, el académico Eduardo Engel, así la ha públicamente denunciado ante la opinión pública.

III.- LA APROBACIÓN DE PERSONAJES

Con la evaluación (positiva, negativa) que la gente tiene de determinados personajes públicos, hay tres hipótesis que pueden ser de algún interés.



Cabe señalar que, desde un punto de vista estadístico, los cuatro primeros personajes están técnicamente empatados.

La primera hipótesis, es que –hasta ahora–, MEO aparece como incombustible. A diferencia de Andrés Velasco, quien ha bajado notablemente su posición, MEO sigue donde mismo y sus relaciones con SQM no parecen generarle mayor daño político.

La segunda hipótesis, es que pareciera que hay algo parecido a un quiebre generacional. ¿Cómo explicar la irrupción de G. Jackson? Jóvenes, pero sin partido, pareciera ser una clave.



FLACSO
CHILE

***Informe de
Coyuntura***

Octubre 2015

INFORME OPINIÓN PÚBLICA

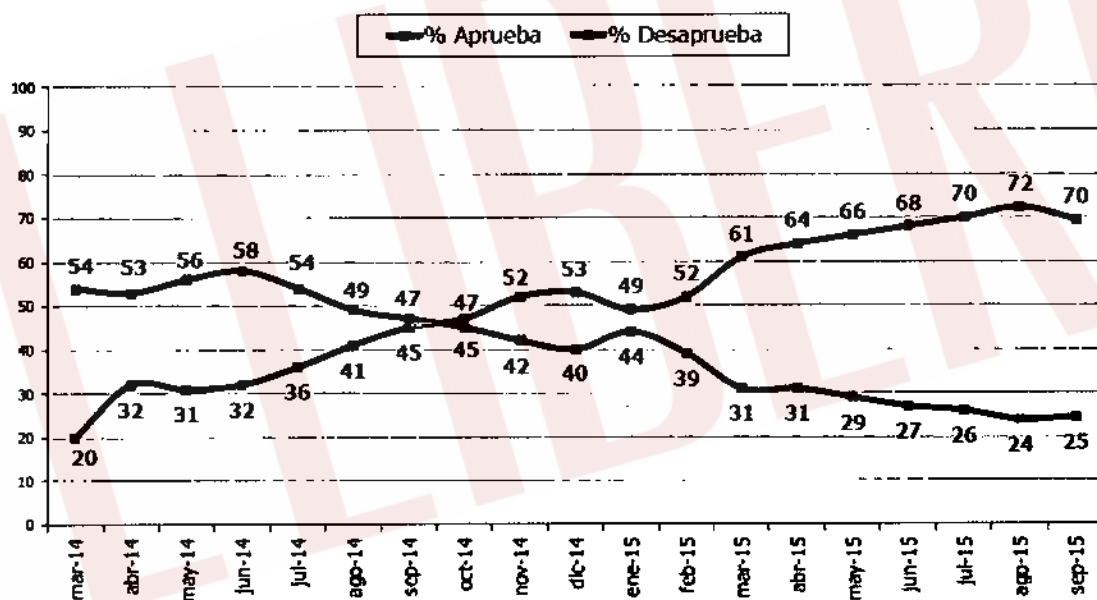
I.- LA APROBACIÓN DE LA PRESIDENTA

La aprobación de la Presidenta Bachelet está en el nivel entre 25 y 30%, y después de muchos meses, muestra evidentes signos –si no de recuperación–, al menos de detención de la caída libre en que estaba a lo largo de todo el presente año.

Evolución evaluación Presidenta
Independiente de su posición política,
¿Usted aprueba o desaprueba la forma como Michelle Bachelet está conduciendo su gobierno?



GfK Adimark



© GfK 2015 | ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA: EVALUACIÓN GESTIÓN DE GOBIERNO | SEPTIEMBRE 2015
* La diferencia para completar 100% corresponde a las respuestas "no aprueba, ni desaprueba" + "no sabe, no contesta"

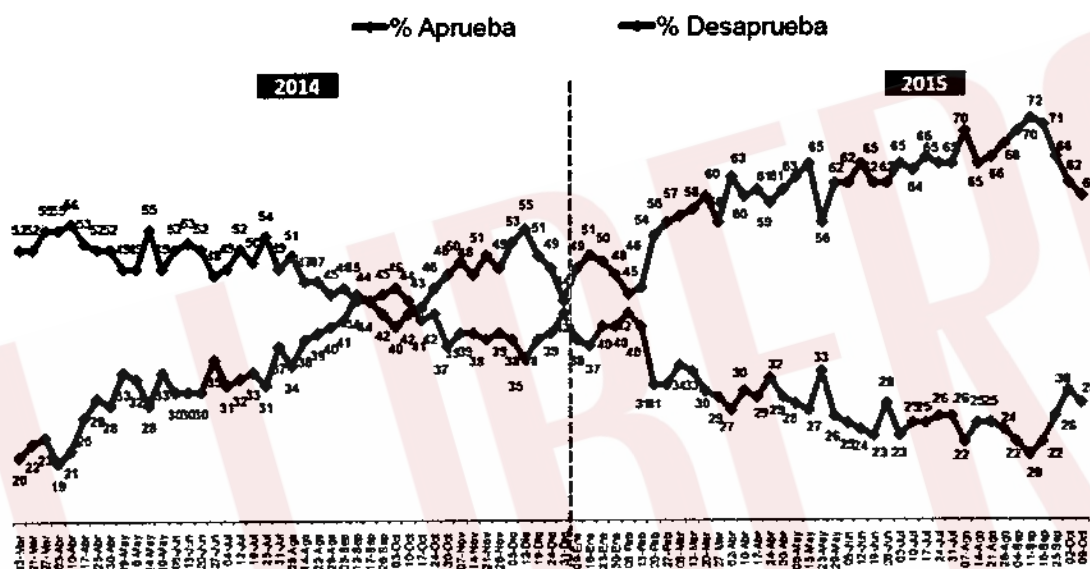
11

En efecto, entre enero y agosto, la aprobación de la Presidenta, según Adimark, había bajado 20 puntos porcentuales (de 44 a 24), y el mes de septiembre no baja (la subida de un punto está dentro del margen de error). Digamos, que de acuerdo a Adimark, se frenó la caída en la aprobación de la Presidenta Bachelet.

Los números que muestran las encuestas semanales de Cadem – Plaza Pública, son aún más optimistas. De acuerdo a ellos, se puede decir que efectivamente hay un cierto repunte en la aprobación presidencial.

Aprobación Presidencial

Independiente de su posición política, ¿Usted aprueba o desaprueba la forma como Michelle Bachelet está conduciendo su gobierno?

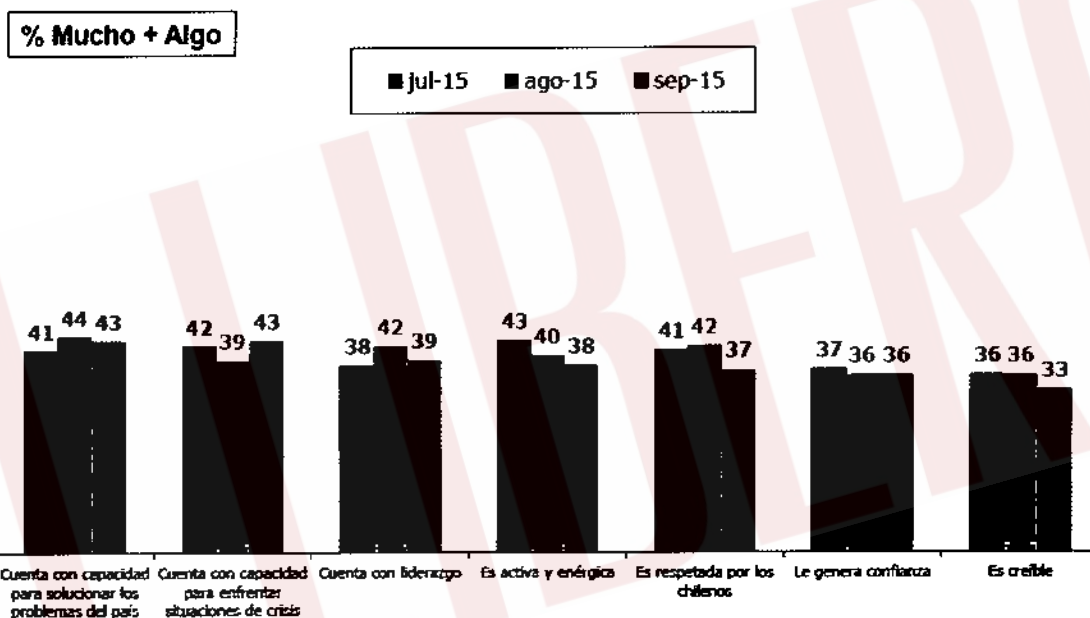


2.- IDENTIFICACIÓN POLÍTICA Y REFORMAS

¿A qué se puede deber este freno en la caída de la aprobación, o incluso, este leve repunte?

Si se mira con detención la encuesta Adimark, podemos observar,

Comparación: atributos presidenciales
¿Cuánto cumple la Presidenta Michelle Bachelet con las siguientes características?



© GfK 2015 | ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA: EVALUACIÓN GESTIÓN DE GOBIERNO | SEPTIEMBRE 2015

21

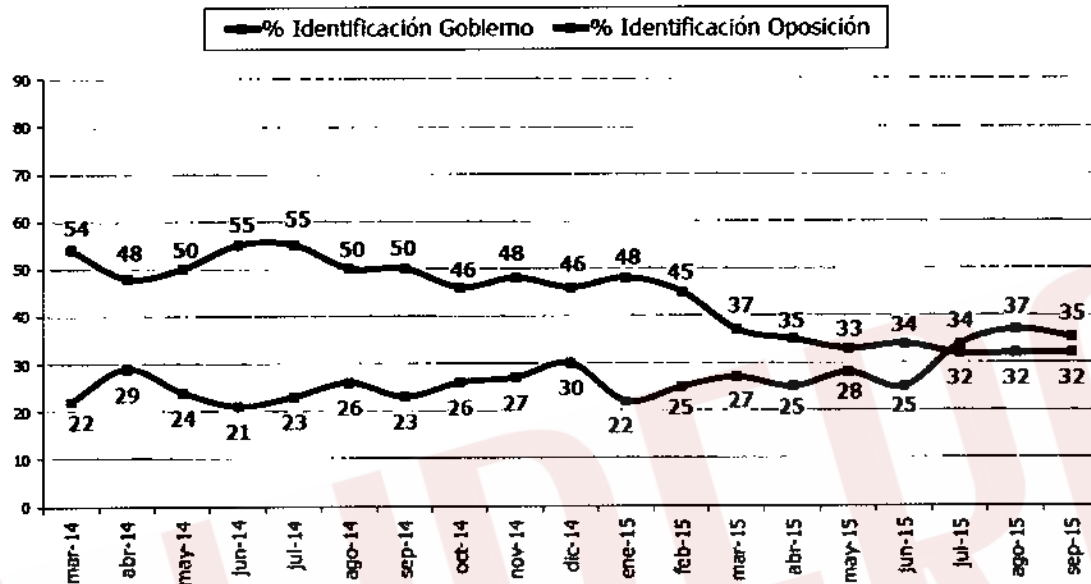
Los atributos personales de la Presidenta se mantienen en el mismo nivel que el mes anterior, incluso en algunos baja. En todos, excepto en uno: “capacidad para manejar situaciones de crisis”.

Por ello, la hipótesis que “el frenazo” en la caída de la aprobación puede estar asociado a la respuesta presidencial y de gobierno frente al último terremoto parece tener un cierto asidero.

Por cierto, no es prudente sacar cuentas alegres de esta situación. En otras palabras, la situación política sigue estando en un estado crítico,

Evolución identificación

¿Usted se identifica más con el actual gobierno de Michelle Bachelet o con la oposición a este gobierno?



© GfK, 2015 | ENQUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA. EVALUACIÓN GESTIÓN DE GOBIERNO | SEPTIEMBRE 2015

33

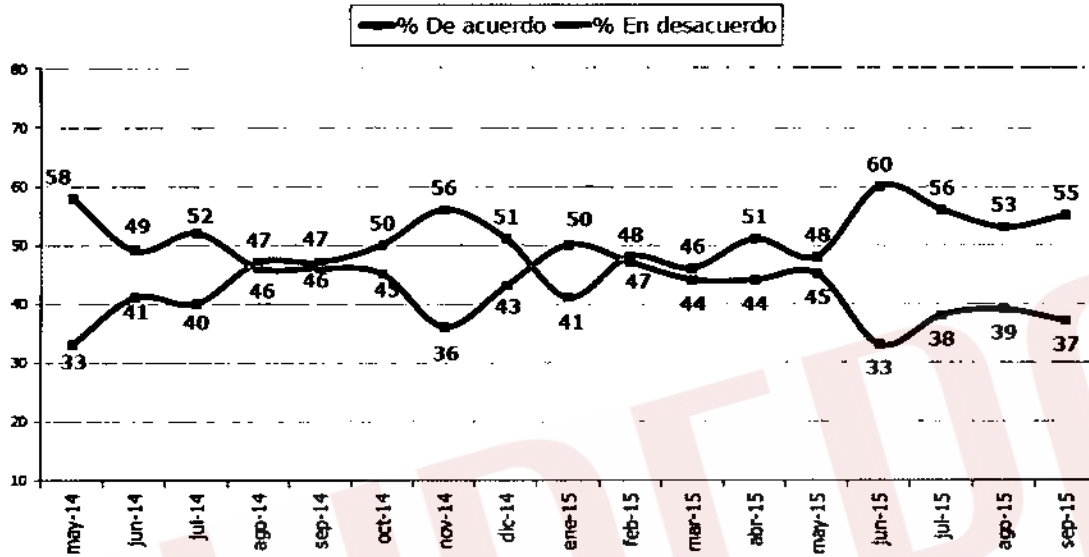
Por primera vez, desde marzo de 2014, la identificación con la oposición es mayor que la identificación con el gobierno, y ello pareciera estar vinculado a la gestión y resultados de las políticas públicas, particularmente a las reformas.

Evolución acuerdo con reforma educacional

En general, ¿Ud. está de acuerdo o en desacuerdo con la reforma a la educación?



GfK Adimark



© GfK 2015 | ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA: EVALUACIÓN GESTIÓN DE GOBIERNO | SEPTIEMBRE 2015
 * La diferencia para completar 100% corresponde a las respuestas "ni de acuerdo ni en desacuerdo" + "no sabe, no contesta"

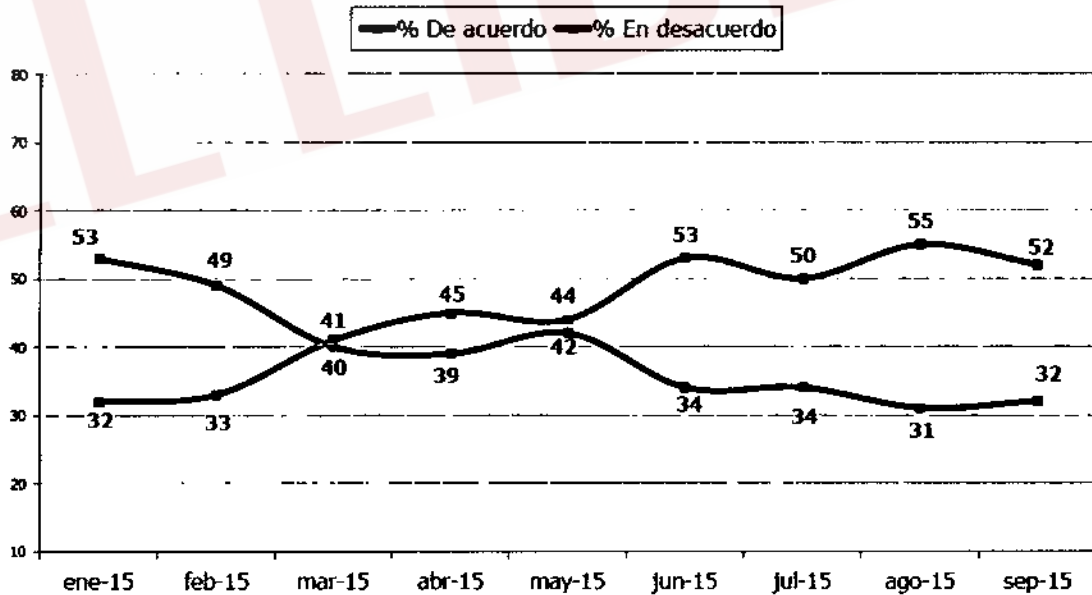
42

Evolución acuerdo con reforma laboral

En general, ¿Ud. está de acuerdo o en desacuerdo con la reforma laboral?



GfK Adimark



© GfK 2015 | ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA: EVALUACIÓN GESTIÓN DE GOBIERNO | SEPTIEMBRE 2015
 * La diferencia para completar 100% corresponde a las respuestas "ni de acuerdo ni en desacuerdo" + "no sabe, no contesta"

44



FLACSO
CHILE

***Informe de
Coyuntura***

Noviembre 2015

INFORME OPINIÓN PÚBLICA

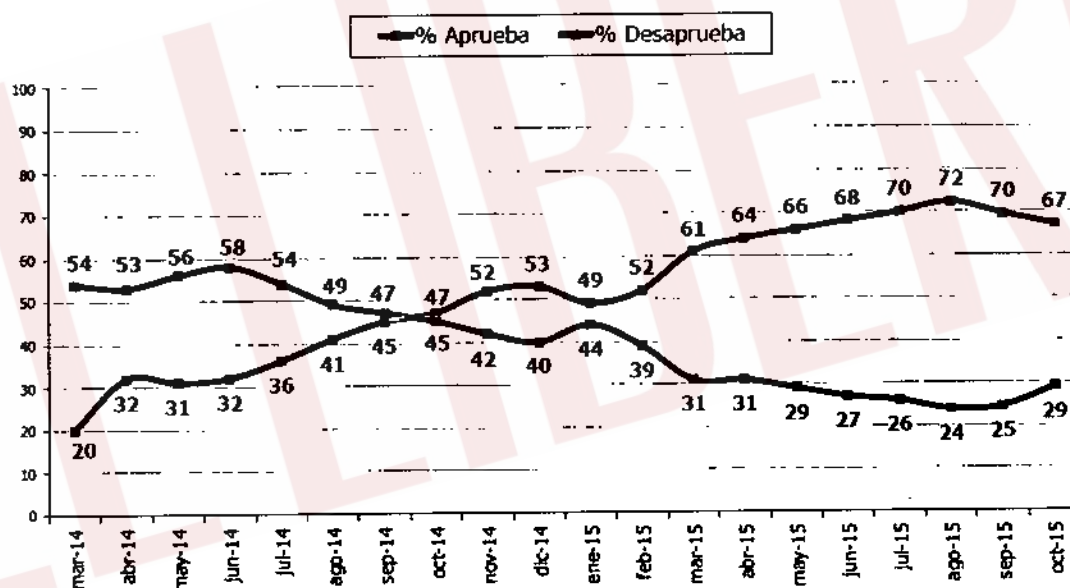
I.- LA APROBACIÓN DE LA PRESIDENTA

Tal como decíamos en el informe de mediados de octubre, la aprobación de la Presidenta Bachelet, después de muchos meses, muestra evidentes signos de una cierta recuperación, moderada, pero recuperación al fin. A lo muy menos, es evidente que se detuvo la baja que estaba a lo largo de todo el presente año.

Evolución evaluación Presidenta
Independiente de su posición política,
¿Usted aprueba o desaprueba la forma como Michelle Bachelet está conduciendo su gobierno?



GfK Adimark



© GfK 2015 | ENCUUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA. EVALUACIÓN GESTIÓN DE GOBIERNO | OCTUBRE 2015
* La diferencia para completar 100% corresponde a las respuestas "no aprueba, ni desaprueba" + "no sabe, no contesta"

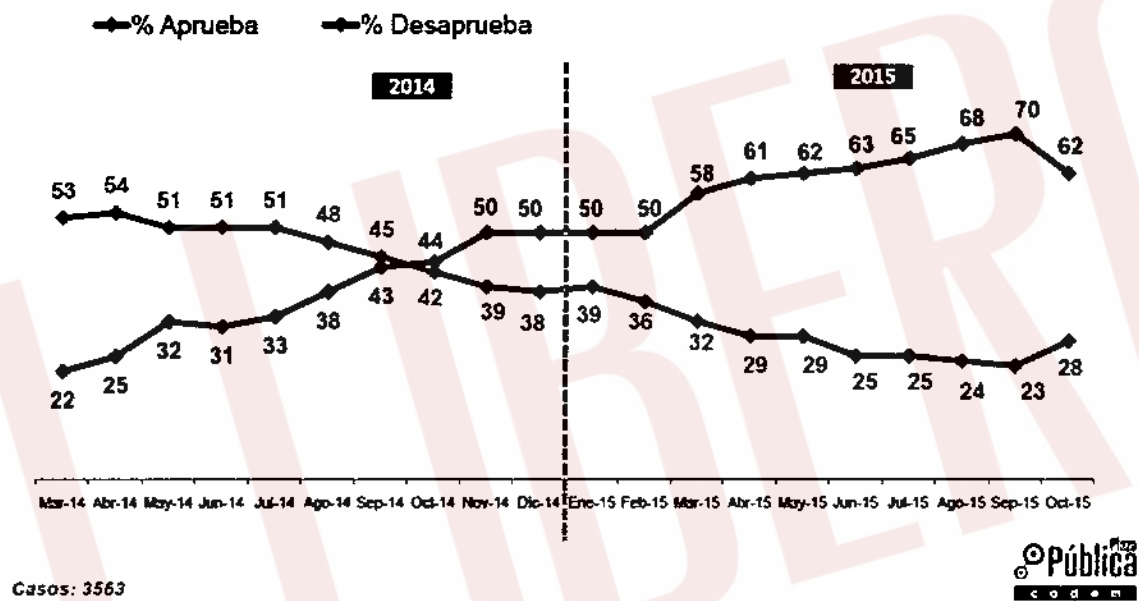
11

En efecto, entre enero y agosto la aprobación de la Presidenta, según Adimark, había bajado 20 puntos porcentuales (de 44 a 24), y el mes de septiembre no baja (la subida de un punto está dentro del margen de error). Y en el mes de octubre sube 4 puntos porcentuales. Digamos, que de acuerdo a Adimark, no solo se frenó la caída en la aprobación de la Presidenta Bachelet, sino que ha aumentado levemente en el último mes.

Los números que muestran el promedio mensual de aprobación de Cadem – Plaza Pública, son también, en este sentido, optimistas. De acuerdo a ellos, se puede decir que efectivamente hay un cierto repunte en la aprobación presidencial.

Aprobación Presidencial. Evolutivo mensual.

Independiente de su posición política. ¿Usted aprueba o desaprueba la forma como Michelle Bachelet está conduciendo su gobierno?

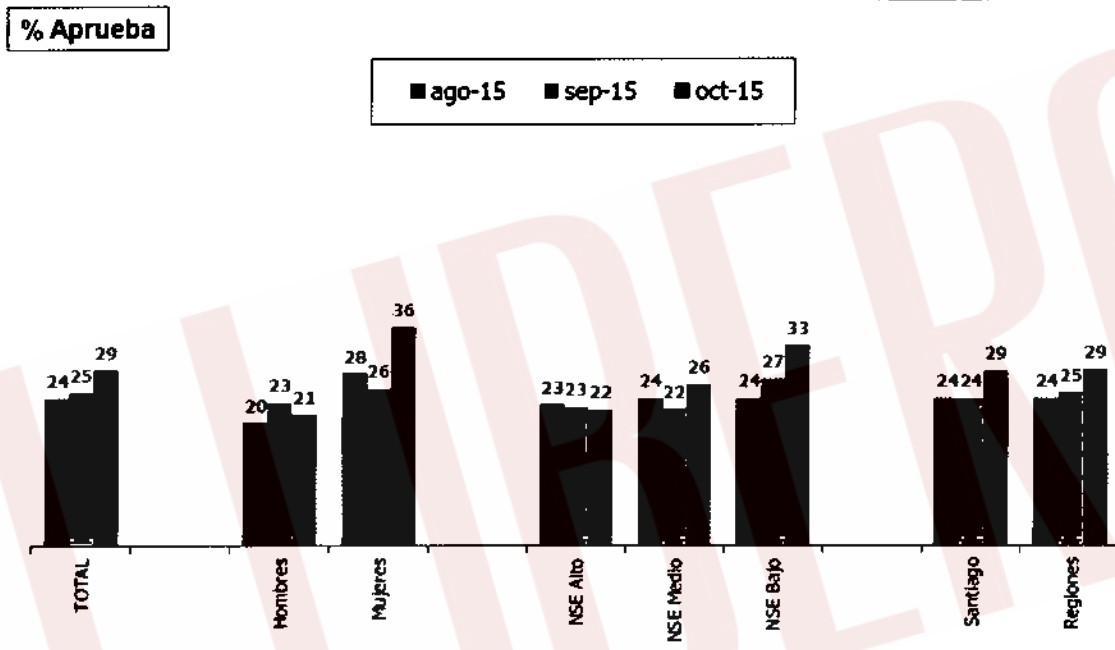


De hecho, según estos promedios mensuales, la Presidenta Bachelet marcó una aprobación de 23% en el mes de septiembre, y llegó a 28% en el mes de octubre. Sube 5 puntos la aprobación, y baja 8 puntos la desaprobación.

En la encuesta Adimark hay tres datos importantes a estos efectos.

El primero, es que hay una recuperación muy importante de la aprobación en el mundo de las mujeres, de hecho, entre septiembre y octubre la aprobación sube 10 puntos porcentuales,

Comparación: evaluación Presidenta por segmentos
 Independiente de su posición política,
 ¿Usted aprueba o desaprueba la forma como Michelle Bachelet está conduciendo su gobierno?



© GfK 2015 | ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA: EVALUACIÓN GESTIÓN DE GOBIERNO | OCTUBRE 2015

13

En segundo lugar, se observa también una significativa recuperación en el mundo de la izquierda; en efecto, hay un aumento de 9 puntos porcentuales

Comparación: evaluación Presidenta por posición política

Independiente de su posición política,

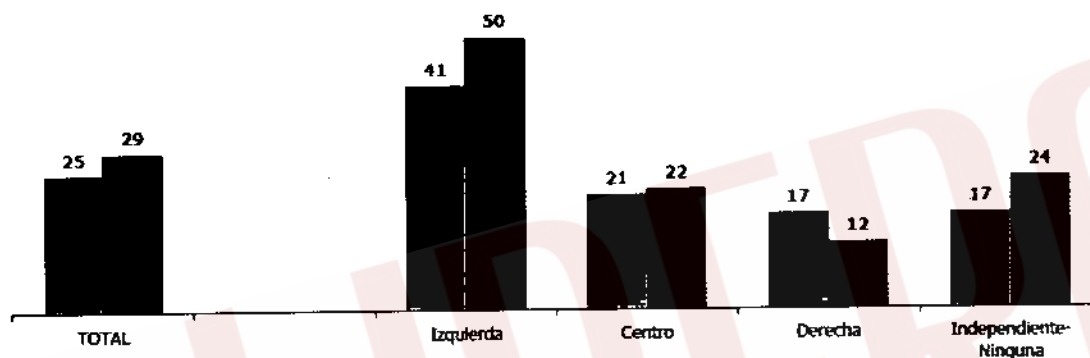
¿Usted aprueba o desaprueba la forma como Michelle Bachelet está conduciendo su gobierno?



% Aprueba

■ sep-15

■ oct-15



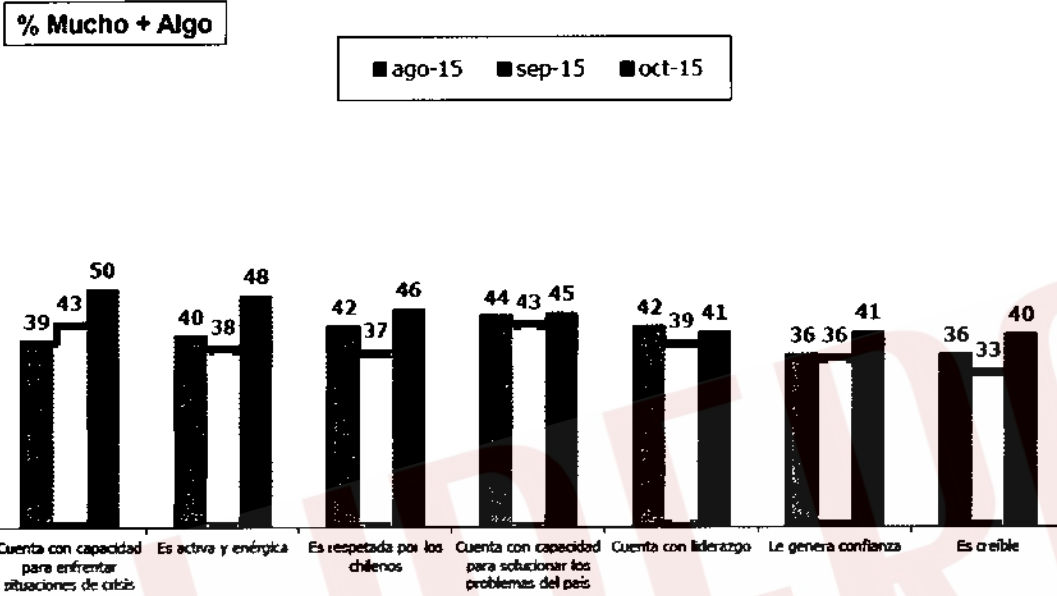
© GfK, 2015 | ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA: EVALUACIÓN GESTIÓN DE GOBIERNO | OCTUBRE 2015

15

Y, en tercer lugar, hay una mejoría evidente en la medición de algunos atributos personales, tales como credibilidad, actividad y energía, respeto, y capacidad para enfrentar situaciones de crisis.

Comparación: atributos presidenciales

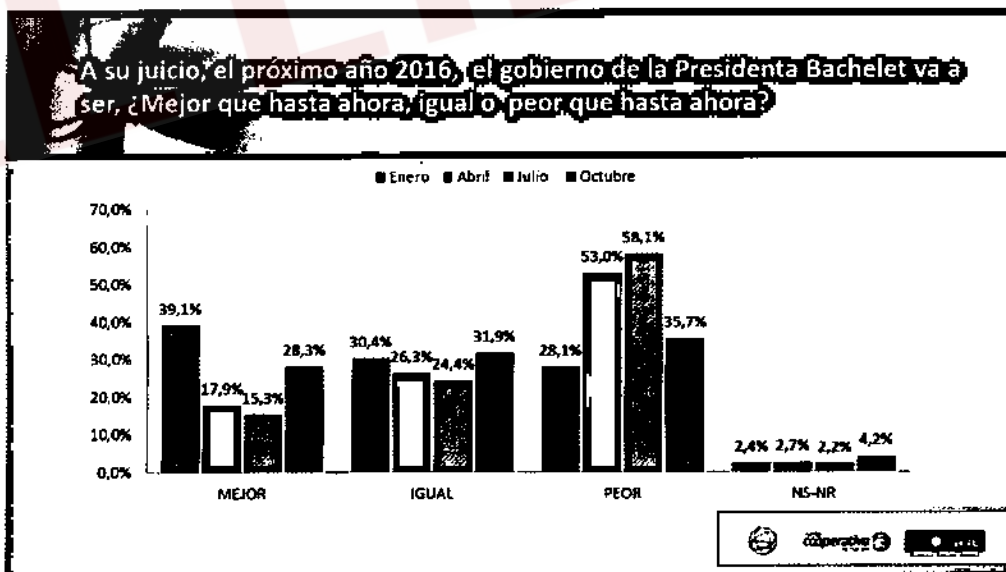
¿Cuánto cumple la Presidenta Michelle Bachelet con las siguientes características?



© GfK 2015 | ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA: EVALUACIÓN GESTIÓN DE GOBIERNO | OCTUBRE 2015

21

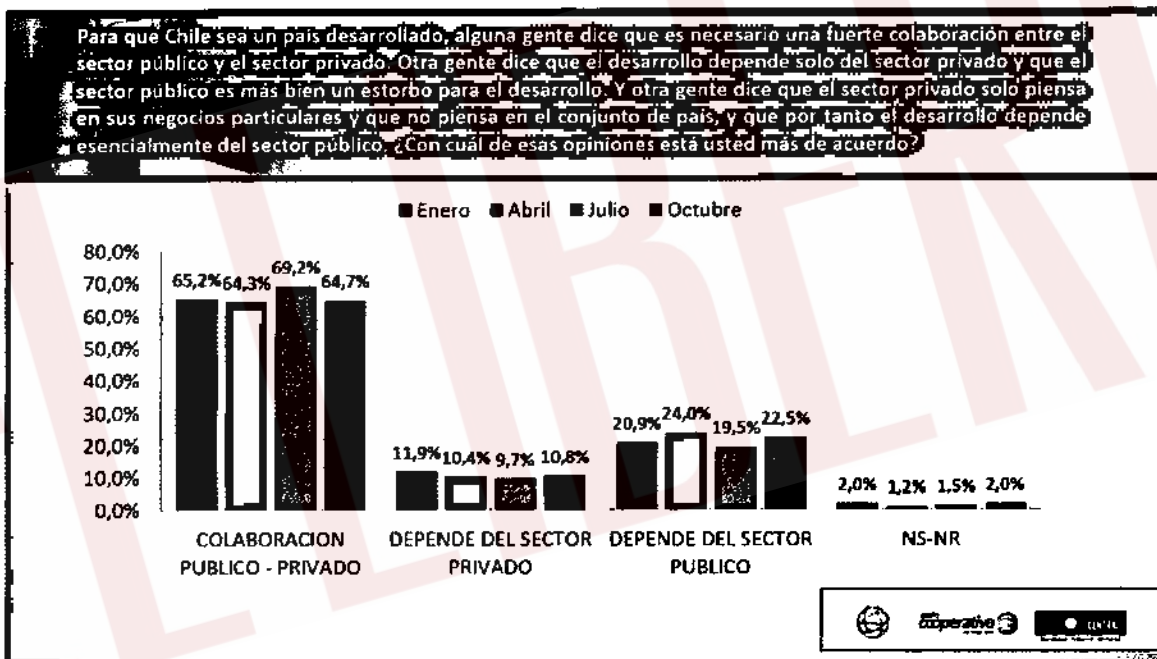
Más aún, se podría decir que hay un cierto aire de moderado optimismo para los meses que vienen. De acuerdo a la encuesta Imaginación – Cooperativa – U Central, podemos observar lo siguiente,



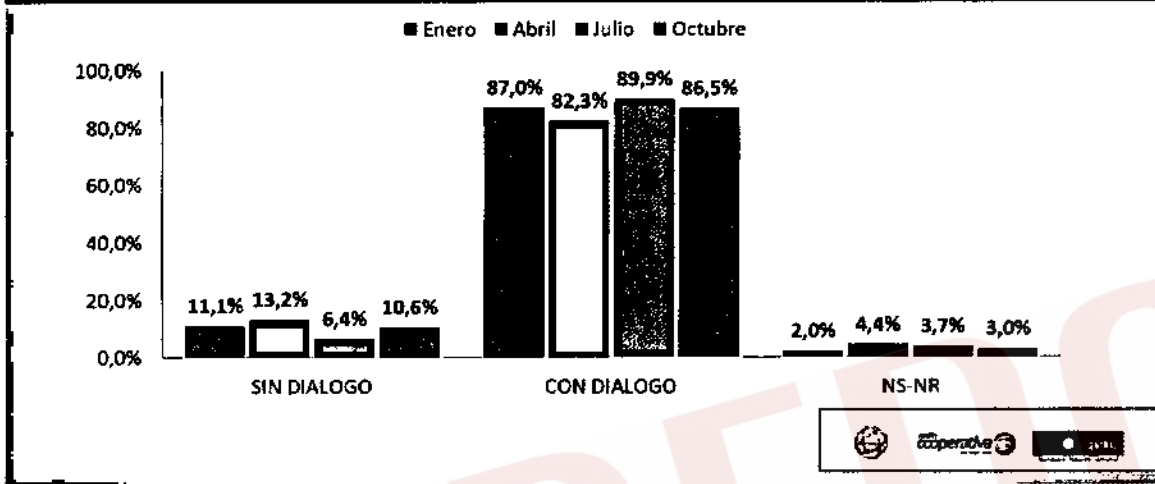
El porcentaje de gente que dice que el año próximo va a ser peor que ahora baja de 58,1% a 35,7%, vale decir, más de 20 puntos entre el mes de julio y el de octubre del presente año.

2.- UN PAR DE VARIABLES ESTRATÉGICAS

En este escenario actual, con la política desprestigiada a grados extremos, y dado los últimos hechos conocidos de colusión, el empresariado también, la pregunta sobre las bases procedimentales sobre el camino del desarrollo del país es muy importante. Y, al respecto, hay dos que sobresalen: EL DIÁLOGO, Y LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA.

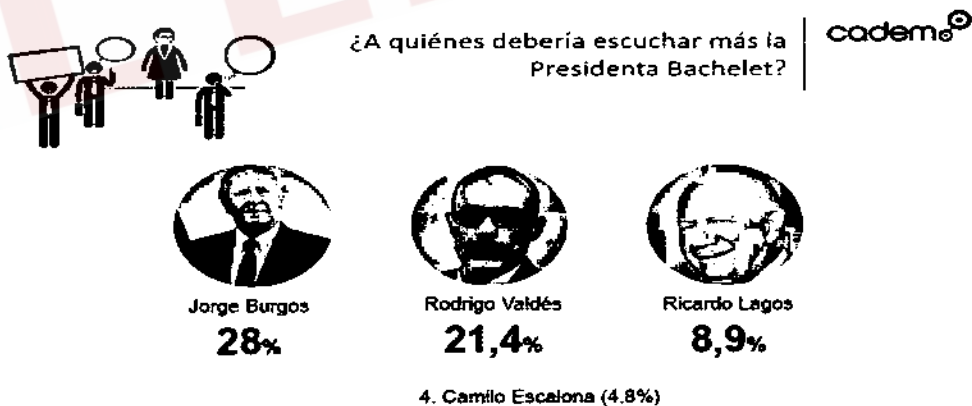


Alguna gente dice que el gobierno debe llevar adelante sus reformas sin conversar con la oposición dado que tiene mayoría en el Parlamento. Otra gente dice, en cambio, que para que las reformas salgan lo mejor posible siempre es bueno tener un diálogo con la oposición. ¿Con cuál de esas dos opiniones está usted más de acuerdo?



A lo largo del presente año, y medido trimestralmente, estas variables muestran un comportamiento muy parejo en el tiempo: sobre el 85% de la gente está por el diálogo, y un 65% por la colaboración público privada.

Respecto de ello, no deja de ser paradójico que, en otra encuesta de Cadem con la revista Que Pasa, la encuesta sobre “los poderosos”, ante la pregunta sobre a quién debiera escuchar más la Presidenta, los tres primeros lugares son ocupados por



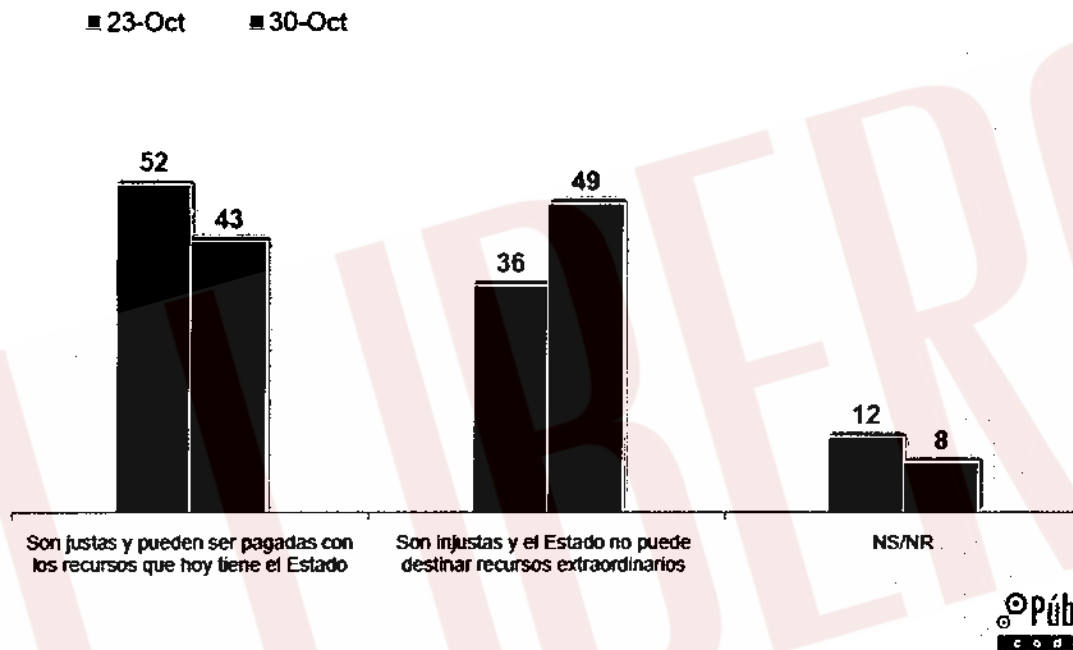
Qué

3.- ALGUNOS TEMAS DE COYUNTURA

Ya va más de un mes de paro de trabajadores del Registro Civil, y ello ha generado daño en miles de familias chilenas.

Acuerdo con demanda de trabajadores

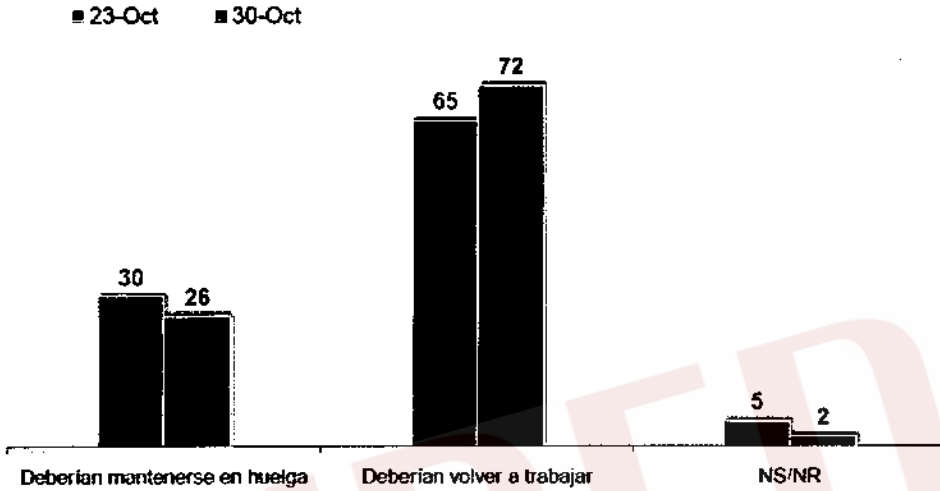
¿Ud. cree que las demandas de los trabajadores del Registro Civil...? %



Un 49% de la gente estima que las demandas son injustas y que el Estado no puede destinar recursos extraordinarios a su solución. Además, un 57% estima que el paro es ilegal, un 47% de las familias se ha visto afectadas, y un 72% reclama que debieran volver a trabajar.

¿Se debe mantener la movilización?

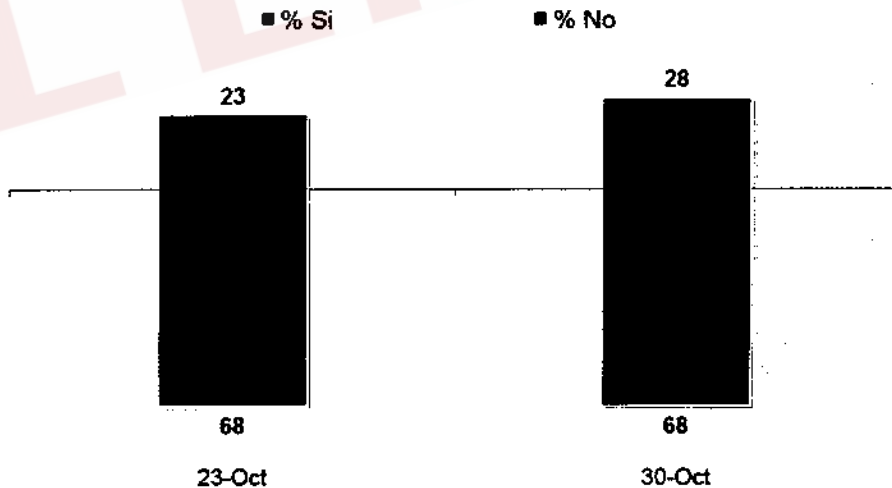
¿Usted cree que los trabajadores de Registro Civil deberían mantenerse en huelga hasta que el gobierno solucione sus demandas o deberían volver a trabajar para volver a negociar con el gobierno? %



Pero un problema serio es la evaluación que, respecto de este paro, se hace del gobierno,

Evaluación rol del Gobierno

¿Cree usted que el Gobierno está haciendo todos los esfuerzos necesarios para buscar una solución al paro del Registro Civil?



La diferencia para completar 100% corresponde a las respuestas 'No sabe, no respondió'

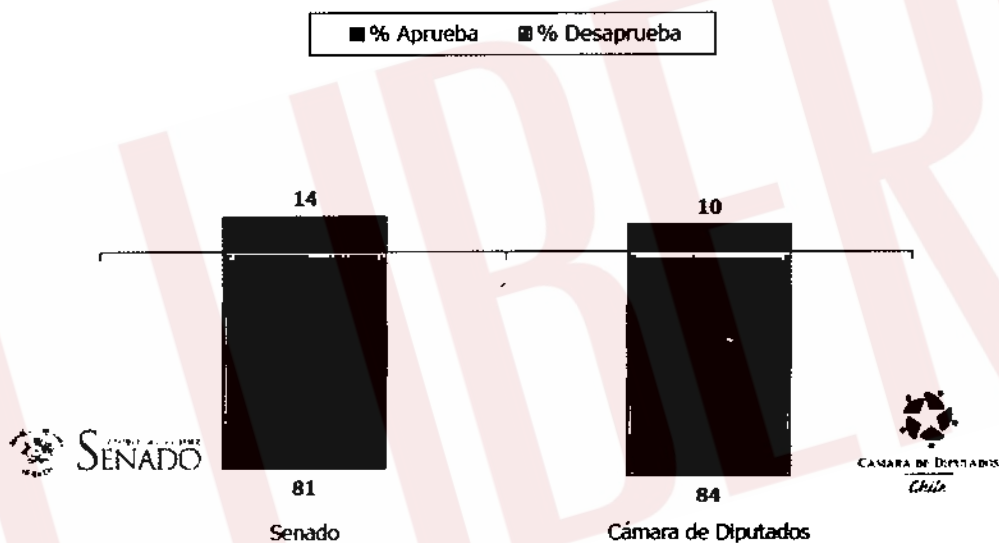


4.- LA SITUACIÓN DE LA POLÍTICA

La legitimidad de la política y sus instituciones sigue en niveles extremadamente bajos. De hecho, la aprobación a la gestión de la Cámara de Diputados se ubica en el nivel de 10%, y la del Senado apenas en 14%.

Evaluación Congreso

Independiente de su posición política,
¿Usted aprueba o desaprueba como el (Senado / Cámara de Diputados) están desarrollando su labor? Octubre 2015



© GfK 2015 | ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA. EVALUACIÓN GESTIÓN DE GOBIERNO | OCTUBRE 2015
* La diferencia en cada uno para completar 100% corresponde a las respuestas "no aprueba, ni desaprueba" + "no sabe, no contesta"

37



FLACSO
CHILE

***Minuta Intervención
Cónclave***

Julio 2015

1. Planificar estratégicamente mirando a futuro

Los objetivos que orientan al Gobierno de la Presidenta Bachelet son históricos: la consolidación de un Chile más igualitario, mejor educado, con mejor calidad de vida, más creativo en todos sus sectores, caracterizado por una sociedad política más democrática y de una moral intachable.

La consolidación de ese Chile que queremos nos exige planificar estratégicamente con una visión de largo plazo; no es razonable ni sensato partir de la premisa que tales objetivos se puedan materializar en el ejercicio de un solo período de gobierno.

Por consiguiente, las prioridades que tenemos que establecer deben orientarse por una doble finalidad: ir dando gradualmente cumplimiento a los objetivos propuestos y a gestionar con excelencia el programa, y al mismo tiempo, ir generando los acuerdos políticos necesarios que vayan haciendo sostenibles en el tiempo los avances alcanzados.

2. Primera prioridad: promulgar antes del 15 de septiembre del 2016 todas las leyes y reglamentos que regulan la probidad en la actividad política, en las relaciones entre sector privado y política, y los partidos políticos.

Todos los sondeos de opinión pública señalan la importancia que se asigna al ideal de una sociedad política proba, en contraste con la realidad actual cuyas graves deficiencias explica el descrédito y la pésima imagen de todos los agentes políticos, incluyendo al Congreso Nacional y los parlamentarios.

Por consiguiente, durante lo que resta de este año y en los primeros ocho meses del próximo hay que demostrar con hechos que para el Gobierno los problemas de probidad son muy serios, que son de la más alta prioridad, y

que efectivamente se resuelven promulgando todos los instrumentos jurídicos que posibilitan alcanzar una alta moralidad en la vida política.

Pero, y esto es muy importantes, no se trata solo de enviar al Parlamento 24 proyectos de ley y que ellos sean aprobados. Es absolutamente necesario construir una épica y un relato de la agenda de probidad: solo construyendo los nuevos umbrales éticos de lo público es que van a desaparecer las malas prácticas, y se puede construir un país más justo, más digno, y más probo.

3. Obtener progresos evidentes respecto de la reforma educacional.

No es necesario subrayar la enorme importancia que tiene la reforma educacional a los ojos de la sociedad chilena.

Lo que sí hay que subrayar es la importancia de obtener progresos claros, visibles e incuestionables en esta materia. Hay que cerrar la brecha entre lo que el gobierno impulsa y lo que la gente común y corriente reclama. Hoy en día menos de un 30% apoya lo que el gobierno viene impulsando en materia de reforma educacional.

Ello exige un estudio muy prolijo y riguroso del conjunto de iniciativas que componen la reforma, para seleccionar aquellas que sean altamente visibles, tengan un claro impacto positivo en el electorado, y cuya promulgación sea viable a más tardar en agosto del 2016.

4. Aprobar la reforma laboral.

Pese al predominio de la informalidad en el mercado de trabajo, el progreso en su regulación mediante la reforma laboral sometida al Congreso Nacional es de una alta visibilidad y de un potencial impacto positivo en el electorado.

Para que ese impacto se haga realidad, se requiere informar con un alto sentido pedagógico las ventajas que esta reforma supone **en general**, no sólo para el sector formal del mercado de trabajo.

5. Incentivar y facilitar la inversión privada.

Las previsiones sobre el crecimiento de la economía global son, sin excepción, pesimistas, y ello no es fruto de una conspiración del gran capital, nacional y extranjero.

Lo anterior se produce en el contexto de un gasto fiscal que ha alcanzado un límite, que la responsabilidad política nos obliga a respetar.

En este punto, no hay conejos que sacar del sombrero, La responsabilidad política exige respetar esos límites.

A la vez, si queremos progresar lo más que se pueda en el cumplimiento de objetivos programáticos, tenemos que aspirar a tasas de crecimiento más altas, y ello exige a la vez definir e implementar una política positiva hacia el sector privado, dando confianza y estimulando la inversión.

6. Las tres bases del “realismo sin renuncias”

Los objetivos del Gobierno son históricos: su consecución requiere de tiempos largos para su implementación y consolidación. Ello implica:

- a) **El diálogo** como método de construcción de acuerdos sólidos para avanzar en las reformas que Chile necesita. Sin diálogo, solo hay crispación, división, deterioro del clima de convivencia nacional.
- b) **La gradualidad.** Los cambios y reformas que hay que llevar adelante no se resuelven en 3 o 4 años, muchas veces requieren de mucho más tiempo, y por tanto la gradualidad es un elemento muy principal. El carácter

histórico de los objetivos no sólo no es incompatible con la gradualidad, por el contrario, la necesita.

- c) **La colaboración público-privada**, puesto que sin ello la inversión y el crecimiento de la economía se vislumbran como objetivos muy poco alcanzables. La confianza y la colaboración son elementos centrales de esta estrategia.

Santiago, 30 de julio de 2015.

EL LIBERERO