



UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA  
*del Estado de Chile*

I.S.S.N. : 0719-3653  
Vol. 3 / N°1  
Primer semestre 2015

# REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS





UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA  
*del Estado de Chile*

I.S.S.N. : 0719-3653

Vol. 3 / N°1

Primer semestre 2015

# REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



EDICIONES UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

© UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA  
Facultad de Administración y Economía – UTEM  
Programa de Estudio de Políticas Públicas  
**Revista de Estudios Políticos y Estratégicos**

Versión impresa: ISSN 0719-3653  
Versión en línea: ISSN 0719-3688  
Volumen 3, Nº 1, primer semestre 2015

#### **CUERPO EDITORIAL**

**DIRECTOR:** Dr. Leonardo Gatica V.  
Revista de Estudios Políticos y Estratégicos  
Programa de Estudio de Políticas Públicas  
Universidad Tecnológica Metropolitana  
Dr. Hernán Alessandri N°722, Providencia, Santiago.

**EDITORA:** Mg. Paola Aceituno O.  
Dr. Hernán Alessandri N°722, Providencia, Santiago  
Teléfono: (56-2) 27822995

#### **CONSEJO ASESOR:**

- Mg. Franklin Barrientos R.
- Dr. Joan Seraff Bernat i Martí. Universidad Jaume I (España)
- Dr. Roberto Contreras.  
Universidad Tecnológica Metropolitana
- Mariela Ferrada. Universidad Tecnológica Metropolitana
- Dr. Carlos Gutiérrez-Hita.  
Universidad Miguel Hernández (España)
- Dr. Hugo Inostroza S.
- Dr. Francisco Le Dantec G.

#### **PARES EVALUADORES:**

- Susana Coper. Economista, Mg. en Economía, CIDE, México. Dr.© U. de Valladolid, Universidad Austral de Chile.
- Patricia Comas Inostroza. Asistente Social, Mg © en Ciencia Política.
- Roberto Contreras Marín. Ingeniero en Administración Agroindustrial e internacional. Doctor en Economía, Universidad de Jaume I.
- Juan Manuel Fabrega. Geógrafo.  
Mg en Docencia Universitaria.
- Claudio Llanos Reyes. Licenciado en Historia y Profesor en Historia y Geografía.  
Doctor en Historia Universidad de Barcelona, Universidad Católica de Valparaíso.
- Luis Lira. Ingeniero Agrónomo,  
Magíster en Estudios del Desarrollo.
- Ignacio Nuñez Leiva. Abogado y Magister Universidad Católica de Chile, Doctorando en Derecho por la Universidad Castilla la Mancha.
- Miguel Ángel Pardo. Licenciado en Educación en Historia, Geografía y Ciencias Sociales. Magister en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos.

- Carla Robledo M. Abogado y Magister en Derecho Público de la Universidad Católica.
- Zenobio Saldivia M. Profesor de Filosofía Universidad de Chile. Mg. en Filosofía de las Ciencias. Dr. en Estudios Latinoamericanos, Universidad Tecnológica Metropolitana,
- Jorge Sanz. Oficial de Ejército (R), Licenciado en Ciencias Militares. Doctor © en Territorio y Desarrollo Local, Universidad Jaume I, Castellón de la Plana y de Valencia, España. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica.
- Ana Slimovich. Licenciada en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires. Becaria doctoral del CONICET (UBA).
- Egidio Torres. Profesor de Estado en Historia y Geografía, U. de Chile. Magíster en Relaciones Internacionales, Universidad de Chile. Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile, Candidato a Doctor en Sociología, Universidad de Granada, UTEM.
- Katherine Ulloa. Ingeniero Estadístico. Cursando Magister en Estadística.
- Elvira Valenzuela Vila. Asistente Social.  
Doctora en Estudios Latinoamericanos, UTEM.
- Patricio Villegas. Ingeniero en Agroindustria.  
Mg© en Ciencia Política.

#### **COMITÉ TÉCNICO:**

- Nicole Fuentes
- Fabian Flores
- Nathaly Pizarro
- Erick Pezoa
- Carmen Hadermann
- Gemita Flores
- María Laura Osorio

#### **INFORMACIONES**

Programa de Estudio de Políticas Públicas (PEPP)  
Facultad de Administración y Economía – UTEM  
• Sitios Web: [www.pepputem.cl](http://www.pepputem.cl)  
[www.revistaepe.blogutem.cl/](http://www.revistaepe.blogutem.cl/) / [www.utem.cl](http://www.utem.cl)  
• Correo electrónico: [politicaspUBLICAS@utem.cl](mailto:politicaspUBLICAS@utem.cl)  
[editorial@utem.cl](mailto:editorial@utem.cl)  
• Dirección: Dr. Hernán Alessandri n° 722,  
Providencia, Santiago  
• Teléfono: (56-2) 27877995

© Está prohibida la reproducción total o parcial de este libro, su recopilación en un sistema informático y su transmisión en cualquier forma o medida (ya sea electrónica, mecánica, por fotocopia, registro o por otros medios) sin el previo permiso y por escrito de los titulares del *copyright*.

"Revista Estudios Políticos y Estratégicos Universidad Tecnológica Metropolitana utiliza la Licencia Creative Commons de Atribución – No Comercial – Compartir Igual 4.0 (Jurisdicción Internacional)."

Impresión: Gráfica  
Santiago de Chile, Agosto de 2015.

# ÍNDICE

director <b>Leonardo Gatica Villarroel</b>	EDITORIAL A UN SIGLO DE LOS GRANDES MOVIMIENTOS SOCIALES	4-13
autor <b>Miguel Ángel Pardo B.</b>	NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE: HACIA UNA DEMOCRACIA DEL SIGLO XXI	14-41
autora <b>Regina Ingrid Díaz Tolosa</b>	LA POLÍTICA MIGRATORIA CHILENA EN CONTRASTE CON LAS RECOMENDACIONES DE LAS RELATORÍAS ESPECIALES DE LAS NACIONES UNIDAS	42-62
autor <b>Carlos Andrés Reyes González</b>	POSTMODERNIDAD Y CIUDADANIA: UNA LECTURA A LA SITUACIÓN SOCIOPOLÍTICA DEL CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL CHILE ACTUAL	64-82
autor <b>Pablo Iriarte Bustos</b>	EL DESARROLLISMO LATINOAMERICANO EN LOS AÑOS DE LA GUERRA FRÍA	84-102
autores <b>César Barrios Pacheco</b> <b>Adriano Rovira Pinto</b>	PROSPECTIVA TERRITORIAL A ESCALA REGIONAL: LA REGIÓN DE AYSÉN 2010	104-126
autor <b>Fernando Salamanca Osorio</b>	UNA PROPUESTA EVALUATIVA PARA LAS ESTRATEGIAS REGIONALES DE DESARROLLO (ERD) EN CHILE	128-145



**Leonardo Gática Villaruel**  
DIRECTOR

## EDITORIAL

# A UN SIGLO DE LOS GRANDES MOVIMIENTOS SOCIALES

## I. INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de movimientos sociales sin más precisiones, se suele sugerir que las luchas sociales demuestran tener cierto rasgo común y que éste encuentra fundamento en el rechazo de cierta política liberal cuyas consecuencias son bien conocidas: subordinación de la vida social a la lógica aplastante de esta globalización que asedia a los trabajadores, aumento del desempleo, una seguridad social amenazada y el debilitamiento de la capacidad de acción del Estado.

Sin embargo, no nos referiremos a los llamados movimientos clásicos, que serían aquellos que durante el siglo XX concentraron sus esfuerzos en la defensa de las condiciones laborales y salariales. Pero ¿pueden construirse acciones colectivas, o mejor aún, movimientos sociales sobre la base de la privación, de la dependencia o, sencillamente, sobre la miseria? Habrá quienes respondan que es evidente que sí y añadirán: ¿sobre qué otra cosa podrían fundarse? ¿No fue acaso la explotación laboral el origen del movimiento obrero, la dominación colonial la que hizo surgir los movimientos de liberación nacional o el imperio de lo masculino el que suscitó el movimiento feminista?

Tales posturas, que se prodigan al abrigo de la evidencia, sin embargo no resisten el menor análisis. Para que se originen esos movimientos no basta con que se opongan a determinada forma de dominación; por el contrario, es necesario que reivindiquen también determinados atributos

positivos. Los sindicatos han defendido el trabajo y el empleo en contra de la explotación capitalista; cierta conciencia de identidad nacional o cultural ha animado a los movimientos anticolonialistas; la afirmación de una identidad propia impulsó a las mujeres en su lucha contra la dependencia masculina. Hace falta, por consiguiente, que la lucha no esté dirigida solamente contra el orden imperante, sino que actúe en nombre de valores considerados esenciales por el conjunto de la sociedad. En nombre del progreso el mundo obrero se opuso a los patrones; en nombre de la autodeterminación, y por tanto de la libertad, fue combatida la dominación colonial. En nombre de la liberación del cuerpo y de la sexualidad el movimiento feminista causó impacto en toda la sociedad.

En las movilizaciones contemporáneas lo más notable y característico proviene de su voluntad de ruptura, de rechazo y de denuncia. Estos movimientos de repulsa están dirigidos contra la injusticia, contra lo intolerable. Pero a partir de ese rechazo de un orden por naturaleza excluyente se ven obligados a elegir entre dos caminos distintos: a) el primero, es el que conduce a la formación de actores sociales autónomos, si es que, como grupos en general minoritarios que son, logran asociar sus reivindicaciones particulares con la defensa de ciertos principios reconocidos por la sociedad, y más concretamente con determinados derechos; b) el otro camino, puede llevarles a depender de fuerzas políticas o ideológicas que no confían en la posible formación de actores autónomos y que se arrojan ellas mismas la función de vanguardias cuya tarea consiste en dotar de sentido, y en ocasiones incluso de organización, a simples “fuerzas” o “masas” incapaces de acceder por si mismas a su propia conciencia.

Los movimientos de las sociedades industriales, y el movimiento obrero en primer lugar, solían hablar como representantes de la historia, del progreso, de la sociedad de la abundancia o de la sociedad comunista; en otras palabras, de un porvenir deseable e incluso necesario. Pero el siglo XX se vio dominado por regímenes totalitarios que anunciaban una sociedad perfecta y un hombre nuevo para que, ahora, se pueda continuar creyendo en tales utopías de tan catastróficas consecuencias. Por el contrario, contamos con una viva conciencia de la fragilidad que rodea a nuestras sociedades, amenazadas tanto por su propio desorden como por la destrucción de su entorno. Estamos en oposición con la proliferación de ciertas técnicas y con el liberalismo desenfadado, pero, al mismo tiempo, con la obsesión identitaria de algunos comunitarismos que se quieren imponer en nombre de la resistencia a la dictadura del mercado. La defensa de los derechos culturales y sociales de los individuos y de las minorías parece ser, actualmente, el objetivo primordial de los nuevos movimientos sociales que se oponen tanto al imperio del mercado como a la dominación de los movimientos de inspiración comunitarista.

## II. LOS MOVIMIENTOS NUEVOS SOCIALES EN EL SIGLO XX

El enfoque de los nuevos movimientos sociales en el análisis de la acción colectiva, desarrollado en las últimas décadas del pasado siglo, intenta explicar la aparición de nuevas formas de acción colectiva relacionándolas con los cambios estructurales que estaban sucediendo en las sociedades capitalistas avanzadas. Desde este enfoque, estas nuevas formas de movilización y acción colectiva

se constituyen en los protagonistas idóneos para explicar la articulación de la protesta en las sociedades industriales avanzadas, subrayando, al mismo tiempo, que la acción colectiva y los movimientos sociales son producto de las estructuras sociales. Desde esta perspectiva, por tanto, la explicación de la acción colectiva y de los movimientos sociales hay que buscarla en las contradicciones que muestran las sociedades capitalistas de finales del siglo XX, desde la percepción de que cada estructura social produce sus movimientos sociales y sus formas de acción colectiva.

No sólo los tiempos definen y marcan los rasgos de estos movimientos, también sus actores individuales, ya que tienen como protagonistas a grupos e individuos que a diferencia de los movimientos sociales clásicos, no se encuadran necesariamente en posiciones estructurales homogéneas. Así, nos encontraríamos ante un nuevo marco en el que la movilización y la acción colectiva, serán representadas por unos nuevos movimientos sociales, heterogéneos respecto a su composición, contenidos y formas de organización, siendo considerados por ello, como uno de los rasgos que caracterizaron a las sociedades occidentales de finales del siglo XX y hacen lo propio con aquéllas de principios del siglo XXI.

Estos nuevos movimientos presentan una estructura descentralizada y poco burocrática, que destaca por un proceso de toma de decisiones ante todo participativo. Plantean un desafío al orden político contemporáneo, al abogar por un nuevo estilo de acción política, basado en la acción directa. Además, muestran una manifiesta oposición y crítica al modelo democrático liberal de participación política y, de esta forma, posibilitan iniciativas

populares o ciudadanas que van a reclamar un nuevo estatuto de interlocutores políticos. Otro elemento destacable de estos movimientos, es su oposición a lo instituido, suelen ser anti- institucionales, tanto desde sus formas organizativas, como desde su comportamiento, funcionando de manera distinta a como lo hacen otras instituciones sociales y políticas de la sociedad. Esta posición anti-institucional se hace patente en el carácter de sus reivindicaciones que les conducen al enfrentamiento y al conflicto, y es que tras una etapa de las sociedades occidentales, en la que las necesidades materiales habían quedado más o menos cubiertas por el Estado de bienestar, estos nuevos movimientos pasan a incluir en sus demandas la satisfacción de nuevas necesidades derivadas de nuevos valores “postmaterialistas” no satisfechos por el mercado. Necesidades de carácter colectivo antes que individual, de solidaridad, de búsqueda y reivindicación de nuevas identidades colectivas, por ejemplo, étnicas, de género y de minorías, entre otras.

Estos nuevos movimientos sociales ya no tienen a la clase obrera como protagonistas de la acción. La clase obrera va a ser sustituida por las clases medias, unas clases que procuran, antes que revoluciones y alternativas de totalidad, demandas parciales, localizadas, defensivas de la complejidad identitaria de las sociedades postindustriales. Se trata de movimientos cuya existencia se explica por la demanda de un reconocimiento social o de la satisfacción de unas necesidades hasta cierto punto particulares, que se combina con demandas de carácter universalista, de logros y beneficios extensivos al conjunto de la sociedad. De este modo, estamos ante otro rasgo diferenciador, como es que la consecución de las metas y objetivos que orientan

su acción no sólo benefician a los participantes de la acción o a los miembros del movimiento sino que se generalizan y se pretenden extender al conjunto de la sociedad. Podríamos añadir, que otro elemento “identificador” de estos movimientos es el de expresar una crítica a la modernización, a ese proceso que tras una profunda transformación dio paso a la sociedad moderna, señalando dónde están las contradicciones o los conflictos sociales fundamentales y no resueltos por las sociedades actuales. Al mismo tiempo, se erigen en protagonistas de la búsqueda de soluciones y superación de dichas contradicciones. Muestran la crisis cultural de la modernidad, una crisis de racionalidad, de valores y de estilo de vida, porque para estos nuevos movimientos sociales, las contradicciones y el conflicto social no se generan exclusivamente en el ámbito económico ni en el la producción y distribución de bienes, sino que existen otras zonas de conflicto. El conflicto social no es ya de carácter exclusivamente económico sino también cultural, por lo que se pone en cuestión los modelos culturales y civilizatorios, los ámbitos donde se dirime la identidad personal y el sentido de la vida. Por último, estos movimientos no dejan de ser un reclamo y demanda de una posición menos pasiva, de dejar de ser simples espectadores del devenir social, para poder convertirse en protagonistas. A nuestro entender, existiría un conjunto de factores que combinados entre sí permiten establecer las diferencias con los viejos movimientos sociales. La ideología de estos movimientos es el principal factor que los distingue de otros movimientos sociales, su defensa de un paradigma social que contrasta con la estructura dominante de finalidades de las sociedades industriales occidentales y que cuestiona la búsqueda del bienestar material, la riqueza y el crecimiento económico, pilares de

las sociedades democráticas occidentales, apostando por dar mayor importancia a los aspectos culturales y a la calidad de vida. Como lo señalamos, suelen presentar una estructura organizativa descentralizada, abierta y democrática acorde con la tendencia participativa de estos movimientos y con el ámbito generalmente local en el que actúan los grupos e individuos participantes de estas formas de acción colectiva. Esta forma de estructura organizativa es fiel reflejo, no solo de la ideología de los nuevos movimientos sociales, sino también, del carácter difuso de su base social. Reivindican el quedarse fuera, al margen del marco institucional de la administración pública. Prefieren influir en las decisiones políticas mediante presiones y a través de la opinión pública, en lugar de comprometerse con la actividad política convencional. Uno de los instrumentos utilizados por los nuevos movimientos sociales del siglo XX para ejercer influjo en la opinión pública y en aquellos que toman decisiones políticas, fue la protesta, ya convertida en una actividad planeada y organizada. También se apoyaron para la acción y la movilización de sus simpatizantes en los medios de comunicación, son considerados como un factor muy importante para lograr extender sus mensajes y reivindicaciones a toda la población. Por último, su estilo político es no convencional, impregnado de fuerte sentimiento antisistema, alejado de los procesos de negociación y conflicto de los sistemas corporatistas de las sociedades democráticas occidentales, y de las formas, estilo y normas de los partidos políticos de los que suelen separarse premeditadamente. Si en Europa la enumeración de los nuevos movimientos sociales incluye típicamente los movimientos ecológicos, feministas, pacifistas, antirracistas, de consumidores y de autoayuda, la enumeración en América Latina —donde también es corriente la

designación de movimientos populares o nuevos movimientos populares para diferenciar su base social que es característica de los movimientos en los países centrales (la nueva clase media)— es bastante más heterogénea. Incluye, por ejemplo, “el poderoso movimiento obrero democrático y popular surgido en el Brasil, liderado por Luís Inácio da Silva (Lula) y que luego derivó en el Partido de los Trabajadores; el Sandinismo que surgió en Nicaragua como un gran movimiento social de carácter pluriclasista y pluriideológico; las diferentes formas que asume la lucha popular en el Perú tanto a nivel de los barrios (pueblos jóvenes) como a nivel regional (frentes regionales para la defensa de los intereses del pueblo); las nuevas experiencias de paros cívicos nacionales, con la participación de sindicatos, partidos políticos y organizaciones populares (grupos eclesíásticos de base, comités de mujeres, grupos estudiantiles y culturales, etc.) en Ecuador, en Colombia y en el Perú; los movimientos de invasiones en Sao Paulo; las invasiones masivas de tierras por los campesinos de México y otros países; los intentos de autogestión en los tugurios de las grandes ciudades como Caracas, Lima y Sao Paulo; los comités de defensa de los Derechos Humanos y las Asociaciones de Familiares de Detenidos y Desaparecidos en Argentina y Chile, entre otros.

Como de alguna manera lo hemos ya señalado, la novedad de estos nuevos movimientos sociales reside en que constituyen tanto una crítica de la regulación social capitalista, como una crítica de la emancipación social socialista tal como fue definida por el marxismo. Al identificar nuevas formas de opresión que sobrepasan las relaciones de producción, y ni siquiera son específicas de ellas, como son la guerra, la polución, el machismo, el

racismo o el productivismo; y al abogar por un nuevo paradigma social, menos basado en la riqueza y en el bienestar material del que, en la cultura y en la calidad de vida, denuncian estos movimientos —con una radicalidad sin precedentes— los excesos de regulación de la modernidad. Tales excesos alcanzan no sólo el modo como se trabaja y produce, sino también el modo como se descansa y vive; la pobreza y las asimetrías de las relaciones sociales son la otra fase de la alienación y del desequilibrio interior de los individuos; y finalmente, esas formas de opresión no alcanzan específicamente a una clase social y sí a grupos sociales transclasistas o incluso a la sociedad en su todo.

Es así como en algunos movimientos es discernible un interés específico de un grupo social (las mujeres, las minorías étnicas, los ghettos socioeconómicos, los jóvenes), pero en otros, el interés es colectivo y el sujeto social que los titula es potencialmente la humanidad en su todo (movimiento ecológico, movimiento pacifista).

Según algunos, estos movimientos representan la afirmación de la subjetividad frente a la ciudadanía. La emancipación por la que luchan no es política sino ante todo personal, social y cultural. Las luchas en que se traducen se pautan por formas organizativas (democracia participativa) diferentes de las que precedieron a las luchas por la ciudadanía (democracia representativa). Al contrario de lo que se dio con el dúo marshalliano ciudadanía-clase social en el período del capitalismo organizado, los protagonistas de estas luchas no son las clases sociales, son grupos sociales, a veces mayores, a veces menores que las clases, con contornos más o menos definidos en función de intereses colectivos, en ocasiones muy localizados pero

potencialmente universalizables. Las formas de opresión y de exclusión contra las cuales luchan no pueden, en general, ser abolidas con la mera concesión de derechos, como es típico de la ciudadanía; exigen una reconversión global de los procesos de socialización y de inculcación cultural y de los modelos de desarrollo, o exigen transformaciones concretas, inmediatas y locales (por ejemplo, el cierre de una central nuclear, la construcción de una guardería infantil o de una escuela, la prohibición de publicidad violenta en la televisión, etc.), exigencias que, en ambos casos, van más allá de la mera concesión de derechos abstractos y universales. Por último, estos movimientos tienen lugar en el marco de la sociedad civil y no en el marco del Estado y, en relación con éste, mantienen una distancia calculada, simétrica a la que mantienen con los partidos y con los sindicatos tradicionales.

### **III. LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y EL CAMBIO SOCIAL: EL ECOLOGISMO**

No creemos desmesurado afirmar que uno de los movimientos sociales que mayor calado y repercusión social, política y cultural ha mostrado desde hace más de tres décadas es el movimiento ecologista. Su presencia ha sido de tal intensidad que, hoy en día es muy difícil encontrar persona, organización o institución que no se pronuncie a favor de “lo ecológico”, de la defensa y conservación de la naturaleza, que no reconozca y valore la estrecha relación entre sociedad y naturaleza, o proclame, lo que hace décadas parecía utópico, la vinculación y alto grado de dependencia entre economía, crecimiento, desarrollo, naturaleza y calidad de vida. Además, el movimiento ecologista

es uno de los movimientos que mayores éxitos ha obtenido, por su capacidad de movilización, su impacto en los centros de toma de decisiones políticas y económicas y por ser creadores de nuevas formas de entender e interpretar la realidad, los problemas y las soluciones; por su oposición manifiesta a las prioridades que dominan las decisiones en las sociedades industriales avanzadas; por su forma de acción colectiva directa y expresiva, y por su estilo participativo en la toma de decisiones, mostrando con rotunda claridad el carácter universalista de sus demandas y la extensión de los beneficios y objetivos que procuran a toda la sociedad y no solo a los protagonistas de la acción colectiva.

La presencia del movimiento ecologista, representa la confirmación de la existencia de unos problemas sociales que requieren solución y muestran la sensibilidad hacia ellos de algunos grupos y colectivos de nuestra sociedad. Es cierto, que bajo la denominación de movimiento ecologista puede encontrarse discursos, acciones, formas organizativas y políticas muy diversas, pero no es más que un reflejo de la complejidad y diversidad propia de las sociedades contemporáneas. Ahora bien, este complejo mundo del ecologismo coincide con la extensión de la concepción de los seres humanos como un elemento más de un sistema integrado, un eco-sistema sobre el que debe actuarse con responsabilidad, velando por su equilibrio y continuidad en el futuro, y considerando que la defensa de la naturaleza es esencialmente la defensa de la vida en general y de la de los seres humanos en particular.

Podemos destacar la variedad de formas del movimiento ecologista y sus acciones, unas destinadas a la defensa del medio ambiente y otras

que propugnan la inclusión de la ecología bajo la piel de los ciudadanos y ciudadanas de las sociedades actuales. La diversidad y complejidad de la movilización son muestras del proceso de cambio generado por la modernización de la sociedad. La modernización podría medirse a través de diferentes variables, entre las que cabría señalar el grado de movilización y el impacto que los nuevos movimientos sociales han tenido y están teniendo convertidos en protagonistas de la acción y la movilización que se hacen ver con mayor frecuencia y que ocupan a muchos ciudadanos en tareas y esfuerzos que buscan soluciones a los problemas medioambientales y aspiran a la transformación de la sociedad en otra más limpia, más sana, con menos riesgos, pero también más participativa, más democrática, más solidaria. En este sentido, la acción colectiva protagonizada por los movimientos ecologistas ha ido incorporando a un mayor número de ciudadanos en la demanda de soluciones a las cuestiones medioambientales y, de forma paralela, al desafío de la construcción de una mejor sociedad.

El reclamo de la transformación de la sociedad moderna en una sociedad con menos riesgos, más participativa, democrática y solidaria, no se entiende sin la percepción de los efectos y riesgos medio ambientales que el proceso de industrialización y el empleo de determinadas tecnologías pueden provocar. Esta percepción de los riesgos ha generado movilizaciones y acciones colectivas en todo el planeta que ponen en primera línea de la actualidad las protestas ciudadanas promovidas por grupos, colectivos, asociaciones y plataformas que se oponen, entre otras cuestiones, a la instalación de determinadas industrias en sus localidades y entorno.

La modernidad occidental se consiguió gracias a la concentración de medios de actuación en manos de cierta élite que se definía a sí misma como racional, y a que ésta afirmó su papel dirigente en contra del resto de fuerzas supuestamente irracionales. Una vez alcanzada, proporcionó a Occidente la supremacía durante siglos, aunque al precio de la escisión de la sociedad, de su polarización en todos los aspectos: empresarios autoproclamados racionales contra trabajadores considerados como rutinarios o perezosos; colonizadores portadores de la Ilustración contra embrutecidos salvajes que rechazaban las ventajas del progreso; adultos que saben contenerse contra niños que ceden a sus instintos; hombres racionales contra mujeres juzgadas irracionales, traducándose este último fenómeno en el dominio de lo público masculino sobre lo privado femenino.

Ahora bien, desde hace ya mucho tiempo, y en la actualidad más todavía que antaño, se asiste a la superación de estas polarizaciones, de estas oposiciones establecidas entre dominadores y dominados. Se trata de una especie de recomposición del mundo.

#### **IV. EL ROL DE LOS INTELECTUALES**

En un movimiento social ideal, autoconciente y organizado, al igual que en un sistema político enteramente democrático y transparente, el papel de los intelectuales sería secundario o hasta inexistente. Pero cuando no existe el menor principio efectivo de unidad de la vida social y política, los intelectuales están forzados a intervenir. Hace tiempo lo hacían para criticar a los poderes políticos o religiosos que imponían a la sociedad decisiones

arbitrarias o escandalosas, pero enseguida, y cada vez más, a medida que aparecieron los actores sociales y que se iba extendiendo la democracia, los intelectuales han intervenido en los conflictos y en el debate social para iluminar su significado, ya que los mismos actores no podían ser por entero conscientes de sí mismos en momentos de crisis o de dependencia, y porque tal sentido estaba secuestrado por ciertas ideologías impuestas por las clases dirigentes o por los partidos que hablaban en representación del pueblo, de la nación o de las masas. Por supuesto, y siguiendo a Alain Touraine, existen varios tipos de intelectuales. Presentamos algunos de ellos:

El más clásico, quizás también el más reconocible, es el rol del intelectual crítico, cuya atención se concentra en la denuncia del sistema dominante. Suele revelar los intereses que se ocultan tras los discursos moralizadores y da a conocer el sufrimiento de los explotados, alienados y manipulados. Una parte significativa de la prensa requiere de los servicios de éstos. Se trata de intelectuales que en el siglo pasado se caracterizaron por el papel crítico y contestatario que adoptaron más que por la teorización sobre las distintas formas de resistencia al poder. En esta categoría podemos nombrar, entre otros, a Pierre Bourdieu, Jean Paul Sastre y más tarde a Louis Althusser.

Un segundo tipo de intelectuales, opuesto al anterior, es el de los que se identifican con determinada lucha o determinada fuerza de oposición, y se convierten en sus intelectuales orgánicos, de hecho en sus ideólogos. Al abrigo del Partido Comunista francés, muchos intelectuales tuvieron la oportunidad y la satisfacción, unas veces, de convertirse en las verdaderas estrellas de las reu-

niones públicas, y otras, con mayor honestidad, de sentirse partícipes, de una manera desinteresada, de los movimientos de liberación y de construcción de un futuro mejor. El derrumbe de la ideología y del poder comunista se ha hecho sentir de forma evidente entre estos intelectuales. Sin embargo, tan injusto sería condenar por entero a este tipo de intelectuales, como falso pretender que haya desaparecido del todo. Muchos de los intelectuales que firman peticiones, participan en manifestaciones o incluso en huelgas de hambre, dan prueba de modo completamente honesto de su solidaridad con reivindicaciones y actitudes de contestación que no logran hacerse oír por los poderes públicos. En tercer término, es posible distinguir también algunos intelectuales que hacen su trabajo de analizar y comprender, buscando tanto el sentido de las acciones que apoyan como de aquellas a las que se oponen. Se sitúan en el escenario a cierta distancia de los actores reales. En este caso, más que intelectuales tal vez cabría referirse a expertos o profesionales más que si su voz o sus escritos quieren convertirse en instrumentos al servicio de determinada crítica al poder social o, más directamente, de una fuerza de oposición y de contestación. La diferencia entre estos intelectuales y los de la primera categoría es que éstos, a los que ahora nos referimos, creen en la existencia, en la conciencia y en la eficacia de los actores sociales, pese a reconocer sus limitaciones, mientras que los pertenecientes a la primera categoría sólo piensan en la crítica de las contradicciones internas de las crisis.

Observamos, sin embargo, una cuarta categoría de intelectuales. Se les puede calificar de utopistas, en el sentido más positivo del término, pues se identifican con las nuevas tendencias culturales,

sociales o propias de la vida personal y las hacen más claras, sin permanecer no obstante ciegos ante los conflictos sociales que se desarrollan alrededor de la gestión social de tales transformaciones. En fin, a todos los actores sociales les gusta ser admirados, puestos como ejemplo. Pero la identificación del actor con el análisis que de él se hace es casi siempre fuente de error, y por tanto le hace más débil.

Esta constatación es válida para cualquier momento histórico, tanto para el presente como para el pasado o el porvenir. Es preciso mantener las distancias con el análisis, o incluso crearlas si fuera necesario, disponer de cierta mirada crítica para distinguir los significados que se deducen del acontecimiento, al mismo tiempo que hay que dejarse llevar por la simpatía que conduce a descubrir un proyecto allí donde otros no veían antes más que simple desorden. Lo que un trabajo semejante pierde en aprobación general y en popularidad inmediata lo gana en utilidad, si se admite que el trabajo de un movimiento social para labrarse a sí mismo, es largo y difícil, plagado de crisis y zonas oscuras. Sin embargo, es preciso rechazar todo discurso que intente convencernos de nuestra impotencia. ¿Hasta cuándo repetiremos que nos encontramos sometidos al dominio absoluto de la economía internacional, pese a que cada día estemos inventando y defendiendo otros ideales?

¿Tan difícil resulta entender lo que enfrenta a quienes no hablan más que de dominación y a los que creen en la posibilidad de liberación? ¿A quiénes no hacen más que apelar al Estado y a los que creen en la consolidación de nuevos actores sociales? ¿A quiénes hablan de rechazo y a los que aún tienen esperanzas?

Pensamos que no podemos dejar que la segunda década de este siglo avance con los nuevos movimientos y esperanzas confiscados por esos discursos que mantienen a la sociedad presa del pasado.

Precisamente a nuevas formas de participación ciudadana en Chile en el presente siglo se refiere el primer artículo de este número de la Revista, cuyo autor es Miguel Ángel Pardo B., Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos (UAH, 2013), Licenciado en Educación En Historia, Geografía y Educación Cívica (UMCE, 2007), artículo en que destaca el rol de Internet y las redes sociales en la conformación y éxito de este tipo de movimiento social.

La Licenciada en Derecho, Magíster en Ciencia Jurídica y Doctora en Derecho (PUC) Regina Ingrid Díaz T. se refiere a una materia de creciente importancia en nuestro país cual es la inmigración, en su artículo “La Política Migratoria chilena en contraste con las recomendaciones de las relatorías especiales de las Naciones Unidas” donde exhibe los obstáculos institucionales, sociales y económicos que exhibe nuestro país en materia de política migratoria y presenta algunas recomendaciones para enfrentarlos.

Carlos Andrés Reyes G., Licenciado en Psicología (Universidad Católica del Norte), Magíster en Filosofía (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso) y Candidato a Magíster (UTEM) escribe el artículo “Postmodernidad y Ciudadanía: Una lectura a la situación sociopolítica del cambio constitucional en el Chile actual”. En materia metodológica, su propuesta se refiere a la instauración de un nexo dialógico entre los diferentes modos de reflexión que tanto la historia como la filosofía permiten, para

de esta forma favorecer una mirada diagnóstica, sociológica y política del cambio constitucional que se avecina en nuestro país.

El cuarto artículo pertenece al Sociólogo y Licenciado en Filosofía (PUC) y candidato a Magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Chile, Pablo Iriarte B., quien bajo el título de “El desarrollismo latinoamericano en los años de la Guerra Fría. Un ensayo sobre la disputa por el desarrollo” señala que la búsqueda del esquivo desarrollo para Latinoamérica generó una institucionalidad hoy plenamente vigente, que inevitablemente nos recuerda los años en que la bipolaridad de las potencias era fuente de incertidumbre para las periferias.

“Prospectiva territorial a escala regional. La Región de Aysén 2010” es el quinto artículo cuya autoría corresponde a César Barrios P. y Adriano Rovira P. Resume el escrito la tesis de grado del primero quien se desempeña como consultor privado, mientras que el segundo lo hace como Académico en la Escuela de Geografía de la Universidad Austral de Chile. En el documento se resume un ejercicio prospectivo realizado en el año 1999 en la región de Aysén, considerando la opinión de expertos regionales. Transcurrido el horizonte de futuro propuesto de 10 años, los autores reflexionan respecto a los resultados obtenidos.

El sexto y último artículo del presente número de la Revista es de Fernando Salamanca Osorio, Sociólogo (Universidad de Chile), Magíster en Planificación Urbano-Regional (PUC) y Ph.D. en Planificación (Universidad de Londres). Bajo el título de “Una propuesta evaluativa para las estrategias regionales de desarrollo en Chile” el autor

argumenta a favor de la necesidad de una evaluación del proceso de las estrategias regionales de desarrollo, pero también de la evaluación ex post. Específicamente, sugiere hacer una investigación aplicada sobre estas estrategias en tres regiones del país, con el propósito de contar con evidencia empírica sobre el potencial de este instrumento, que sirva para la evaluar la gestión regional en un escenario de creciente descentralización.

Agradecemos a cada articulista del presente número de la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, publicación del Programa de Estudio de Políticas Públicas, PEPP, y a todos los investigadores y académicos que han demostrado interés por compartir sus trabajos en ella, que persigue entregar espacios para el desarrollo de la academia, la investigación y la producción especializada.

El PEPP, desde la academia, emprende acciones que se encaminan a formar recursos humanos que concurren a participar en la solución, cuando les sea permitido, de los asuntos que preocupan a nuestra sociedad.

# **NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE: HACIA UNA DEMOCRACIA DEL SIGLO XXI**

*NEW WAYS OF CITIZEN PARTICIPATION IN CHILE:  
TOWARDS A NEW DEMOCRACY OF THE 21ST CENTURY*

---

autor  
**Miguel Ángel Pardo B. <sup>1</sup>**

## RESUMEN

Las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), junto con Internet, representarían para la sociedad civil chilena un recurso de poder para incidir, presionar y/o ejercer control en el ámbito de la gestión pública, toda vez que el Estado y los partidos políticos parecieran no responder de manera oportuna ni satisfactoria a las transformaciones experimentadas por la sociedad post-dictadura. Tal situación se vería agravada por los limitados mecanismos de participación ciudadana con que cuenta la sociedad civil chilena para participar activamente en la agenda política nacional.

La convergencia que se ha dado en las primeras décadas del siglo XXI entre tecnología, Internet y Redes Sociales, se configuraría como un recurso de poder libertario y de contra-dominación, apropiado como experiencia política por parte de los jóvenes estudiantes secundarios y universitarios chilenos desde el año 2006, y luego entre los años 2011 y 2012, para articularse en torno a un discurso político coordinado y una acción social participativa y organizada, de carácter reivindicatorio, a través de la protesta y/o la movilización social.

**PALABRAS CLAVE:** participación, movimientos sociales, Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

## ABSTRACT

In the Chilean society, the new Information and Communication Technology (ICT), as well as the Internet, would represent a means of exerting power to influence, press and/or exercise control on public governance. This is observed when the State and the political parties do not appear to react accordingly to the changes in the post-dictatorship society. Besides, the limited citizen participation mechanisms in the national political agenda worsen this situation.

Since the beginning of the twenty-first century, technology, internet and social media together have turned into a freedom and counter-dominance resource for the young secondary and university Chilean students since 2006 and, then, between 2011 and 2012. In these years, these students built their movement around a coordinate political discourse and a participative and organized social action, as a right to reclaim through protest and/or social participation.

**KEYWORDS:** participation, social movement, Information and Communication Technology (ICT).

## INTRODUCCIÓN A LAS NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE EN EL SIGLO XXI

Entre abril y octubre del año 2006, durante las movilizaciones de los estudiantes secundarios en Chile identificadas con el nombre de “Revolución Pingüina”, se conjugaron por primera vez una activa participación de la ciudadanía joven del país y un novedoso recurso de coordinación y organización sustentado en la utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) vinculadas al uso de internet, lo que permitió la agregación de una plataforma de comunicación libre, descentralizada y masiva, potenciando el discurso de carácter reivindicatorio que persiguió el movimiento secundario.

La relación entre las anteriores variables mencionadas decantó en un particular e inaudito fenómeno de organización y acción colectiva que tuvo a los jóvenes estudiantes secundarios como protagonistas, quienes emplearon tanto la telefonía celular, como las primeras redes sociales de mensajería soportadas por internet, como recursos de articulación entre sus miembros en torno a las demandas surgidas al interior del mismo movimiento estudiantil.

Entre los años 2011 y 2012, como consecuencia de la insatisfacción de las reformas realizadas tanto por Michelle Bachelet (2006-2010) durante su primer mandato, como por las cuestionadas propuestas de Sebastián Piñera (2010-2014) en materia educacional, nuevamente el sistema educacional chileno recibió un duro cuestionamiento público, aunque

esta vez provino de los estudiantes universitarios. Las “Movilizaciones Sociales por la Educación en Chile” entre los años 2011 y 2012, lideradas esta vez por los jóvenes universitarios, alcanzaron una trascendencia sin precedentes al concitar, bajo la consigna de una “Educación Pública, Gratuita y de Calidad” –y, por ende, el rechazo al lucro en educación–, el interés generalizado de la ciudadanía y de la opinión pública nacional e internacional.

La consigna de este movimiento estudiantil, que contrapuso calidad y lucro en educación, rápidamente se situó en el centro del debate ciudadano. El rol de los medios de comunicación de masas y la utilización de internet como medio y soporte multimedial para la divulgación de la información –en tiempo real– fueron decisivos para que temáticas como educación de calidad y fin al lucro se transformaran en una prioridad para la administración de Sebastián Piñera y la clase política en general.

La amplia y transversal adhesión nacional en torno al Movimiento Estudiantil entre los años 2011 y 2012 terminó por convertirse en un factor catalizador del descontento contenido al interior de la ciudadanía chilena. Ello explica por qué los cuestionamientos en torno al sistema educativo nacional rápidamente derivaron hacia el modelo de desarrollo económico nacional bajo el argumento de que este tiende a acrecentar los niveles de desigualdad socioeconómica, además de denunciarse fuertemente la incapacidad de la institucionalidad política democrática para dar respuesta a las transformaciones experimentadas por la sociedad chilena.

La sensación de postergación permanente de la sociedad civil en lo que se refiere a la agregación de sus intereses de clase, sectoriales o de las distintas minorías sociales existentes en

el país, en las agendas políticas de las distintas administraciones y partidos políticos, decantó finalmente en una problemática social percibida como escandalosa, frente a la que ningún sector social resultó indiferente. Ello explica que dicho movimiento social se convirtiera en el de mayor envergadura y trascendencia desde el retorno a la democracia en 1990.

El empleo de redes sociales, como Messenger, Facebook, Twitter y Youtube, significó para los movimientos sociales convocados a partir de 2006 y 2011-2012 una nueva forma de comunicación que se ha convertido en un recurso de poder contra-hegemónico, caracterizado por la instantaneidad, el dinamismo, la espontaneidad y la capacidad de gestión e integración para alcanzar convocatorias multitudinarias, concitando el interés de distintas agrupaciones y minorías sociales, conscientes de la importancia de participar colectivamente a fin de que sus intereses sean agregados a la agenda política.

Tras las movilizaciones sociales por la educación de 2006 y 2011-2012, lo que pareció ser un escenario de oportunidad para profundizar y mejorar los niveles de calidad democrática en Chile actualmente, y de manera especial en los jóvenes, se ha originado más bien hacia una creciente desconfianza y desinterés respecto de la actividad política.

Los tradicionales mecanismos de mediación política, como los partidos políticos y la propia participación política en los procesos electorarios, parecieran no satisfacer las expectativas de la sociedad civil chilena, especialmente en el grupo etario joven y adulto-joven (entre 18 y 40 años). Estos más bien propenden a preferir formas más radicales de participación política, especialmente a través del empleo de la acción colectiva organizada

o de la deliberación directa con las autoridades de gobierno, es decir, empleando canales políticos no tradicionales.

Reconociendo el desinterés y desconfianza de la sociedad civil chilena por la actividad política, especialmente entre los jóvenes –lo que alertaría sobre un posible escenario de cambio social y político–, cabe afirmar que las nuevas TIC e internet se han legitimado, tanto a nivel nacional como internacional, como herramientas de poder potencialmente beneficiosas en el sentido de las demandas por mejorar la calidad del sistema político, al tiempo que han resultado ser la manifestación de un cambio de mayor profundidad y alcance para los sistemas políticos democráticos en Chile y el mundo.

La incorporación de internet como Derecho Humano que fortalece los valores democráticos asociados a la participación política, resulta especialmente importante para el caso chileno, toda vez que el escenario político nacional se ha caracterizado por una relativa prescindencia de la participación ciudadana en las instituciones políticas del Estado y Gobierno, la que se ha restringido en lo fundamental, y sin mayores modificaciones, desde la promulgación de la Constitución de 1980 y hasta la selección de candidatos a través de procesos electorarios periódicos.

## NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES DE INICIOS DEL SIGLO XXI EN CHILE

Resulta quizás curioso que las movilizaciones sociales de mayor convocatoria y significación en Chile, durante inicios del siglo XXI, hayan tenido como protagonistas a los estudiantes y no a la clase trabajadora. No obstante, para algunos “ochenteros hijos de la dictadura”, esto no sería más que la expresión de las virtudes de la Democracia que habrían permeado en la generación nacida post-dictadura: “los jóvenes hijos de la democracia”.

Desde el 2001, en un contexto político de consolidación democrática, la educación ha sido el principal tema en conflicto, con un impacto mayor debido al gran número de ciudadanos movilizados y al respaldo transversal de gran parte de la sociedad chilena.

Hacia el 2001, durante la administración de Ricardo Lagos (2000–2006), los estudiantes se movilizaron ante la irregularidad en las condiciones de uso del pase escolar, concitando el apoyo de miles de estudiantes en torno al movimiento conocido como “Mochilazo”. Luego, cinco años más tarde, el movimiento secundario del 2006 consiguió un mayor protagonismo durante la primera administración de Michelle Bachelet, pero esta vez el objetivo de la manifestación, denominada “Revolución Pingüina”, giró en torno a la modificación de la Ley General Orgánica de Educación (LOCE), reformada y convertida más tarde en la Ley General de Educación (LGE).

La llamada “Revolución Pingüina” el 2006 dio inicio a los nuevos movimientos sociales en Chile al incorporar el uso de internet y las primeras redes sociales, tales como MySpace –asociado a MSN Messenger– y otros recursos propios de la web 2.0, Fotologs y Blogs, plataformas discursivas e instrumentos articuladores de los estudiantes para la organización y cohesión de la acción colectiva a través de la manifestación, la protesta, la toma de colegios y movilizaciones masivas en el espacio público a nivel nacional.

Paralelamente a la acción de los estudiantes secundarios, y desde la década de 1990, los universitarios, más allá de sus petitorios, marchas, paros y tomas de universidades, no representaron, a diferencia de los primeros, una acción social y colectiva cohesionada, con un discurso y contenidos comunes, que les permitieran trascender la opinión pública para incidir en la agenda política.

Fue durante el 2011 y 2012 que los dirigentes del movimiento universitario, muchos de ellos presidentes de los centros de alumnos de sus respectivas casas de estudio, no sólo consiguieron concitar la representatividad de sus pares, sino que recibieron el apoyo transversal de la sociedad chilena en conjunto: estudiantes de básica y secundarios de los distintos estratos socioeconómicos, profesores, trabajadores en general, empleados públicos y otras agrupaciones, como ecologistas, minorías sexuales, ciclistas, entre otros. Esto, ya que el movimiento estudiantil resultó ser, a su vez, un catalizador del descontento contenido de la sociedad civil chilena respecto a las deficiencias y contradicciones entre el modelo político y económico nacional.

El movimiento universitario, al involucrar directa o indirectamente al conjunto de la sociedad chilena, alcanzó carácter nacional, con una convocatoria

que en su primera marcha, a mediados de mayo, concitó 20 mil participantes. Hacia fines de junio del 2011 había alcanzado, solo en Santiago, 200 mil manifestantes, y a nivel nacional unos 400<sup>2</sup> mil. Ya a fines de agosto del mismo año reunió, a nivel nacional, cerca de 700 mil manifestantes.<sup>3</sup>

Tamañas convocatorias no habrían sido posibles sin la mediación de soportes comunicacionales que permitieran la coordinación a nivel local y nacional de las distintas agrupaciones de estudiantes, como, a su vez, la generación de la publicidad –autogestionada en su mayoría– necesaria para conseguir la adherencia de las distintas organizaciones sociales que brindaron su apoyo al movimiento estudiantil.

La acelerada masificación y penetración de la telefonía móvil en la sociedad chilena ha sido, hasta la fecha, una de las herramientas comunicacionales que en mayor medida ha permitido a los nuevos movimientos sociales conseguir un inusitado protagonismo y respaldo de la sociedad. Esta ha tenido en Chile una fuerte penetración social. De hecho, hacia diciembre del 2006 se estima que había 12 millones 826 mil celulares,<sup>4</sup> constituyéndose en uno de los elementos decisivos para comprender los nuevos movimientos sociales chilenos desde la “Revolución Pingüina” del 2006.

La comunicación inalámbrica ha jugado un rol esencial en las movilizaciones sociales, especialmente en aquellas lideradas por los estudiantes como las protagonizadas el 2006 y 2011-2012, al determinar la posibilidad de acceder a información y comunicación instantánea, favoreciendo el proceso de convocatoria, reunión y organización de las movilizaciones, al tiempo que las dota de una autonomía sin precedente respecto a la acción y reacción del Estado, la que infructuosamente intentó anticiparse a las convocatorias a fin de contener

a los manifestaciones, situación que sorprendió incluso a los medios de comunicación tradicionales –prensa, radio y televisión–, acostumbrados a situarse en la vanguardia noticiosa del país.

La tecnología celular se ha convertido en un nuevo recurso para la acción colectiva en Chile, sustentada en la conectividad permanente en red (internet), usando este nuevo potencial y capacidad comunicativa para multiplicar el impacto de las protestas sociales, alimentando asimismo las capacidades de participación, control y resistencia de la sociedad civil, posibilitando *que uno de los más antiguos mecanismos de resistencia, la revuelta espontáneas contra la autoridad supuestamente injusta, adquiera un nuevo significado en el contexto de la comunicación digital.*<sup>5</sup>

El uso de la telefonía móvil desde el 2006, como instrumento complementario a internet, y más tarde integrada a la red a través del empleo de los denominados smartphones o “teléfonos inteligentes”, presentes en Chile desde el 2008 con la llegada del iPhone,<sup>6</sup> permitió a los usuarios no sólo disfrutar de las ventajas del uso de internet móvil, sino también potenciar las capacidades ciudadanas, puesto que posibilita la difusión de información y la adquisición de conocimiento en torno a la actualidad cotidiana, generando un conjunto de experiencias que terminan siendo socializadas (comunicadas) a través de la red de contactos personales de los ciudadanos.

2.- Cfr. GARCÉS (2011).

3.- Cfr. GARCÉS (2011) p. 15.

4.- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS –INE– (2007).

5.- CASTELLS (2009) p. 454.

6.- Cfr. FERRANDO (2010).

Se estima que hacia diciembre del 2011, según datos de las empresas operadoras, en Chile había más de 22 millones de celulares, es decir 1,33 celulares por habitante,<sup>7</sup> correspondiendo un buen porcentaje de ellos a smartphones. De hecho, hacia diciembre de 2011 casi tres millones de personas se conectaron a la red de manera móvil y, de esa cifra, cerca de un 1,8 millones de personas lo hizo a través de smartphones.<sup>8</sup>

La masificación de la telefonía celular y de internet móvil (conexión inalámbrica) a un costo mucho menor, y con mayor potencial de uso en el cotidiano, en comparación al servicio de red alámbrica (conexión alámbrica o fija), otorgó a la sociedad chilena, en su gran mayoría, la oportunidad de captar y difundir mensajes desde cualquier sitio en tiempo real, lo que resulta ser sumamente importante en el caso de los movimientos sociales.

Las redes de comunicación inalámbrica, especialmente a través de smartphones, han favorecido el establecimiento de redes instantáneas de comunicación y organización desde la cotidianeidad, es decir, independientemente de la actividad que se esté desarrollando durante el día, lo que ha permitido propagar información de forma interactiva, multimodal y confiable, por cuanto la comunicación establecida suele provenir de la red de contactos personales de cada individuo, y en tal sentido, el mensaje puede ser retransmitido con mayor seguridad, suscitando empatía en el procesamiento mental del mensaje. Asimismo, *de las redes de teléfonos móviles y de las redes de confianza surgen las redes de resistencia que provocan la movilización contra un objetivo señalado.*<sup>9</sup>

La alta capacidad de procesamiento de información de los actuales smartphones ha incentivado la generación de contenido multimedia individual-

mente personalizado. La vinculación entre el uso de internet y los distintos sitios multimedia de contenido e información tradicionales, como la prensa y redes sociales como Facebook, Twitter, WhatsApp, Google+, Youtube, Instagram, entre muchos otros, permite compartir el contenido generado con la red de contactos personales, o publicarlo en diferentes sitios web según el interés del usuario.

La posibilidad de generación de contenidos multimedia por parte de los usuarios de internet, personalizados en torno a intereses individuales y/o grupales, ha empoderado a la sociedad civil a través de recursos de participación, seguimiento y control de la gestión pública —y privada— al alcance de cualquier individuo u organización, lo que facilita el rol fiscalizador de instituciones, funcionarios públicos, representantes políticos o ciudadanos que ocupan posiciones de poder en la sociedad. Es así que, como ocurre actualmente en nuestro país, los registros multimedia, realizados por ciudadanos corrientes (bajo el rótulo de “reporteros ciudadanos”), terminan formando parte de los contenidos noticiosos del día, ya sea en la prensa escrita, radio, televisión o en los distintos sitios web nacionales o extranjeros.

El uso cada vez más masivo de internet en los diferentes aparatos tecnológicos presentes en la vida cotidiana, ya sean desktops, laptops, smartphones u otros, ha permitido la interacción de individuos con base en códigos culturales y valores

---

7.- Cfr. ZAPATA (2012).

8.- Cfr. ÑANCUPÁN (2012).

9.- CASTELLS (2009) p. 454.

comunes, facilitando tanto la acción colectiva como la articulación de los individuos en marchas, concentraciones y movilizaciones sociales.

Las movilizaciones sociales, como expresión del interés de la ciudadanía en participar o incidir en la toma de decisiones de las autoridades locales y/o centrales, han evolucionado hacia novedosos repertorios de acción colectiva con el objeto de mantener vigentes las demandas ciudadanas en la opinión pública. Entre estas nuevas formas de manifestación pública, destacaron en Chile,<sup>10</sup> tanto por su originalidad como por su espontaneidad, los flashmobs<sup>11</sup> y smartmobs,<sup>12</sup> derivados del empleo de las nuevas TIC.<sup>13</sup>

Los nuevos movimientos sociales registrados en Chile entre los años 2011 y 2012 se presentaron como manifestación de un descontento cargado de simbolismos o códigos y, como señala Melucci, más tarde formarían parte de representaciones que *establecen su desafío simbólico a través de técnicas*

*de representación: lenguajes expresivos, teatro, video e imágenes en general,*<sup>14</sup> recursos que tendieron a ser empleados en el espacio público.

A través de diferentes tipos de expresión colectiva, los movimientos sociales esperaban trascender la opinión pública, al tiempo que representaban una imagen más cercana a los objetivos por los cuales los jóvenes se movilizaban, intentando, a su vez, revertir la imagen de violencia con la que fueron asociadas las distintas convocatorias ciudadanas, especialmente hacia fines del 2011 y durante el primer semestre del 2012.

La importancia que tuvo internet en Chile, especialmente durante las movilizaciones sociales por la educación en el 2011, quedó de manifiesto hacia julio del mismo año, cuando las cifras en materia digital arrojaron que el 50% de la población chilena estaba conectada a internet, equivaliendo aproximadamente a 8 millones de personas, quienes principalmente realizaban actividades de

**10.-** En Chile, los flashmobs y smartmobs se han hecho cada vez más comunes, siendo quizás uno de los más llamativos y con mayor convocatoria aquel realizado durante las movilizaciones sociales el 24 de julio de 2011, cuando un número aproximado de tres mil estudiantes realizó un “Gran Thriller por la Educación” frente al Palacio La Moneda, inspirado en la canción y coreografía del cantante Michael Jackson, con la intención de simbolizar la idea de que “la educación pública estaba muriendo, y que a los estudiantes se les mantenía como zombis en un sistema educacional y social que no permitiría el derecho a réplica, ni que daría lugar a un real surgimiento en el país”, como señalaba la convocatoria en Facebook. Cfr. ARAYA (2011).

**11.-** Los flashmobs encajan dentro de los denominados nuevos movimientos sociales, siendo considerados como acciones colectivas espontáneas, convocadas, para su organización y coordinación, desde las redes sociales (Facebook, Twitter, y plataformas como Youtube) con el propósito de divertirse a través de la realización de acciones ridículas, que suelen incluir bailes y coreografías, generando una ruptura en la cotidianeidad de los transeúntes, quienes pueden terminar involucrados pues se ocupan espacios públicos, como plazas, calles, estaciones de metro, malls, etc. Cfr: VALADÉS (2011).

**12.-** Los smartmobs son definidos por Rheingold como “multitudes inteligentes [...] formadas por personas capaces de actuar conjuntamente aunque no se conozcan. Los miembros de estos grupos cooperan de modos inconcebibles en otras épocas porque emplean sistemas informáticos y de telecomunicaciones muy novedosos que les permiten conectarse con otros sistemas del entorno, así como con los teléfonos de otras personas”. En: VALADÉS (2011).

**13.-** Se denomina Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en adelante TIC) al conjunto de tecnologías que permiten la adquisición, producción, almacenamiento, tratamiento, comunicación, registro y presentación de informaciones, en forma de voz, imágenes y datos contenidos en señales de naturaleza acústica, óptica o electromagnética. Las TIC incluyen la electrónica como tecnología base que soporta el desarrollo de las telecomunicaciones, la informática y el audiovisual.

**14.-** Cfr. VALADÉS (2011).

socialización online, ya sea revisando o enviando e-mails, interactuando en las redes sociales y realizando búsquedas. No obstante, fueron los jóvenes chilenos, entre 15 y 24 años, los que más utilizaron internet, superando en promedio a todos los demás grupos etarios en América Latina y el mundo, con un promedio de 32 horas al mes dedicadas a internet, 10 horas más que el promedio mundial en el mismo rango etario.<sup>15</sup>

Los chilenos tuvieron una especial propensión a la socialización a través de las redes sociales, de lo que resultó que 9 de cada 10 chilenos que utilizaron internet hacia el 2011 eran usuarios de alguna red social (Facebook, Twitter, Google+), representando un 94% de la población nacional que utiliza internet, en comparación con el 76% del promedio mundial, lo que posicionó a Chile, hacia mayo del 2011, como el tercer país del mundo que más horas dedicó a redes sociales y el de mayor alcance en Latinoamérica, siendo Facebook la red social preferida por los chilenos, con un alcance del 90,3% de los usuarios de redes sociales, seguida por Twitter.<sup>16</sup>

El significativo poder de las redes de comunicación sustentadas en internet, en el contexto de la globalización, se expresó no solo en la apropiación de nuevas formas de expresión y participación en el espacio público por parte de la sociedad civil chilena, como sucedió con los flashmobs y smartmobs, sino también en la trascendencia mundial que tuvieron las movilizaciones sociales por la educación entre los años 2011 y 2012, y que coincidieron, a su vez, con otros movimientos sociales de importancia a nivel mundial.

Lo anterior quedó de manifiesto en la figura de Camila Vallejo, que hacia fines del 2011 fue elegida por el diario británico "The Guardian" como "Personaje

del Año",<sup>17</sup> siendo ella joven, mujer, estudiante, presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECh), y connotada dirigente estudiantil durante las movilizaciones sociales del 2011 y 2012.

De haberse desarrollado en décadas anteriores a la masiva penetración de las nuevas TIC e internet, quizás el protagonismo que alcanzó Camila Vallejo durante el proceso de movilizaciones estudiantiles entre el 2011 y 2012 habría carecido de la relevancia que finalmente tuvo, ya sea por su juventud o género, lo que habría mermado su capital político. No obstante, gracias al actual contexto de globalización unido al desarrollo de las informaciones y comunicaciones que tienden a resignificar las identidades de género y las minorías, ella consiguió proyección global, al tiempo que se convirtió en el rostro de las reivindicaciones universitarias.

Los anteriores datos en relación a la penetración, apropiación y participación de la población chilena en las distintas redes sociales a través de internet, confirman la enorme necesidad de participación y socialización que subyace en la sociedad chilena. No sorprende, por tanto, que haya sido la sociedad civil la que se apropiara de internet con mayor afán como recurso de comunicación (en un espacio que, si bien se presenta como virtual, permite generar lazos de interacción entre usuarios) e instrumento articulador para la organización colectiva de los

---

**15.-** Cfr. COMSCORE, (2011).

**16.-** Cfr. COMSCORE (2011).

**17.-** Apareciendo también en la "Time Magazine" del mismo año, que eligió a "los manifestantes" como "Personajes del Año". Ver: CABALIN (2011). Cfr. TIME (2011).

usuarios-individuos, entendiendo los históricos déficit asociados a la participación ciudadana en la actividad política pública.

Como correlato a la histórica prescindencia de la sociedad civil chilena en la participación, gestión y control de las instituciones político democráticas, los ciudadanos se han aferrado cada vez más del espacio-tiempo virtual que concede internet para participar colectivamente en el espacio público a través de la creación, organización y participación de redes de internautas con base en contenidos que responden a los intereses específicos de los individuos, generando redes sociales que se distinguen por el mayor grado de compatibilidad de ideas, creencias y valores, lo que genera lazos más fuertes de reciprocidad y compromiso.

No es menor que, reconociendo las capacidades potenciales de internet para fortalecer muchos de los derechos humanos, este haya sido declarado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), el 08 de junio del 2011, como un derecho humano más, que como herramienta, favorece el crecimiento y el progreso de la sociedad en su conjunto.

El uso de Internet, durante la primera quincena del siglo XXI, ha demostrado ser una potente herramienta que refuerza y articula los derechos políticos de los ciudadanos, como las demandas por libertad de expresión, libertad de reunión, de asociación, organización política, sindical, participación política, electoral, sufragio a distancia, etc. En tal sentido, internet representa, hoy por hoy, una necesidad vinculada con la mejora y fortalecimiento de la calidad de vida de los hombres y mujeres en el actual mundo globalizado.

La declaración de internet como Derecho Humano encontró origen en un particular contexto histó-

rico mundial durante el 2011, caracterizado por el surgimiento de un gran número de movimientos sociales en distintos lugares del planeta, y también en Chile, los que se caracterizaron por una novedosa relación de interdependencia entre la sociedad civil y las nuevas TIC derivadas del uso de Internet, situación que llevó a la revista Time a nombrar como personaje del año 2011 a “El Manifestante”.<sup>18</sup>

La relación de interdependencia entre sociedad civil y las nuevas TIC, que en la actualidad constituye un factor significativo para la comprensión de la historia reciente del mundo, ha tenido repercusión global como resultado de la trascendencia política que consiguieron estas herramientas durante el 2011, convirtiéndose en recursos o instrumentos públicos para la protesta, manifestación y articulación de las distintas movilizaciones sociales.

Entre las movilizaciones sociales que marcaron el 2011 en el mundo, se pueden mencionar, por su trascendencia política y social: la “primavera árabe”, que provocó la caída de cuatro dictadores y que ha recibido el rótulo de “ola democratizadora en el Oriente Medio”; el “movimiento de los indignados”, jóvenes que reclaman contra el mal uso que los políticos están haciendo de la democracia en España, y su similar estadounidense conocido como “Ocupa Wall Street”; o, en el caso chileno, el movimiento estudiantil, que reunió a estudiantes secundarios, universitarios y profesores, apoyados por distintos gremios de trabajadores y asociaciones sociales que pusieron en duda el modelo de desarrollo chileno.

---

18.- Cfr. TIME (2011).

Estos movimientos ciudadanos, si bien geográficamente se encontraban distanciados por miles de kilómetros, al tiempo que apelan a reivindicaciones ciudadanas heterogéneas en sus demandas y que reclaman, desde sus facultades ciudadanas, distintos derechos de orden político, social, económico y cultural, coincidieron en la utilización de las nuevas TIC, con soporte en internet, tanto para evadir la persecución y obstrucción a la libertad de expresión –en el caso de la primavera árabe–, como para colectivizar a miles de ciudadanos en manifestaciones y marchas masivas –como en el caso español, estadounidense y chileno–, siendo utilizadas las redes sociales<sup>19</sup> para difundir ideas, petitorios o programas de actividades con una alta efectividad en tiempo real.

Los renovados movimientos sociales chilenos, desde la Revolución Pingüina del 2006 a las Movilizaciones Sociales por la Educación durante el 2011 y 2012, parecen confirmar la apropiación de internet por la sociedad como un derecho inherente e inalienable para el ciudadano del siglo XXI, especialmente por la población joven, tanto como herramienta que favorece la participación política y ciudadana, como recurso que permite la generación de contenidos con independencia de los grandes grupos de poder comunicacional, al tiempo que facilita la articulación de los individuos para concitar la acción de la colectividad, oponerse y resistir a las acciones arbitrarias o a la ineficacia e inoperancia de las instituciones del Estado.

## **NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN CHILE: ¿POR QUÉ INTERNET?**

Mario Garcés, en su obra “El despertar de la sociedad: los movimientos sociales en América Latina y Chile”, plantea como tesis que las nuevas movilizaciones sociales habrían cerrado la transición a la democracia organizada por la Concertación de Partidos por la Democracia, para dar paso a un nuevo ciclo social y político en la historia nacional.<sup>20</sup> Su argumento se sostiene en que el punto de inflexión en la relación entre Estado y la sociedad civil encontraría antecedentes en los nuevos movimientos sociales, iniciados por los jóvenes estudiantes secundarios durante la “Revolución Pingüina” el 2006, y seguido más tarde por los universitarios durante el 2011 y 2012, cuyos movimientos, por lo demás, lograron concitar el apoyo transversal de la sociedad chilena.

Estos nuevos movimientos sociales, protagonizados por la población joven chilena, no sólo tuvieron en común el objetivo de mejorar la calidad de la educación chilena, sino que también coincidieron en la utilización de nuevos medios de información, comunicación y articulación de la acción social para, por un lado, presionar a las instituciones políticas tradicionales a fin de conseguir la agregación directa de sus demandas; y por otro, para concitar un amplio apoyo social a la causa estudiantil.

---

**19.-** Las redes sociales han aportado a los movimientos sociales instantaneidad, dinamismo, espontaneidad y mayor capacidad de gestión por parte de la sociedad civil, sustentada en el impersonalismo no dirigencial, con capacidad de aglutinar enormes grupos sociales informados y conscientes de sus reclamos a través de canales no tradicionales de deliberación.

**20.-** GARCÉS (2012) p. 137.

Internet, como medio de comunicación que define nuestras actuales prácticas cotidianas, representa en el actual escenario político democrático, nacional e internacional, una nueva forma de participación para la sociedad civil, caracterizado por la resistencia a los mecanismos democráticos tradicionales de participación, control y representación política, con la capacidad suficiente para provocar cambios profundos en los modos de relación entre el Estado, los partidos políticos y la sociedad civil.

A partir de lo dicho anteriormente, cabe preguntarse por las razones que explican la vertiginosa y masiva apropiación de internet por la sociedad chilena evidenciada durante el desarrollo de los movimientos sociales de inicios del siglo XXI.

Entre las razones que responden al cuestionamiento en torno a la trascendencia que ha adquirido internet para la sociedad chilena como recurso de resistencia, participación, control y articulación social, podemos contar la histórica situación de abstención de la sociedad civil chilena tanto en el proceso de conformación del Estado, como en la participación y control efectivo en el contexto de democracia plena, que en la práctica sólo se ha limitado al proceso electoral para la selección de élites políticas, situación que desde 1990 no ha variado significativamente como resultado de la escasa voluntad política de las distintas administraciones de gobierno y los diferentes conglomerados políticos.<sup>21</sup>

En respuesta a la prescindencia o parcial participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, y como carácter transversal en la evolución política democrática de Chile, la ciudadanía ha recurrido a la manifestación, la protesta y la movilización social, no sólo a fin de trascender políticamente, sino como expresión sintomática de las necesidades de cambio y/o transformación del modelo de desarrollo que se desprenden de la ineficiencia del Estado y los gobiernos de turno para proveer satisfacción creciente a la sociedad.

Más allá de las razones expuestas, cabe preguntarse: ¿qué posee internet para que la sociedad chilena, especialmente los jóvenes, se hayan apropiado de esta herramienta con tanta rapidez, masividad y profundidad desde el 2006, y especialmente durante el 2011, año en que se registraron las movilizaciones sociales de mayor convocatoria desde el retorno a la democracia?

Quizás la respuesta inmediata radica en la inevitable necesidad de los seres humanos por participar, desde la propia experiencia individual, en la construcción de la experiencia colectiva que significa vivir en sociedad.

Para otros la respuesta se vincularía con las características libertarias y de contra-dominación que internet parece proveer a sus usuarios, y que para la sociedad civil chilena, determinada por la dominación, represión y exclusión históricas, representa una oportunidad única para revertir tal

---

**21.-** “La estabilidad del modelo político chileno encubriría la existencia de una profunda e histórica crisis de credibilidad y legitimidad, sea porque se ha conseguido con mínimos niveles de participación ciudadana, con prescindencia de ésta, o con una fuerte acción represiva, lo que ha decantado en un profundo malestar ciudadano, expresado tanto en una sostenida y creciente abstención electoral, como en la utilización, cada vez más común, de la manifestación y la protesta como mecanismos de participación y control de la gestión pública”. Ver: PARDO (2014).

situación “desde abajo”, es decir, prescindiendo de la histórica dependencia de la sociedad civil respecto de la acción del Estado y la clase política.

Una tercera respuesta no haría nada más que confirmar la complementariedad que existe entre la intrínseca necesidad de los seres humanos de participación en la construcción de la experiencia social-colectiva y las condiciones o recursos que aseguren la libertad de los mismos respecto a los distintos individuos o instituciones de poder existentes en la realidad social. Es en este sentido que las nuevas TIC e internet se instalan como recursos de poder que fomentan la socialización y asociatividad entre los individuos-ciudadanos en el siglo XXI.

Para analizar la trascendencia que ha adquirido internet en la actual sociedad nacional y mundial, resulta necesario comprender que surge a partir de la interacción entre ciencia, investigación universitaria y los programas de investigación militar en EE.UU hacia 1969. Sin embargo, la gestación de internet destacó por su sustento ideológico, es decir, el sentido valórico por el cual fue concebido y que se vinculó a los ideales de la contracultura radical libertaria que sus desarrolladores intentaron representar a través de la creación de un instrumento de liberación y autonomía respecto al poder del Estado y las grandes empresas capitalistas, por ende, más a fin a la sociedad y sus organizaciones que a las instituciones de dominio tradicional.

Internet fue concebido como un espacio anárquico de poder comunicacional colectivo, sustentado en redes de información y comunicación entre individuos y el colectivo globalizado, alejado por tanto de la intención de dominio de unos sobre otros; ello porque internet se desarrolló, y sigue siendo desarrollado, a partir de una arquitectura informática abierta y de libre acceso en el tiempo.<sup>22</sup>

Lo interesante es que una vez que se dio inicio a lo que hoy en día reconocemos como internet, desde 1994, a partir de la existencia de un browser (navegador) para la navegación en la World Wide Web (Red Informática Mundial), fueron los usuarios y los proveedores de contenido quienes dieron vida y sustento a su desarrollo.<sup>23</sup> De hecho, fueron los mismos usuarios quienes se apropiaron de esta nueva forma de comunicación.

Interesante resulta reconocer qué ha sido la ciudadanía la que se ha apropiado de internet, aportando los mayores beneficios para su desarrollo a partir de los propios intereses y potencialidades individuales y/o colectivas, especialmente tras el desarrollo de la web 2.0 (2004) y la maduración de las redes sociales que permitieron a muchos usuarios proyectar su propia identidad a través de la exposición mediática y la propia reafirmación de dichas identidades a partir del contenido “subido” (compartido).

De hecho, la web 2.0 se ha inmiscuido tan profundamente en las vidas de los individuos, que ha sido capaz de transformar el carácter unidireccional de la comunicación de masas de tipo tradicional. En este sentido, la irrupción de internet ha significado una verdadera revolución en las comunicaciones, pues no sólo potencia la interactividad, sino que además tiene la capacidad de conectar, a través de mensajes, a muchos individuos en tiempo real o en un momento concreto. A esta nueva forma histórica de comunicación Castells la denominó “autocomunicación de masas”, debido a que “el mismo usuario tendría la capacidad de generar el

---

22.- Cfr: CASTELLS (2000).

23.- Ibid.

mensaje, definir los posibles receptores y seleccionar los mensajes concretos o los contenidos de la web, y las redes de comunicación electrónica que quiere recuperar”.<sup>24</sup>

Lo anterior, para Castells, resulta ser completamente novedoso en la historia humana, teniendo por tanto consecuencias directas en la organización de la sociedad, el rol del ciudadano y el cambio que pudiera generarse en el ámbito de la cultura, pues internet permitiría integrar, mezclar y recombinar todas las formas de comunicación en un hipertexto digital, complejo e interactivo, soportando un amplísimo espectro de expresiones culturales producidas como resultado de la interacción humana. No obstante, el mismo Castells advierte que “la dimensión más importante de la convergencia de la comunicación se produciría dentro del cerebro de los consumidores individuales y a través de su interacción social con los demás”.<sup>25</sup>

Este nuevo proceso histórico de comunicación que se inició con el surgimiento de internet, influyó directamente en las relaciones sociales al constituirse como un nuevo elemento de expresión individual y colectiva, lo que supuso, como consecuencia inherente al mismo desarrollo de

internet, el surgimiento de un nuevo espacio de participación y deliberación, es decir, una nueva ágora, con efectos directos, tanto en la forma de conceptualizar la democracia—ejemplo de ello sería la democracia electrónica<sup>26</sup>— como en la reformulación de innovadores mecanismos democráticos de control político.

Este nuevo espacio público de participación y deliberación asociado a la democracia electrónica estaría dirigido por la misma sociedad civil, con el objetivo de participar activamente en el seguimiento y fiscalización, tanto de las autoridades políticas como de la gestión pública, contando con el potencial suficiente para redefinir las posiciones de poder de los distintos actores sociales y políticos.

El fenómeno de internet como expresión de las TIC puede ser mejor comprendido cuando se analizan las consecuencias de su utilización en la sociedad, y ello porque en Chile, al igual que en el resto de las sociedades globalizadas, se corrobora un proceso de cambio vertiginoso que ha permitido su rápida integración en la vida cotidiana, no sólo en lo que se refiere a la modernización material, sino que fundamentalmente en las formas de sociabilidad de los individuos producto de la privatización de la sociedad.

**24.-** De hecho, “las tres formas de comunicación: interpersonal, comunicación de masas y autocomunicación de masas, coexistirían, interactuarían y, más que sustituirse, se complementarían entre sí”. Ver: CASTELLS (2009) p. 88.

**25.-** CASTELLS (2009) p. 88.

**26.-** La democracia electrónica es un concepto que engloba a otros conceptos, como teledemocracia, ciberdemocracia, democracia 2.0 y democracia digital, todos basados en la utilización de los medios de comunicación de masas como mecanismo de participación política, y que sucintamente se puede definir como el conjunto de herramientas provenientes de las Tecnologías de la Información y Comunicación que permiten a los ciudadanos una interacción directa y frecuente con las instituciones gubernamentales, a fin de participar directa o indirectamente en las decisiones políticas. Esto no resulta difícil de comprender toda vez que en nuestras actuales sociedades el principal nexo entre la sociedad civil y la política es el consumo de información por parte de la ciudadanía. Diferentes aproximaciones sobre este tema, para el lector interesado, se encuentran disponibles en: Democracia Electrónica: ¿qué desafíos para América Latina? Ver: LE MONDE DIPLOMATIQUE (2010).

El proceso antes mencionado, referido a la privatización de las relaciones personales, se ha vinculado al abandono de los espacios físicos tradicionales (el espacio público) en los que se han establecido tradicionalmente los vínculos y valores comunitarios, como el lugar de trabajo, de estudio o residencia.

Como respuesta al proceso de privatización de la sociedad, internet, a través del empleo de las nuevas TIC, ha agregado la posibilidad de generar lazos sociales sustentados en redes personales de individuos seleccionados por intereses, objetivos y valores compartidos, lo que a su vez ha posibilitado la conformación de comunidades virtuales un tanto más exitosas que las tradicionales, pues estarían ligadas tanto a tareas concretas como a la persecución de intereses individuales en forma conjunta con otros individuos que comparten objetivos comunes.<sup>27</sup>

Si bien internet es una herramienta instrumental en la práctica cotidiana, ha resultado también especialmente imprescindible para la sociedad civil, pues permite desarrollar actividades o intereses de carácter personal o colectivos de forma concreta, generando por ello niveles de interacción y satisfacción mucho más fuertes. Así, las organizaciones sociales surgidas de valores, creencias, ideas, ideologías, malestar, cooperación y solidaridad, en síntesis, a partir del conjunto de percepciones y experiencias compartidas por los

individuos, podrían alcanzar mayor relevancia, por cuanto Internet es, en sí mismo, un medio de comunicación que favorece la articulación entre individuos y organizaciones.<sup>28</sup>

En la actualidad, gran parte de los movimientos sociales y políticos parecen apropiarse de internet como plataforma de acción y organización, posicionándola, sin lugar a dudas, como recurso de poder que morigerara el excesivo predominio del Estado y de los grupos de poder económico sobre la sociedad civil, al tiempo que se constituye en un nuevo espacio de participación ciudadana con un potencial enorme para la autogeneración de contenido por parte de los usuarios, a lo que se suma la capacidad de proyección o publicidad de alcance global desde el cual se define internet.

En el actual contexto de la Globalización, habría sido prácticamente imposible que las virtudes que ofrece internet a nivel mundial no hubieran tenido su propio correlato en Chile. De hecho, la interacción entre las nuevas TIC asociadas a internet y los movimientos sociales ha tenido gran importancia, considerando que las instancias de participación y control democrático por parte de la ciudadanía resultan ser tan escasas como poco significativas para el grueso de la sociedad. Este ha sido el resultado de la estructural situación de marginalidad de la ciudadanía a lo largo de buena parte de su historia nacional.

---

**27.-** Cfr. CASTELLS (2000)

**28.-** Ejemplo de esto sería el conjunto de organizaciones sociales presentes actualmente en Chile, que cuentan con un alto grado de representatividad pública, como el Movimiento Furiosos Ciclistas, quienes despliegan en su sitio de internet (<http://www.furiosos.cl>) una serie de informaciones e instancias de comunicación —incluido su propio manifiesto—, a fin de impulsar el respeto por los ciclistas y promover el uso de la bicicleta como medio de transporte en la ciudad de Santiago, con una considerable cantidad de miembros en Facebook y twitter.

En este sentido, Castells identifica tres rasgos fundamentales en la interacción entre internet y movimientos sociales. El primero, asociado a la crisis de las organizaciones sociales estructuradas; el segundo, identificado con los nuevos movimientos sociales que se desarrollan cada vez más en torno a códigos culturales y valores; el tercero, asociado a la trascendencia y proyección de las redes de comunicación en el mundo globalizado. Estos rasgos han sido evidenciados en Chile, en forma embrionaria el 2006 durante la “Revolución Pingüina”, y luego, con mucha más madures y trascendencia, durante las “Movilizaciones sociales por la Educación” durante el 2011 y 2012:<sup>29</sup>

El primero de estos rasgos, surgido de la relación entre internet y movimientos sociales, se relacionó con la crisis de las organizaciones sociales estructuradas, como ha ocurrido en Chile con la Iglesia Católica, los partidos políticos y las organizaciones de orientación directamente política, que tienden a fundarse ideológicamente en “visiones modelo” o paradigmáticas de la sociedad.

El discurso de las instituciones tradicionales, tanto en Chile como en el mundo, ha tendido a ser cuestionado, sino resistido, tanto por los nuevos como por los viejos actores sociales, muchos de los cuales corresponden a minorías que en su momento fueron postergadas, discriminadas o perseguidas, y que ahora, como parte de los compromisos asumidos por el Estado en un contexto de democracia y por los convenios internacionales contraídos en materia de Derechos Humanos, han contado paulatinamente con mayor atención y figuración pública.

La respuesta de la sociedad civil chilena a esta crisis de las organizaciones sociales estructuradas se evidencia en la cada vez más alta abstención

ciudadana en los procesos electorarios, traducida como apatía o indiferencia de los votantes por la actividad política en general y, asimismo, en el surgimiento de nuevos movimientos sociales que, desconfiados de la institucionalidad política tradicional, llámese representantes políticos y/o partidos políticos, desconocen intencionadamente el rol de representatividad y mediación de estos, buscando que los intereses y demandas surgidas al interior de la sociedad sean considerados en forma directa por las instancias resolutorias, llámese ministros de Estado o Presidente de la República.

El segundo rasgo característico de los movimientos sociales chilenos, en relación con Internet, tiene que ver con que estos se han desarrollado cada vez más en torno a códigos culturales y valores que han demostrado tener la capacidad de cohesionar a la sociedad civil, concitando su apoyo a través del habitual uso de una gran diversidad de recursos y soportes comunicacionales, entre los que destacan las “redes sociales”.

Estas “redes sociales” han permitido prácticas de socialización en torno a valores, principios e ideas compartidas, que favorecen la creación de una amplia red de compromiso, entendida como apoyo o respaldo social, como ha ocurrido con el movimiento social por la educación en Chile durante el 2011 y 2012. En este escenario, las redes sociales como Windows Live Messenger (Skype desde el 2013), Facebook, Google+, Twitter, WhatsApp y Youtube, entre otros, se han constituido como elementos imprescindibles para la transmisión instantánea de ideas, permitiendo una amplia coa-

---

29.- Cfr. CASTELLS (2000).

lición ciudadana en torno a los valores movilizados por la acción social.

El tercer rasgo característico de los movimientos sociales chilenos pone énfasis en la trascendencia de las redes de comunicación en el mundo globalizado, las que, si bien pueden surgir desde el espacio local, tienen la capacidad potencial de alcanzar rápidamente repercusión nacional o internacional –global– de forma inmediata gracias a internet, cuyo atributo fundamental es –como se ha sostenido recurrentemente– la divulgación instantánea de la comunicación generada o autogenerada por los proveedores de contenidos, entre los que se encuentran, desde luego, los propios usuarios o internautas, ya sea como administradores de los distintos sitios web o como colaboradores en la agregación de contenidos, noticias, etc.

La interacción entre los tres distintos rasgos asociados a la relación entre internet y movimientos sociales ha configurado un nuevo escenario político en Chile, caracterizado por el reacomodo de las posiciones de poder de los distintos actores –sociales, políticos, económicos y culturales–, cuya convergencia redundaría en la pérdida de legitimidad de las instituciones dominantes en la sociedad, y en un nuevo escenario de desafío y oportunidad para el empoderamiento efectivo de la sociedad civil.

Los nuevos movimientos sociales chilenos han surgido, por tanto, como una forma de respuesta y resistencia desde la sociedad civil ante las deficiencias y escasa adaptabilidad de las instituciones de poder dominantes en un actual escenario de crisis de legitimidad de las instituciones tradicionales a nivel nacional y global.

## **DEMOCRACIA Y NUEVAS TIC EN CHILE: HACIA UN CAMBIO ESTRUCTURAL DEL SISTEMA POLÍTICO CHILENO**

La relación entre las nuevas TIC e internet, en el contexto de la Globalización, ha representado un cambio estructural en la forma de entender las relaciones de poder en el espacio local, nacional y global. Ello porque los elementos que han definido tradicionalmente al Estado-nación moderno, como la coacción, el territorio y la nación, son reconfigurados por el reordenamiento de las posiciones de poder que alcanzan los distintos actores sociales en un escenario que es simultáneamente local y global.

Diffícilmente se puede hablar de los efectos de la globalización en Chile sin aludir a las reformas estructurales en los ámbitos político y económico, iniciadas por la dictadura militar chilena durante la década de 1980 y que más tarde fueron continuadas por los gobiernos democráticos a partir de 1990.

La reestructuración de la economía chilena durante la dictadura de Augusto Pinochet, que puso fin al Estado desarrollista, dio un rápido giro al implementarse, mediante el shock, el sistema de libre mercado, insertando decididamente a Chile en el contexto de la globalización con una doble consecuencia derivada de la incorporación del país al mercado-mundo, y que reconfiguró las relaciones de poder en el escenario político y social chileno con capacidad suficiente para desarticular las antiguas formas y expresiones de comunicación entre el Estado y la sociedad civil, al tiempo que controló y limitó los medios de comunicación y las

formas de expresión, manifestación y participación ciudadana en el espacio público.

La primera consecuencia derivada del proceso de globalización ha sido la agudización de las contradicciones estructurales en la relación entre Estado y sociedad civil, al redefinirse las características centrales del mismo Estado-nación, sustentado en la reivindicación exitosa del monopolio legítimo de la violencia, el territorio y la nación, tres elementos que, por lo demás, han sido claves para la conformación del Estado moderno.

El proceso de globalización de la economía nacional, que redefine los elementos centrales del Estado (violencia, territorio y nación), carece de un marco de referencia desde el momento en que los elementos claves de la globalización dejan de ser locales y/o nacionales, para ser locales, nacionales y globales al mismo tiempo. Así, la globalización añade una serie de nuevos problemas a las relaciones existentes entre Estado y sociedad civil, con efectos directos en el proceso de legitimidad democrática, entendiéndolo que la Constitución Política de Chile, como institución definitoria y reguladora de la vida nacional, se enfrenta a los límites de su dominio al tratar con fuentes de poder que se constituyen, cada vez más, en la esfera supranacional.<sup>30</sup>

El proceso de redefinición del Estado-nación, en el contexto de la globalización, acentúa los escenarios de crisis sobre la legitimidad del Estado, con consecuencias directas para la práctica democrática, toda vez que la democracia representativa moderna, como garante de eficacia, control y legitimidad, ha disminuido progresivamente su capacidad para controlar las redes globales de riqueza, poder e información, condicionando los atributos del mismo Estado para proveer cohesión social.

La legitimidad del Estado, también se ve amenazada por el surgimiento de nuevos sujetos culturales, caracterizados por identidades heterogéneas que rivalizan con la acción homogeneizadora del Estado que presiona, a su vez, por alcanzar una identidad nacional que permita mantener un control efectivo sobre la sociedad, a objeto de evitar el surgimiento de conflictos sociales que comprometan las instituciones del Estado.<sup>31</sup>

En el contexto de la globalización, las relaciones de poder ya no se definen dentro de los límites territoriales preestablecidos por el Estado, sino a través de nuevas fórmulas surgidas con inclusión de todos los actores involucrados y que corresponden a redes socio-espaciales de poder superpuestas que interactúan entre sí. Por tanto, en lugar de buscar los límites territoriales para el ejercicio del poder, habría que identificar más bien las redes de poder socio-espaciales, entendidas ahora como locales, nacionales y globales, en cuya intersección se configuraría la sociedad actual.<sup>32</sup>

No obstante, el proceso de redefinición de las estructuras políticas introducidas por la globalización no presupone el fin del Estado-nación como forma específica de organización sociopolítica, sino más bien limita su existencia a las condiciones adaptativas de inclusividad que este debiera mantener con otros actores que detentan recursos de poder complementarios a este, evolucionando gradualmente hacia una nueva forma de Estado, el "Estado Red".<sup>33</sup>

30.- Cfr. CASTELLS (2009) p. 42.

31.- Cfr. CASTELLS (2009) p. 390.

32.- Cfr. CASTELLS (2009) p. 43.

33.- Ibid. p. 43.

En este escenario de reestructuración de las relaciones de poder locales, nacionales y globales, la sociedad participa desde los ámbitos más próximos a ella, como lo son las relaciones de producción y el consumo, las relaciones de experiencia humana a través de la reproducción y la familia, y las relaciones de poder ejercidas desde la imposición de reglas sociales dominantes. Estas cristalizan en instituciones que expresan su poder a través de códigos culturales que definen la comunicación en sociedad y cuyos elementos, a su vez, estructuran la sociedad y las distintas disposiciones organizativas que esta adquiere. Esta sería por tanto la “Sociedad Red”.

La “Sociedad Red” a la que se refiere Manuel Castells, asimismo, aquella cuya estructura social está constituida por redes impulsadas por la comunicación microelectrónica basada en la información y las nuevas TIC, las que son favorecidas por la penetración y masificación de internet.<sup>34</sup>

En el contexto de la “Sociedad Red”, internet se perfila como el medio de comunicación que constituye “la forma organizativa de nuestras sociedades, [es] el equivalente a lo que fue la factoría en la era industrial o la gran corporación en la era industrial. Internet es el corazón de un nuevo paradigma sociotécnico que constituye en realidad la base material de nuestras vidas y de nuestras formas de relación, de trabajo y de comunicación. Lo que hace

internet es procesar la virtualidad y transformarla en nuestra realidad, constituyendo la sociedad red, que es la sociedad en que vivimos”.<sup>35</sup>

La segunda consecuencia derivada del proceso globalizador, corresponde al desarrollo de las nuevas TIC, que han evolucionado vertiginosamente como resultado de la necesidad de estrechar las dimensiones espaciales de los mercados en el contexto de la globalización, y por otro lado, producto de la optimización del factor tiempo en dichos procesos. En tal sentido, las comunicaciones han representado siempre un elemento inherente a la actividad económica mundial.

Como resultado de la redefinición del Estado en el contexto de la globalización y la vertiginosa evolución y apropiación de las nuevas TIC por la sociedad civil desde inicios del siglo XXI en Chile, se ha ido configurando un nuevo escenario de ajustes y cambios en las instituciones tradicionales de dominio del Estado, los partidos políticos y las capacidades de la sociedad civil para proporcionar contenido a la acción estatal, ya no sólo desde el espacio público, sino también desde la esfera privada.

La llegada de internet a Chile en 1992 y de la web 2.0 hacia el 2004,<sup>36</sup> permitió la generación de redes de comunicación, información y puntos de vista por parte de la ciudadanía, caracteriza-

---

34.- Cfr. CASTELLS (2004) p. 3.

35.- Cfr. CASTELLS (2000).

36.- La web 2.0 (2004), a diferencia de la Web 1.0 (1991-2003) que permite sólo la lectura por parte del usuario, sin ninguna posibilidad de retroalimentación, surgida como parte de la evolución y desarrollo de la World Wide Web, permite niveles de interacción y colaboración cada vez mayores al incorporar las redes sociales, como también la creación de contenido autogenerado por los propios usuarios, lo que ha sido conceptualizado por Castells como “autocomunicación de masas”, dado que el propio usuario genera el mensaje, define los receptores y selecciona los mensajes concretos o los contenidos de la web y de las redes de comunicación electrónica que quiere ocupar. CASTELLS (2009) p. 88.

dos por la multidireccionalidad de los flujos de información y la autogestión de los contenidos, lo que potencia la emancipación informativa de los individuos respecto del rol hegemónico de los grandes conglomerados comunicacionales, los que, por lo demás, suelen estar en connivencia con la clase política y los grupos de poder económico nacionales e internacionales.

El acelerado progreso de la tecnología se ha convertido en un factor esencial para el desarrollo productivo en el contexto de la globalización, destacándose las nuevas TIC entendidas como recursos o herramientas que permiten a la sociedad civil la conformación de redes de intereses en base a la autogeneración de información y contenido, con independencia de los grandes consorcios comunicacionales, y el potencial rol de participación y control que representan con la agregación de la web 2.0 y las redes sociales.<sup>37</sup>

El alto grado de penetración de internet como medio de información, comunicación y recurso de articulación para la organización de la sociedad, añade la oportunidad inigualable de fomentar el empoderamiento, autonomía y emancipación de la sociedad civil chilena respecto de la acción centrípeta del Estado, considerando los antecedentes históricos de marginación y/o represión por parte

de este último, tanto en lo que se refiere a la participación política—más allá de los instrumentales procesos eleccionarios para alcanzar legitimidad—, como al control de la gestión pública y de los representantes políticos.

Pese a lo que actualmente pareciera ser un escenario favorable para iniciar un proceso de profundización o cambio estructural en lo que se refiere a participación ciudadana, se debe recordar que buena parte de la sociedad civil chilena, especialmente el corte etario más joven, pareciera esta vez transitar, paradójicamente, hacia el escepticismo y la prescindencia de las instituciones políticas tradicionales—partidos políticos y representantes políticos—, desconociendo el rol mediador que estas poseen entre el Estado y la sociedad civil, al constituirse en la esencia misma del sistema democrático representativo.

Por el contrario, la nueva ciudadanía chilena, empoderada de las cualidades participativas, libertarias y organizativas que ofrece internet, prefiere aquellas instancias de participación directa y vinculante. Ejemplo de ello fue el emplazamiento que el movimiento social del 2011 y 2012 hizo al sistema de partidos, y al mismo gobierno de Sebastián Piñera, para que se realizara un plebiscito ciudadano vinculante a fin de resolver no sólo el

---

**37.-** Es importante señalar que, previo a la masificación de internet, tanto el rol de elaboración de contenidos, como el de informar, habían sido desempeñados hegemónicamente por el periodismo, el que se encargaba de fiscalizar ante la opinión pública la gestión del Estado, el gobierno y de los representantes políticos. Dicha labor en la actualidad, y gracias a la web 2.0, es compartida con la ciudadanía, quien se ha apropiado de los recursos disponibles para ello. No es menor, por tanto, que en Chile, caracterizado por las limitadas capacidades de empoderamiento de la sociedad civil para participar y controlar las instituciones de Estado, gobierno y la clase política en general, el periodismo se haya entendido a lo largo de todo el siglo XX chileno como el legítimo representante y defensor de la ciudadanía, con la capacidad de interpelar e investigar de forma pública—o aparentar hacerlo— a las instituciones y autoridades políticas, siempre y cuando aquello le proporcionase el consumo de la información generada, lo que en la actualidad se denomina “rating”, y que desde los inicios de la televisión en Chile, hacia la década de 1960, ha sido interpretado no sólo como un mecanismo de cuantificación del interés ciudadano por la información, sino también como parte del proceso de mediatización y banalización pública de la actividad política.

futuro de la educación pública chilena, sino también la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente con el fin de elaborar una nueva constitución política en democracia que pusiera fin a la Constitución de 1980, elaborada y promulgada durante la dictadura de Augusto Pinochet.

No obstante, la clase política, errática en el análisis de la realidad nacional, especialmente tras la amplia participación de los jóvenes en los movimientos estudiantiles y sociales durante el 2011, pareció recurrir nuevamente a sus prácticas tradicionales de instrumentalización política al pensar en incorporar a los jóvenes, como nuevo y numeroso electorado, a las elecciones de alcaldes y concejales durante octubre de 2012. Para ello, los parlamentarios alcanzaron el consenso suficiente para realizar modificaciones a la ley electoral de inscripción y votación, llegando a aprobar la “Ley de inscripción automática y voto voluntario” el 31 de enero de 2012.

Los resultados, en términos de participación efectiva de los jóvenes en las elecciones de alcaldes y concejales 2012, no fueron los esperados, especialmente teniendo en cuenta la amplia participación del grupo etario más joven en las movilizaciones sociales de 2011. Ello hacía suponer la ampliación del electorado a fin de “cambiar las cosas”, como se decía. Sin embargo, fue la abstención en la urnas, entre un 55% y 60%,<sup>38</sup> lo que marcó el proceso electoral municipal, situación que preocupó tanto a la clase política como a expertos.<sup>39</sup>

De lo anterior se puede colegir que, más allá de reformar el sistema electoral, sea este voluntario u obligatorio, lo que esperan los jóvenes —sino buena parte de la ciudadanía— es una institucionalidad democrática más diversificada, directa y vinculante, es decir, una efectiva participación e

inclusión ciudadana. Sin embargo, el actual sistema político tradicional parece seguir un ritmo completamente diferente—e indiferente—al requerido por la sociedad. Pese a todo lo anterior, y a las “buenas intenciones” de la clase política chilena, la participación ciudadana continúa reducida fundamentalmente, y hasta el día de hoy, al mero acto electoral.

Los anteriores ejemplos, relativos a un elevado porcentaje de abstención ciudadana en los procesos electorales, especialmente en el segmento más joven, podrían encontrar explicación en la incapacidad del sistema político democrático chileno para reconocer oportunamente los cambios experimentados por la sociedad tras el retorno a la democracia en 1990, al tiempo que permiten reconocer algunas trabas que impiden una mayor democratización de la institucionalidad política, a fin de alcanzar no sólo mayores niveles de gobernabilidad, sino que, principalmente, gobernanza.

Internet, como sistema de comunicación integrado a las nuevas TIC, se ha posicionado como un factor transversal en los procesos de transmisión y generación de información y conocimiento a nivel mundial durante los primeros años del siglo XXI.

La importancia de internet, en conexión con las nuevas TIC como sistema de comunicación global, ha sido tal que se ha constituido no sólo en un Derecho Humano, sino que, fundamentalmente, en un recurso de poder libertario para individuos y agrupaciones sociales nacidas desde la sociedad civil, con un altísimo potencial para la integración

---

38.- Cfr. RUIZ (2012).

39.- GOBIERNO DE CHILE (2012).

entre individuos con base en intereses comunes, sean estos identitarios, reivindicatorios o emancipatorios.

Pese al enorme potencial libertario que poseen las nuevas TIC e internet para la sociedad civil, estas tienden también a servir como herramienta de poder instrumentalizada, tanto por los intereses de la clase política, como por los grandes grupos económicos nacionales y/o internacionales, a fin de conservar sus posiciones de poder al interior de la sociedad.

No obstante lo anterior, los valores libertarios y contra-hegemónicos que han sustentado a las nuevas TIC e internet han coincidido con el proceso de democratización de estas últimas en términos de cobertura, masificación y penetración, así como también de apropiación por parte de la sociedad civil, generándose situaciones de escándalo social, constituyéndose como recursos alternativos de participación, organización y resistencia ciudadana de facto.

La actual ciudadanía chilena del siglo XXI, mucho más empoderada que generaciones anteriores, muestra en la actualidad síntomas de un profundo malestar social vinculado con el descrédito de los grupos de poder dominantes, con consecuencias directas en la pérdida progresiva –aunque sostenida– de credibilidad de las estructuras de poder político y económico, instalándose en la sociedad civil, especialmente desde los movilizaciones sociales del 2011, un fuerte cuestionamiento a los fundamentos de la legalidad y legitimidad del mismo sistema democrático chileno.

## **SISTEMA DEMOCRÁTICO CHILENO EN EL SIGLO XXI: TRABAS, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE CAMBIO**

Uno de los aspectos que están actualmente en debate al interior de los estados, así como en las organizaciones políticas supranacionales, poniendo en entredicho el uso social y político de las nuevas TIC e internet, es el acelerado e incesante desarrollo tecnológico en torno a estas, las que por su vertiginosa evolución se han hallado con una legislación incipiente o inexistente en los distintos ámbitos de la vida. Esto ha provocado que muchas disposiciones legislativas de los Estados tiendan a colisionar con las propias normativas nacionales o con otras a nivel internacional, suscitándose una situación de desregulación o (vacíos legales), especialmente en aquellos países que han entrado tardíamente a la era digital.

La situación de desregulación en el contexto de las nuevas TIC e internet ha afectado tanto a instituciones de Estado, como a los propios individuos. Son estos últimos los que suelen resultar afectados, especialmente cuando ven violentados algunos de sus derechos como resultado de posiciones de poder asimétricas al interior de la sociedad. Esta situación tiende a ser mucho más problemática en sociedades en que los niveles de desigualdad reflejan el abuso sistemático de individuos, grupos o instituciones de poder dominante

La libertad de expresión ha solido ser el primer derecho en ser limitado o coartado en situaciones de crisis económicas y/o políticas. En la actualidad, ello ocurre con los seguimientos de tiempo completo a los ciudadanos-internautas. De hecho, se han masificado por parte de algunos Estados—sea contra otros Estados o individuos—, bajo distinto tipo de argumentos, mecanismos de vigilancia y control de internet a través del seguimiento de representantes políticos y organismos públicos o privados que podrían resultar amenazantes tanto para la seguridad nacional como para los intereses políticos o económicos de algunos individuos.<sup>40</sup> Sin lugar a dudas, este tipo de prácticas no sólo limita la autonomía y privacidad de la ciudadanía digital, sino que viola el sentido mismo por el cual internet fue consagrado como Derecho Humano.

Resulta fundamental la creación de una legislación internacional y supranacional en materia de utilización de las nuevas TIC e internet, entendiendo la actual trascendencia global de los mismos como herramientas que permiten el libre ejercicio de los derechos ciudadanos. En este sentido, resulta imprescindible el compromiso del Estado de Chile, en un marco de Estado de Derecho, a fin de velar por la protección de la libertad y privacidad de los ciudadanos-internautas. Esto, a su vez, tendería a fortalecer al mismo tiempo el potencial ciudadano para la participación en la sociedad-red, paso fundamental para la “ciudadanía digital”.

El Estado de Chile debiera promover un marco de derechos en torno a garantizar el empleo de internet como Derecho Humano, lo que resultaría fundamental para la sociedad chilena, toda vez que hasta la fecha existe un débil empoderamiento y autonomía de la sociedad civil respecto al rol centralizador y subsidiario del Estado. No obstante, esta situación pareciera transitar hacia el cambio estructural, especialmente tras las “Movilizaciones Sociales por la Educación” (2011-2012).

Uno de los factores podría explicar el tránsito de la sociedad civil chilena desde su posición marginal hacia una mucho más participativa y asociativa en relación a la institucionalidad política democrática, hallaría razón en la profunda y transversal apropiación de internet y las nuevas TIC por parte de la sociedad chilena.

La sociedad civil chilena, al incorporar las nuevas TIC e internet en las actividades cotidianas, se ha apropiado, asimismo, de los mismos valores que impulsaron la creación y desarrollo de internet. De ello se puede desprender que los ciudadanos, especialmente representados por el cohorte etario joven y “adulto-joven”, propenden, como resultado de las virtudes de la democracia y su relación con el fortalecimiento de los valores libertarios potenciados por internet y las nuevas TIC, a la reivindicación de formas de participación político-democráticas más directas e inclusivas.

---

**40.-** En este sentido, se debe recordar la indignación que, hacia junio del 2011, causó en los internautas chilenos la noticia surgida desde el Gobierno del presidente Sebastián Piñera, en pleno contexto de las movilizaciones sociales, luego de que se anunciara el monitoreo virtual en las redes sociales, ello a razón de la búsqueda de comentarios sobre la gestión del Ejecutivo (Ver: CLARÍN.COM, 2011). Días más tarde, como respuesta al anuncio del Gobierno, la organización internacional de hackers, conocida como Anonymous, en representación de los internautas chilenos y la protección de la libertad de expresión en internet, fue responsable de la “caída” de la página web de la Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile (SUBTEL), concretando así la operación de represalia conocida como “Andes Libre”. Ver: LA GACETA (2011).

Pese al auspicioso panorama que ofrecen las nuevas TIC e internet en las distintas dimensiones de los seres humanos, es de suma importancia reconocer que, más allá de sus avances y de los beneficios que parecen representar para los sistemas democráticos a fin de mejorar la calidad de la participación ciudadana, sería muy prematuro vaticinar su triunfo.

Existen ciertos desafíos de suma importancia que deben ser considerados en materia de “Democracia digital”, entre los que se encuentran: disminuir la brecha y el analfabetismo digital, que tiende a hacia la reproducción en países con elevada desigualdad en la distribución de los ingresos como Chile; fortalecer de la institucionalidad democrática, a fin de incorporar a las minorías en los procesos deliberativos, evitando como ya se ha señalado la amenaza de la “dictadura de la mayoría”; conjugar la incorporación y masificación de experiencias virtuales de participación, con espacios públicos de deliberación y negociación en los gobiernos locales, a fin de generar los aprendizajes institucionales necesarios para promover la participación y fomentar la educación cívica en la sociedad civil bajo el entendido de la corresponsabilidad de los asuntos públicos.

Para Joan Oriol Prats y Óscar del Álamo, el crecimiento de la inequidad de acceso y ejercicio de la información amenaza directamente la participación ciudadana y determina la vigilancia electrónica de la sociedad civil, vulnerando la privacidad y los derechos individuales por parte del Estado y las corporaciones. Las nuevas formas de participación ciudadana y vida pública corren el riesgo de ser restringidos por los intereses del mercado o los mecanismos de vigilancia. Las constantes revoluciones tecnológicas, a fin de competir en el mercado, pueden excluir a aquellos que no siguen “su ritmo”, gestando o incrementando la brecha digital entre los “conectados y no conectados”.

Si no se promueve la inclusión en materia digital, se corre el riesgo de que queden al margen del uso de internet y de las nuevas TIC todos aquellos que no han sido habilitados en la utilización de las nuevas tecnologías, especialmente grupos “digitalmente vulnerables” como los ancianos y pobres, que terminan por ser clasificados estadísticamente como analfabetos digitales.<sup>41</sup>

La necesidad de asegurar la democratización de las nuevas TIC e internet, a fin de alcanzar mayores niveles de cobertura y alfabetización digital que permitan combatir la apatía política de la ciudadanía, especialmente de las generaciones más jóvenes, debiera contar con la participación y compromiso de todos: Estado, partidos políticos y sociedad civil.

Urge cuestionarse, hoy en día, si esta nueva realidad del espacio-tiempo, como lo es internet y sus subproductos, debe ser incorporada como una herramienta política formal con miras hacia el perfeccionamiento del sistema democrático representativo chileno —o directamente, abogando por la participación más activa para los más “electrónicamente radicales”— y de las relaciones entre electores y elegidos, al sumar el factor interactividad de la sociedad en red. Esto debiera ser acuciosamente estudiado, esencialmente por la forma significativa en que han sido apropiadas las nuevas TIC e internet por parte de los jóvenes chilenos durante las movilizaciones estudiantiles del 2006 y 2011-2012.

---

41.- Cfr. ORIOL PRATS Y DEL  
ÁLAMO (2012).

Ante lo ya dicho, cabe reiterar la necesidad perentoria de fórmulas nuevas que no sólo permitan cuestionar y repensar, con dinamismo y flexibilidad, nuestra actual democracia, en correspondencia a la evolución vertiginosa de las distintas sociedades del siglo XXI. Por ello, la urgencia de mecanismos, medios y canales –quizás complementarios, quizás sustitutos–, capaces de incorporar y fortalecer la participación deliberativa tanto de los políticamente postergados por la democracia representativa, como de aquellos actores sociales que abogan por una participación más directa y de mejor calidad, como ocurrió con los jóvenes protagonista del movimiento estudiantil chileno durante el 2011-2012.

La actual interdependencia entre las nuevas TIC e internet, presente hoy en día en casi todos los medios de comunicación de masas, se presenta como una herramienta de participación individual y colectiva, base de las propuestas hacia sistemas de democracia participativa o directa que no sólo pretenden ser un insumo válido ante la actual crisis de las democracias representativa, sino también un complemento, a sabiendas de que en la actualidad no se puede prescindir de ellas.

Se hace oportuno precisar, por tanto, la necesidad de modelos y mecanismos democráticos “actualizados”, que garanticen la libertad, igualdad y justicia social, sin desconocer las amenazas que puedan surgir desde el mismo Estado-nación, la sociedad civil o de la dinámica mundial. En tal sentido, la democracia debe ser entendida como un concepto en creciente construcción y transformación, ajustada a los distintos momentos de la historia, y devota de las particulares propias de los pueblos, características que, hoy más que nunca, se definen desde un doble escenario, nacional y mundial a la vez.

Surge en este nuevo marco de redefinición global entre Estado, partidos políticos, sociedad civil y sistema mundo, la necesidad de imaginar posturas alternativas a la democracia liberal representativa, que se extendió, junto a la globalización, desde los Países del Norte (primer mundo desarrollado) como parte del paquete modernizador que debiesen seguir los Países del Sur (países del tercer mundo, subdesarrollados y en vías de desarrollo) a fin de alcanzar la senda del desarrollo.

Se debe repensar lo que se entiende –y quiere– cuando hablamos de democracia en Chile, reconociendo que las trayectorias históricas divergentes incorporan aprendizajes institucionales que debiesen ser valorados y “representados” con criterios más flexibles y pluralistas, que integren tanto los beneficios de la globalización, como las particulares experiencias históricas de los pueblos.<sup>42</sup>

---

42.- DE SOUZA SANTOS (2004)  
p. 48

## BIBLIOGRAFÍA

**CASTELLS**, Manuel (2004): *The Network Society: A Cross-Cultural Perspective* (Northampton, Massachusetts: Edward Elgar) 464 p.

**CASTELLS**, Manuel (2009): *Comunicación y Poder* (Alianza Editorial. Madrid) 667 p.

**DE SOUZA SANTOS**, Boaventura (2004): *Democratizar la Democracia, Los caminos de la democracia participativa* (Fondo de Cultura Económica. México D.F.) 591 p.

**GARCÉS**, Mario (2012): *El despertar de la sociedad: los movimientos sociales en América Latina y Chile* (LOM. Santiago de Chile,) 152 p.

**LE MONDE DIPLOMATIQUE** (2010): *Democracia Electrónica: ¿qué desafíos para América Latina?* (Editorial aun creemos en los sueños. Santiago de Chile) 76 p.

**PARDOB.**, Miguel Ángel (2014): “De la hegemonía del sistema democrático representativo, a su aparente cuestionamiento y crisis en Chile”. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos: Especial Democracia y Gobernabilidad, Universidad Tecnológica Metropolitana –UTEM-* (Vol. 1/ N° 2, Segundo Semestre 2013): pp. 39-61

### Documentos Electrónicos:

**ARAYA**, Carolina (2011): “Estudiantes bailan Thriller para pedir una mejor educación”. *La Tercera*, 25 de junio, 2011, consultado el 05 de marzo, 2013, disponible en: <http://diario.latercera.com/2011/06/25/01/contenido/pais/31-74053-9-estudiantes-bailan-thriller-para-pedir-una-mejor-educacion.shtml>

**CABALIN**, Cristián (2011): “Despite her defeat, Camila Vallejo’s influence keeps growing”. *The Guardian*, 20 de diciembre, 2011, consultado el 05 de marzo, 2013, disponible en: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2011/dec/20/camila-vallejo-influence-growing?INTCMP=SRCH>

**CASTELLS**, Manuel (2000): *Internet y la Sociedad Red*. Lección inaugural del programa de doctorado sobre la sociedad de la información y el conocimiento Catalunya: Universitat Oberta de Catalunya – UOC-, 07-10-2000, consultada en 27 de Febrero, 2013, disponible en: <http://www.uoc.edu/web/cat/articles/castells/castellsmain2.html>

**CLARÍN.COM**. “Escándalo en Chile: Piñera quiere vigilar redes sociales”. *Clarín.com*, 22 de junio, 2011, consultado el 06 de marzo, 2013, disponible en: [http://www.clarin.com/mundo/Escandalo-Chile-Piñera-vigilar-sociales\\_o\\_503949653.html](http://www.clarin.com/mundo/Escandalo-Chile-Piñera-vigilar-sociales_o_503949653.html)

**COMSCORE** (2011): “Estado de Internet en Chile, Julio 2011”. *comScore*, disponible en: [http://www.comscore.com/esl/Insights/Presentations\\_and\\_Whitepapers/2011/State\\_of\\_the\\_Internet\\_Chile](http://www.comscore.com/esl/Insights/Presentations_and_Whitepapers/2011/State_of_the_Internet_Chile).

**FERRANDO C.,** Karina (2010): “Penetración de los smartphones llega a 10% en el mercado chileno”. *La Tercera*, 15 de noviembre, 2010, consultado el 05 de Marzo, 2013, disponible en: <http://diario.latercera.com/2010/11/15/01/contenido/negocios/10-44824-9-penetracion-de-los-smartphones-llega-a-10-en-el-mercado-chileno.shtml>

**GARCÉS,** Mario (2011): “Los estudiantes: de movimiento social a la búsqueda de “soluciones políticas””. *CARCAJ, revista electrónica de LOM*: (Santiago de Chile, 03 de Julio de 2011). Disponible en: <http://www.carcaj.cl/2011/07/los-estudiantes-de-movimiento-social-a-la-busqueda-de-%E2%80%9Csoluciones-politicas%E2%80%9D/> , Consultado 07 de febrero, 2013,

**GOBIERNO DE CHILE** (2012): “Mandatario llama a reflexionar ante la alta abstención en las Municipales para que “tengamos una democracia más sólida””. *Gobierno de Chile*, 29 de Octubre, 2012, consultado el 06 de marzo, 2013, disponible en: <http://www.gob.cl/destacados/2012/10/29/mandatario-llama-a-reflexionar-ante-la-alta-abstencion-en-las-municipales-para-que-tengamos-una-demo.htm>

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS -INE-** (2007): “Transporte y Comunicaciones: En Chile existen 7,8 celulares por cada 10 habitantes.” Última modificación, 27 de febrero, 2007, disponible en: [http://www.ine.cl/canales/sala\\_prensa/noticias/2007/febrero/not270207.php](http://www.ine.cl/canales/sala_prensa/noticias/2007/febrero/not270207.php)

**LA GACETA** (2011): “Anonymous atacó la subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile”. *La Gaceta*, 23 de junio, 2011, consultado el 06 de marzo, 2013, disponible en: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/442192/Mundo/Anonymous-ataco-subsecretaria-Telecomunicaciones-Chile.html>

**ÑANCUPÁN,** Mónica (2012): “Chilenos prefieren conectarse desde sus smartphones y dispositivos web”. *TVN*, 07 de Mayo, 2012, consultado el 05 de Marzo, 2013, disponible en: <http://www.24horas.cl/tendencias/mundodigital/chilenos-prefieren-conectarse-desde-sus-smartphones-y-dispositivos-web-127247>

**ORIO PRATS, Joan y DEL ÁLAMO, Óscar** (2012): *Democracia electrónica: concepto, tipos y posicionamientos*. 2012. Consultado el 03 de marzo, 2013, disponible en: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=1658>

**RUIZ,** Daniela. “Municipales 2012: Con el 60% triunfa la abstención”. *Diario Electrónico radio.udechile.cl*, 28 de octubre, 2012, consultado el 06 de marzo, 2013, disponible en: <http://radio.uchile.cl/noticias/177189/>

**TIME.** “Person of de Year”. *The Time*, 2011, consultado el 06 de marzo, 2013, disponible en: <http://www.time.com/time/person-of-the-year/2011/>

**VALADÉS**, Bertín. “Conceptualizar el papel de las redes sociales en internet en movimientos sociales y acciones colectivas: Propuesta aplicada a lo digital”. *Razón y Palabra: La primera revista electrónica en América Latina Especializada en Comunicación*, Número 77, (Agosto–Octubre 2011), consultado 16 de febrero, 2014, disponible en: [http://www.razonypalabra.org.mx/varia/77%205a%20parte/64\\_Valades\\_V77.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/varia/77%205a%20parte/64_Valades_V77.pdf)

**ZAPATA**, Lorena. *Celulares: GSM*. Brasil: Pro Teste, Associação Brasileira de Defesa do Consumidor, 2012. Consultado el 05 de marzo, 2013, disponible en: <http://es.scribd.com/doc/127959106/estudio-smartphones-pdf>

**LA POLÍTICA MIGRATORIA  
CHILENA EN CONTRASTE  
CON LAS RECOMENDACIONES  
DE LAS RELATORÍAS ESPECIALES  
DE LAS NACIONES UNIDAS<sup>1</sup>**

*CONTRAST OF CHILEAN IMMIGRATION POLICY  
AND THE RECOMMENDATIONS OF THE UNITED  
NATIONS SPECIAL RAPPORTEURSHIPS.*

---

autora  
**Regina Ingrid Díaz Tolosa.<sup>2</sup>**

## RESUMEN

Este estudio revisa las recomendaciones de las relatorías especiales de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes a fin de contribuir al actual debate en la sociedad chilena sobre la creación de una nueva ley sobre migración y extranjería, considerando que todo Estado que se precie de democrático y sea miembro activo de organizaciones internacionales preocupadas por la promoción y respeto de los derechos de las personas, debiera impulsar y desarrollar políticas públicas que tiendan a este propósito, las cuales se han de apoyar en una normativa nacional adecuada a los estándares internacionales imperantes.

**PALABRAS CLAVE:** migración, derechos humanos, recomendaciones internacionales.

## ABSTRACT

The present work reviews the recommendations of the United Nations special rapporteurs of immigrants' human rights in order to contribute to the current debate on the establishment of a new immigration and alien affairs law in the Chilean society. Every democratic and active Member State of international organizations, concerned with the promotion and respect of people's rights, should encourage and develop public policies aiming at this purpose. These policies must be supported by a national legislation in agreement with the prevailing international standards.

**KEYWORDS:** immigration, human rights, international recommendations.

---

1.- Este artículo forma parte de la investigación financiada por el proyecto Fondecyt Regular 2014, nro. 1140002, titulado: "Protección jurídica de los migrantes: examen de la adecuación de la normativa chilena a los estándares internacionales".

2.- Licenciada en Derecho, Magíster en Ciencia Jurídica y Doctora en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora asociada en la Universidad Bernardo O'Higgins, Observatorio Regional de Paz y Seguridad. Correo: ridiaz@uc.cl. Artículo recibido el 30 de marzo y aceptado el 30 de junio 2015.

## INTRODUCCIÓN

Los migrantes, aquellos que abandonan su propio país con ánimo de ingresar y establecerse en otro, son, ante todo, personas. Sin embargo, sus derechos y la consecuente dignidad humana que funda su protección, en la praxis, se encuentran en un estado de vulnerabilidad dada las condiciones que rodean su convivencia entre nacionales del Estado receptor.

Las normas estatales, sin importar su jerarquía o procedencia, han de facilitar la creación y perduración en el tiempo de políticas migratorias que sean coherentes y respetuosas de los estándares internacionales —en desarrollo ya hace décadas—, sobre todo en aquellos estados que forman parte de organizaciones internacionales y que se han comprometido a proteger, respetar y promover los derechos humanos.

Se ha de enfatizar que el principio que ilumina el enfoque de derechos humanos para proteger la dignidad humana de los migrantes es el de igualdad y no discriminación, principio básico y estructural del orden internacional, con reconocida categoría de *ius cogens*. En efecto, este se encuentra consagrado en todas las declaraciones y convenios generales sobre derechos humanos, entre ellos, por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (art. 2) (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

de 1966 (art. 2.1) (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (art. 2.2) (PIDESC); la Declaración Americana de Derechos del Hombre de 1948 (art. 2), la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 (art. 1.1), la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950 (art. 14), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 (art. 2), además de existir tratados específicos, como la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 1965 y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990. Esta normativa internacional viene a confirmar la existencia de una *opinio iuris cogentis*, que refiere que todos los seres humanos poseemos derechos que nos son inherentes a nuestra esencia, y que impide realizar exclusiones bajo cualquier circunstancia, incluida la nacionalidad de la persona.<sup>3</sup>

Pues bien, en todo Estado que se estime democrático, y además sea miembro activo de organizaciones internacionales preocupadas por la promoción y respeto de los derechos de las personas, se debieran impulsar y desarrollar políticas públicas que tiendan a este propósito, apoyadas en una normativa adecuada a los estándares internacionales imperantes en la materia. Así, para crear programas sociales de integración y condiciones de protección que materialicen la garantía de los derechos humanos de los inmigrantes y favorezcan su integración social, es crucial comprender que el

---

3.- Si bien, como explican MEDINA y NASH (2003) p. 35, en algunos de estos tratados se dispone que ninguna medida puede entrañar discriminación alguna “fundada únicamente en motivos de raza color, sexo, idioma, religión u origen social”, sin mencionar expresamente como bases posibles de discriminación prohibida el origen nacional, se entiende que por aplicación de los principios de necesidad y de proporcionalidad, así como del principio de que toda diferencia de trato debe ser objetiva y razonable, existe una poderosa barrera para un tratamiento diferente basado en el origen nacional.

principio de igualdad y no discriminación debe ser el fundamento de toda normativa que forme parte del estatuto jurídico de los extranjeros.

Este trabajo tiene por objeto contribuir al actual debate en la sociedad chilena sobre la creación de una nueva Ley sobre Migración y Extranjería, para lo cual, no sólo convencidos de que el fundamento de la protección de los derechos de los migrantes debe ser el principio de igualdad y no discriminación, sino también en consideración de que el Estado chileno es parte del sistema universal de protección de los derechos humanos, se estima clave revisar las recomendaciones habidas en el seno de las Naciones Unidas (en adelante, ONU) tras el trabajo realizado por expertos desde el año 1998 a la fecha.

Los resultados del estudio se presentan en dos partes: en la primera, se da cuenta de las principales recomendaciones existentes en los informes de los relatores especiales de la ONU sobre protección de los derechos humanos de los migrantes; mientras que en la segunda se exponen los avances y desafíos de la normativa y de las políticas migratorias chilenas. Este contraste permite concluir que actualmente la situación jurídica de protección de los migrantes en Chile es deficiente en conformidad con los parámetros considerados por la relatoría.

## **1. RECOMENDACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES A TRAVÉS DE SUS RELATORÍAS ESPECIALES**

A nivel de sistema universal de protección de los derechos humanos, destaca la labor realizada por el Consejo de Derechos Humanos, órgano subsidiario de la ONU creado el año 2006, el cual se encarga de fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos y de formular recomendaciones sobre ellos. Este Consejo sustituye a la antigua Comisión de Derechos Humanos establecida en 1946. Estos órganos son fundamentales en la creación del Derecho Internacional, por cuanto facilitan la configuración de la *opinio iuris* común de los pueblos mediante el trabajo de grupos expertos y relatores que presentan informes sobre cuestiones concretas.

### **1.1. Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos en los Derechos Humanos de los Migrantes (1997-1999)**

La Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en 1997, decide establecer un Grupo de Trabajo,<sup>4</sup> a fin de: a) averiguar sobre los obstáculos que se oponen a la protección plena y eficaz de los de-

---

4.- El Grupo de Trabajo, integrado por cinco expertos intergubernamentales, bajo el principio de una representación geográfica equitativa, evacuó dos informes en cuatro períodos de sesiones: E/CN.4/1998/76, 10 marzo 1998 y E/CN.4/1999/80, 9 marzo 1999.

rechos humanos de los migrantes; y b) elaborar recomendaciones para fortalecer la promoción, la protección y el ejercicio de tales derechos.

Del primer informe, es posible desprender ciertas ideas matrices entorno al encargo: 1°. Se han de adoptar respuestas a los abusos con un enfoque de derechos humanos, no con una actitud represiva<sup>5</sup>; 2°. Los principales obstáculos a la protección de los migrantes son: a) el racismo y la xenofobia y b) la vulnerabilidad estructural de los migrantes<sup>6</sup>; 3°. Se reconoce el derecho soberano de cada Estado a regular la migración en su territorio<sup>7</sup>; 4°. Se destacan las necesidades de: introducir el concepto de sexo, así como el de la infancia, al abordar los problemas de la migración; de fomentar la protección consular y de garantizar protección a los migrantes sin documentación o en situación irregular.<sup>8</sup>

Luego, en su segundo informe, los expertos clasifican los obstáculos que se oponen a la protección plena y eficaz de los derechos humanos de los migrantes en: institucionales, sociales y económicos<sup>9</sup>; y otorgan recomendaciones precisas para hacer frente a cada uno de estos obstáculos.<sup>10</sup> Ver a continuación tablas nro. 1 al 3:

---

**5.-** GRUPO DE TRABAJO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES (1998) párr. 77.

**6.-** *Ibíd.* párr. 38 y 39. La vulnerabilidad estructural se produce por la ausencia de derechos y la falta de capacidad para la defensa de derechos ante las autoridades de la sociedad de acogida, situación agravada por el racismo y la xenofobia. Luego, para combatir la vulnerabilidad, se han de otorgar derechos concretos reconocidos por la legislación del Estado de acogida. Para evitar el racismo y la xenofobia se plantearon, *ídem.* párr. 86, las necesidades de tener adecuadamente informada a la opinión pública y de promover la convivencia basada en valores democráticos y actitudes de tolerancia (Cfr. GRUPO DE TRABAJO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES (1999) párrs. 38 y 73).

**7.-** Con legislación adecuada a las normas internacionales de derechos humanos (GRUPO DE TRABAJO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES (1998) pár. 81). Al respecto, en el segundo informe del GRUPO DE TRABAJO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES (1999), párr. 67, se reitera que los derechos de los migrantes son una prueba crucial de la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos.

**8.-** GRUPO DE TRABAJO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES (1998) párr. 94.

**9.-** GRUPO DE TRABAJO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES (1999) párrs. 79-101.

**10.-** *Ibíd.*, párrs. 102-107, respecto de los institucionales; párr. 108-114, respecto de los sociales; y párrs. 115-122, para los económicos.

Tabla N°1

Recomendaciones para hacer frente a obstáculos institucionales

<b>Obstáculos Institucionales</b>	<b>Recomendaciones</b>
Ausencia de normas en la legislación nacional o su no aplicación, lo que limita la capacidad de los migrantes de actuar en defensa de sus derechos.	Incluir disposiciones que faciliten y permitan el respeto de los derechos fundamentales de los migrantes, teniendo debidamente en cuenta sus necesidades y condiciones especiales.
Falta de atención concreta a los derechos de los migrantes en virtud de los diversos instrumentos internacionales, debido a su gran dispersión y la ausencia de un texto refundido de las diversas disposiciones que posibilite una atención centrada y sistemática hacia los migrantes como un grupo social vulnerable específico.	Los órganos de legislación nacional para lograr ese objetivo deben tener como referencia las normas internacionales sobre promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes, en especial la Convención de las Naciones Unidas de 1990, así como los Convenios de la OIT, en particular los nros. 97 y 143. Además, es importante utilizar plenamente la protección de los acuerdos de cooperación regional y bilateral actuales y futuros.
La no ratificación de las normas internacionales sobre derechos humanos.	El principal instrumento de protección específico para los migrantes es la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990. <sup>11</sup>
Vulnerabilidad a causa de la debilidad de las organizaciones.	Proteger los derechos de los migrantes a la libertad de asociación.
Impunidad, denegación de justicia y abusos de los derechos humanos en relación con las expulsiones.	Los gobiernos de los países de acogida han de compartir información sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de los migrantes con los representantes consulares de éstos, y garantizarles su asistencia conforme con la Convención sobre Relaciones Consulares.
Formación deficiente en materia de derechos humanos de los funcionarios de aplicación de la ley, usualmente debido a la falta de recursos financieros suficientes para la protección de los derechos humanos de los migrantes o la baja prioridad que se asigna a este problema.	Formar a los responsables de la formulación de políticas en los gobiernos y al personal de aplicación de la ley de todos los niveles en normas de derechos humanos, y organizar cursos de capacitación relativos a los migrantes, concretamente para los promotores de sus intereses y para los asesores dentro de las comunidades migrantes.

11.- En vigor desde el 2003, al ratificarse por 20 Estados. Chile la ratificó el 21 de marzo de 2005. Cfr. Base de datos de las Naciones Unidas, UNITED NATIONS, Treaty Collection, disponible en <[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtmsg\\_no=IV-13&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtmsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en)>, fecha de consulta: 24 marzo 2015.

Tabla N°2

Recomendaciones para hacer frente a obstáculos sociales

<b>Obstáculos sociales</b>	<b>Recomendaciones</b>
Exclusión social, debido a la falta de integración social y económica en la sociedad del país de acogida.	Permitir las asociaciones de migrantes y la participación de los migrantes en los sindicatos como medio de salvaguardar sus derechos y mantener un diálogo continuo con los dirigentes políticos y los organismos gubernamentales.
Xenofobia y racismo, debido a valores democráticos débiles o insuficientes y unas tradiciones poco arraigadas de tolerancia hacia los considerados “diferentes” en un contexto social, sumado aquello a la incapacidad de los gobiernos y del personal de aplicación de la ley de tomar medidas concretas para desalentarlos y combatirlos.	<p>Difundir la contribución que hacen los migrantes a la economía y a la sociedad del país de acogida, ayudando con ello a combatir la xenofobia mediante la promoción de la valoración de la diversidad cultural.</p> <p>Se recomienda, a nivel internacional, incorporar al programa de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, la inclusión de un tema especial sobre migrantes como víctimas del racismo y la discriminación.<sup>12</sup></p>
Prejuicios, estereotipos y chivos expiatorios. La culpabilización deliberada de los migrantes por los problemas graves internos, sociales y económicos, los convierten en víctimas de violencia y violaciones de sus derechos.	Alentar a los medios de comunicación a que difundan información sobre los migrantes y sus derechos de forma objetiva, sin prejuicios y con una perspectiva de género. Sería conveniente fomentar la creación de programas especiales con este fin, proporcionando el apoyo y la asistencia apropiados a las instituciones de que se trate.

---

**12.-** Recomendación que es considerada por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en su resolución 1999/44, párr. 10, pues invita al relator especial a que contribuya a la labor del Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, en el marco de los objetivos de la Conferencia, incluida la determinación de las cuestiones principales que debería examinar la Conferencia. Ver E/CN.4/1998/79.

Tabla N°3

Recomendaciones para hacer frente a obstáculos económicos

Obstáculos económicos	Recomendaciones
Discriminación en el mercado de trabajo. Los migrantes en general, y los migrantes irregulares en particular, se encuentran con frecuencia en trabajos sucios, duros y peligrosos que los nacionales evitan.	Hay que tomar medidas punitivas contra los empleadores de los migrantes irregulares y aquellos que se aprovechan de la utilización del trabajo forzado y de las prácticas cercanas a la esclavitud.
Condiciones en determinados sectores económicos: a) mujeres y niños migrantes, particularmente como víctimas de prostitución y pornografía; b) trabajadores domésticos; c) trabajadores agrícolas y de temporada; d) trabajadores en economías no estructuradas (empresas pequeñas y menos competitivas).	
Los efectos de la mundialización. Desfase entre el ritmo de mundialización económica y el desarrollo de normas e instituciones para tratar los problemas sociales nuevos y emergentes.	Evaluar las necesidades del mercado de trabajo del país de acogida. Si una economía presenta escasez de mano de obra o de aptitudes concretas, es aconsejable que se cubra por inmigración legal.

Al final del documento, el grupo de expertos recomienda la creación de una relatoría especial como mecanismo de vigilancia del respeto de los derechos de los migrantes a escala internacional,<sup>13</sup> recomendación que es acogida por la Comisión de Derechos Humanos.<sup>14</sup>

**13.-** GRUPO DE TRABAJO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES (1999) párr. 124.

**14.-** Resolución 1999/44, del 27 de abril de 1999, de la Comisión de Derechos Humanos, crea la Relatoría Especial. El mandato de tres años de la Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro (Costa Rica) es prorrogado por otros tres años en 2002, por resolución 2002/62. Luego, por resolución 2005/47 del 19 de abril de 2005, se renueva la relatoría, ahora a cargo del Sr. Jorge Bustamante (México). El año 2006 deja de funcionar la Comisión de Derechos Humanos, y el Consejo de Derechos Humanos que asume sus funciones confirma al relator, además de prorrogar el encargo por resolución 8/10 de 10 de junio de 2008. Finalmente, el Consejo por resolución 17/12, de 17 de junio de 2011, nombra como relator especial al Sr. François Crépeau (Canadá).

## 1.2. Relatoría Especial de la Sra. Gabriela Rodríguez (1999-2004)

Esta relatora, en ejercicio de sus dos mandatos, de tres años cada uno, evacúa seis informes sobre los derechos humanos de los migrantes. En ellos destaca la vulnerabilidad que caracteriza a los migrantes como grupo humano que requiere de protección especial,<sup>15</sup> un marco jurídico aplicable<sup>16</sup> y ciertas recomendaciones. Además, realiza estudios monográficos sobre alguna temática relacionada con el fenómeno migratorio (migrantes privados de libertad,<sup>17</sup> migrantes que trabajan como empleados domésticos<sup>18</sup>). Finalmente, identifica áreas prioritarias de atención y recoge buenas prácticas relativas a la lucha contra la discriminación.<sup>19</sup>

Las principales recomendaciones de la relatora en materia de protección de los derechos de los migrantes, pueden sintetizarse en el siguiente decálogo: 1°. Hacer frente a la discriminación, el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Los medios de comunicación juegan un papel clave en la lucha contra la violación de los derechos humanos. Así también es necesario formar a los funcionarios respecto de las conven-

ciones internacionales de derechos humanos que proscriben el racismo, la xenofobia y la discriminación. Asimismo, promover y fortalecer los espacios regionales intergubernamentales con presencia de sociedad civil y de instituciones académicas, que estudien, promuevan y acuerden sobre el tema migratorio; 2°. Asegurar que sus políticas migratorias y la legislación nacional sean congruentes con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos; 3°. Promover la participación de los Estados en diálogos regionales, así como la negociación de acuerdos bilaterales y regionales, que en consulta con la sociedad civil traten asuntos de control y gestión, así como de ordenamiento y protección de los derechos humanos; 4°. Abordar el tema de los derechos humanos de los migrantes desde una concepción integral, que tome en cuenta la situación de las familias que se quedan en los estados de origen, en particular los menores, y el fenómeno del tráfico. Ello incluye promover la reunificación familiar, pues contribuye a la integración de los migrantes en los países receptores; 5°. Proteger los derechos de las mujeres y niños migrantes, particularmente de los abusos que se cometen en el contexto del empleo doméstico y del tráfico y la trata; 6°. Formular estrategias de protección para los trabajadores domésticos como

---

**15.-** RODRÍGUEZ (2000) párrs. 71-74, complementa lo ya indicado al respecto en el Grupo de trabajo de expertos al acotar que existe una vulnerabilidad estructural y una cultural:

El carácter estructural se deriva de la existencia de una estructura de poder que muestra que en toda sociedad nacional algunos tienen más poder, mientras que el carácter cultural de la vulnerabilidad se deriva del conjunto de elementos culturales (estereotipos, prejuicios, racismo, xenofobia, ignorancia y discriminación institucional), con significados despectivos que tienden a justificar las diferencias entre los nacionales y los no nacionales o migrantes. La combinación de: a) las diferencias de poder basadas en una estructura en la que el inmigrante se encuentra en un nivel inferior que los nacionales; y b) el conjunto de elementos culturales que lo justifican, tiene por resultado diversos grados de impunidad en caso de violación de los derechos humanos del migrante. Esta impunidad, entendida como la ausencia de costos económicos, sociales o políticos del que viola los derechos humanos de un migrante, se convierte por tanto en una indicación empírica de la falta de poder del migrante, y por ende de su vulnerabilidad.

**16.-** Cfr. RODRÍGUEZ (2001) párrs. 17-34, RODRÍGUEZ (2002a) párrs. 12-22.

**17.-** Cfr. RODRÍGUEZ (2002b).

**18.-** Cfr. RODRÍGUEZ (2004a).

**19.-** Cfr. RODRÍGUEZ (2004b).

grupo particularmente vulnerable de migrantes; 7°. Desarrollar estrategias para luchar contra la migración irregular; 8°. Remediar situaciones de detención indefinida de migrantes, cuyos derechos pueden ser vulnerados, particularmente cuando existe algún impedimento para su deportación; 9°. Ejercer efectivamente la protección consular en casos en que los migrantes sean detenidos o sus derechos vulnerados; 10°. Fortalecer las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil y de los migrantes que realizan una labor crucial de asistencia y acompañamiento a los migrantes.<sup>20</sup>

### 1.3. Relatoría Especial del Sr. Jorge Bustamante (2005-2010)

Este relator especial, en ejercicio de sus dos mandatos, de tres años cada uno, evacúa seis informes sobre los derechos humanos de los migrantes. En ellos complementa el marco jurídico dado a conocer por su predecesora<sup>21</sup> y ahonda en los factores subyacentes a los abusos hacia los migrantes; da cuenta de un cuestionario aplicado a los estados para recabar información sobre cinco importantes temáticas relacionadas con el fenómeno migratorio: los controles fronterizos y las medidas adoptadas para reducir/hacer frente a la migración irregular; la expulsión; las condiciones de entrada/residencia; los derechos de los migrantes y la protección de los migrantes.<sup>22</sup> Además, se centra en algunas temáticas particulares relacionadas con el fenómeno migratorio (criminalización de la migración irregular,<sup>23</sup> protección de los niños en el contexto de la migración,<sup>24</sup> derechos de los migrantes a la salud y a una vivienda apropiada<sup>25</sup>) y propone algunos temas en los que considera debiera profundizarse la investigación y el debate (la migración en el contexto del cambio climático y la participación política y los derechos civiles de los migrantes).<sup>26</sup> Entre los numerosos abusos y violaciones de los

derechos humanos que se producen en el contexto de la migración ilegal, señaló: a) las situaciones de trata y tráfico de personas, en muchos casos de mujeres y niños; b) las violaciones del derecho a la vida y a la integridad personal que se producen durante los controles fronterizos; c) las diversas formas de abuso de derechos económicos, sociales y culturales cometidos impunemente por particulares, como largos horarios de trabajo, salarios muy inferiores al nivel mínimo establecido por la ley y condiciones de trabajo duras y peligrosas, que pueden afectar en particular a las inmigrantes; d) las diversas irregularidades en los procesos de expulsión, como la violación del derecho a la libertad y la seguridad, en particular cuando los inmigrantes se encuentran en detención administrativa; la denegación del derecho a ser oído; condiciones de detención inadecuadas; falta de protección a las personas vulnerables, como los niños no acompañados; y malos tratos.<sup>27</sup> Luego, enfatiza que, si bien el Estado dispone de amplios poderes para determinar las condiciones de admisión, estancia y expulsión de los no nacionales, además de gozar de autoridad soberana para tomar medidas para proteger su seguridad nacional y determinar las condiciones para la concesión de la nacionalidad, estos poderes deben ejercerse desde el pleno

20.- RODRÍGUEZ (2001) párrs. 109, 115-122 y RODRÍGUEZ (2002a) párrs. 95-111.

21.- BUSTAMANTE (2005) párr. 23.  
22.- Cfr. BUSTAMANTE (2007) párr. 8.

23.- Cfr. BUSTAMANTE (2008).

24.- Cfr. BUSTAMANTE (2009).

25.- Cfr. BUSTAMANTE (2010).

26.- Cfr. BUSTAMANTE (2011) párr. 47-77.

27.- Cfr. BUSTAMANTE (2005) párrs. 51-54.

respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los no nacionales. Así, reafirma que la base de las políticas de migración debe ser la protección de los migrantes, independientemente de su condición jurídica o el modo de entrada.<sup>28</sup>

Respecto de la migración regular, destacó las denuncias existentes, a menudo en situaciones de migración temporal, relacionadas con las condiciones de trabajo abusivas (largas horas extras no remuneradas, el pago de salarios a niveles muy inferiores a los acordados en el momento de la contratación, el cobro ilegal de comisiones, el impago de salarios devengados y la denegación de vacaciones remuneradas) y problemas muy concretos, como deducciones en los salarios para pagar los servicios de agencias privadas de contratación y la modificación en los países de acogida de las cláusulas de contratos previamente acordados; dificultades para hacer valer sus derechos ante una situación de abuso debido a la práctica de la subcontratación como forma de eludir responsabilidades laborales por parte del empleador principal; malas prácticas, como la confiscación de los documentos de identidad de los inmigrantes por parte del empleador, algunas veces con la complicidad manifiesta de los funcionarios públicos que confiscan esos documentos en el momento de la entrada en el país y los entregan a los empleadores; la existencia de sistemas de incardinación, que impiden a los inmigrantes cambiar de empleador, por lo que la legalidad de la estancia

en un determinado país depende por completo del empleador; la falta de inspección de los lugares de trabajo y de las agencias privadas de contratación; la indefensión jurídica de determinadas categorías de inmigrantes, como los trabajadores domésticos; y el escaso apoyo prestado a los inmigrantes que desean denunciar abusos, mientras que los inmigrantes que han vuelto a su país de origen se enfrentan a problemas particulares para emprender acciones judiciales.<sup>29</sup>

Identificados los principales abusos cometidos en contra de migrantes regulares e ilegales, se concentra en los factores subyacentes a estos abusos. Así, alude a la discriminación<sup>30</sup>; a cuestiones económicas y sociales que propician la vulnerabilidad de los migrantes, sobre todo de los niños<sup>31</sup>; y a la responsabilidad del Estado para proteger a los migrantes. Al respecto, puntualiza que el Estado es responsable si no actúa en la esfera legislativa o ejecutiva, aunque los problemas de la migración se produzcan en el ámbito privado. Además, es directamente responsable de la actuación de sus funcionarios en los controles fronterizos, juicios –sea detención administrativa con miras a la expulsión o procesos penales–, expedición y anulación de visados y permisos de trabajo, y protección consular. También debe garantizar el derecho a la libertad de asociación, la atención sanitaria primaria y a la educación infantil básica.<sup>32</sup>

---

28.- Cfr. BUSTAMANTE (2008) párrs. 13 y 60.

29.- Cfr. BUSTAMANTE (2005) párrs. 56-59.

30.- Ibid. párrs. 66-69.

31.- Ibid., párrs. 70-72. Destaca los fenómenos a los cuales los menores están expuestos, tales como la emigración de los niños sin ser acompañados y los intentos de los padres por reunirse con sus hijos que los impulsan a recurrir a tratantes, con el consecuente riesgo por parte de los niños de exponerse a situaciones de trata o a otras formas de abusos.

32.- Ibid., párrs. 63-65.

## 1.4. Relatoría Especial del Sr. François Crépeau (2011-a la fecha)

A la fecha, este relator ha evacuado tres informes sobre los derechos humanos de los migrantes, caracterizados por ser temáticos en torno a: privación de libertad de los migrantes en situación irregular,<sup>33</sup> dificultades relativas al control de la migración y las fronteras en el marco de la seguridad,<sup>34</sup> explotación laboral de los migrantes y el acceso a una reparación efectiva.<sup>35</sup>

En materia de protección de derechos de los migrantes, destacan las siguientes conclusiones:

a) La privación de libertad por motivos relacionados con la migración nunca debe ser obligatoria ni automática, sino que debe imponerse como medida de último recurso (v.g. con fines de control de la inmigración en un caso determinado si la persona afectada presenta riesgo de fuga o representa un peligro para sí misma o para la seguridad pública), únicamente durante el período más breve posible y cuando no exista una medida menos restrictiva. Así, las razones alegadas por los estados para justificar la privación de libertad deben estar claramente definidas y enumeradas exhaustivamente en la legislación. Como recomendación, el relator exhorta a los estados a que consideren la posibilidad de abolir progresivamente la detención administrativa de los migrantes.<sup>36</sup>

b) Determinadas categorías de migrantes son más vulnerables a explotación, tales como los trabajadores migrantes temporales, los trabajadores domésticos migrantes, las mujeres, los niños y los migrantes irregulares. Su acceso a un recurso efectivo en caso de violación de sus derechos puede ser muy difícil o imposible. Si se reconocieran las necesidades de mano de obra de

los estados de destino y se impusieran sanciones a los empleadores explotadores, se reduciría la migración irregular y se limitaría el poder de las organizaciones de traficantes, contribuyendo así a mejorar el respeto, la protección y la efectividad de los derechos humanos de los migrantes. A este respecto, recomienda establecer políticas nacionales de migración coherentes y amplias que tengan en cuenta las cuestiones de género para todas las etapas del proceso migratorio, coordinadas a nivel de todo el gobierno y elaboradas tras amplias consultas con las instituciones nacionales de derechos humanos, el sector privado, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, la sociedad civil y los propios migrantes, con el apoyo de organizaciones internacionales. Los ministerios encargados de, entre otros asuntos, la salud, la educación, el empleo, la infancia y las políticas sociales, deberían participar plenamente en la elaboración de dichas políticas de migración. Las políticas deberían tener, además, un enfoque basado en los derechos humanos y prevenir prácticas de contratación éticas, la aplicación efectiva de la normativa laboral a todos los trabajadores migrantes, la atención de las necesidades de mano de obra de todos los niveles de cualificación, y la adecuación más eficaz entre la oferta y la demanda de empleo.<sup>37</sup>

---

33.- Cfr. CRÉPEAU (2012).

34.- Cfr. CRÉPEAU (2013).

35.- Cfr. CRÉPEAU (2014).

36.- Cfr. CRÉPEAU (2012) párs. 68-75.

37.- Cfr. CRÉPEAU (2014) párs. 66-70.

## 2. POLÍTICA MIGRATORIA CHILENA: AVANCES Y DESAFÍOS

### 2.1. Avances de las políticas públicas en materia de migración

La Ley de Migraciones chilena es la de más antigua data en Sudamérica (Decreto Ley nro. 1094 de 1975) y, aunque ha sufrido ciertas modernizaciones, como por ejemplo en materia de refugiados (Ley nro. 20430) y de crímenes de trata de personas (Ley nro. 20507), aún hoy carece del reconocimiento de los derechos de los migrantes.<sup>38</sup>

Actualmente existe un proyecto de ley sobre la materia en tramitación en el Congreso (Proyecto de Ley de Migración y Extranjería, boletín nro. 8970-06, de 4 de junio de 2013), sin embargo esta tentativa de mejora legislativa ha sido criticada desde un inicio, pues la propuesta enfatiza los aspectos económicos que conlleva para el país el recibir oleadas de migrantes, pero no desarrolla de la misma forma el aspecto de protección de sus derechos.<sup>39</sup> Aunque consagra ciertos derechos laborales y de salud, pero restringido a aquellos residentes que, en calidad de titulares o dependientes, hayan permanecido en Chile de manera continua, por un período mínimo de 2 años (artículos 11 y 12 del proyecto en comento) de educación, aun a quienes están en condición irregular (artículo 13 del proyecto), así como el derecho a solicitar la reunificación familiar (artículo 14 del proyecto).

Así las cosas, el gobierno se ha propuesto desarrollar una política y cultura migratorias basadas en la promoción y aplicación de los instrumentos internacionales sobre protección de los migrantes y los principios de política migratoria acordados

en el marco de la Conferencia Sudamericana de Migraciones, para lo cual prepara un nuevo proyecto de ley que cambie el enfoque actual, basado en una perspectiva de seguridad y de gestión de mano de obra inmigrante, por una perspectiva de inclusión, integración regional y un enfoque de derechos que aseguren la inserción efectiva de esta población al país y que permita una coordinación dinámica, cooperadora y eficiente de todos los entes públicos relacionados con la política migratoria.<sup>40</sup>

La política migratoria en vigor se basa en el Instructivo Presidencial nro. 9 del 2008, el cual considera cuatro ejes que orientan la acción gubernamental frente al fenómeno de la migración: 1. Chile, país de acogida: apertura a las migraciones con intención de establecerse de manera indefinida o temporal, incluyendo a las personas forzadas a dejar su país, como los refugiados y desplazados; 2. Integración de los migrantes: aceptación del migrante dentro de la sociedad con respeto de su especificidad cultural; 3. Procesos de integración regional: sea a través de acuerdos bilaterales o multilaterales, se busca involucrar a los países de destino, tránsito y origen de la migración, pues las externalidades de la migración conllevan una responsabilidad compartida; 4. Capacidad de regulación y administración: el Estado debe desarrollar marcos jurídicos sobre migración para proteger a las personas. Luego, la política nacional migratoria se funda en los siguientes principios: 1.

---

**38.-** Cfr. CENTRO DE DERECHOS HUMANOS (2014) p. 337.

**39.-** V.g. ver crítica al enfoque del proyecto en DOÑA y MULLAN (2014) pp. 6-10.

**40.-** Cfr. BACHELET (2013) p. 155; BACHELET (2014) pp. 11 y 70.

Residencia y libertad de circulación; 2. Libertad de pensamiento y de conciencia; 3. Acceso a la residencia en condiciones igualitarias y debidamente informadas; 4. Acceso a la justicia; 5. Integración y protección social de los inmigrantes, en especial en temas de educación, salud y trabajo; 6. Respeto de los derechos laborales de los trabajadores extranjeros; 7. No discriminación; 8. Regularidad de los flujos migratorios; 9. Reunificación familiar; 10. Participación ciudadana en la gestión migratoria. Asimismo, imparte instrucciones para la aplicación de esta política: 1. Creación del Consejo de Política Migratoria, a fin de dar un tratamiento intersectorial y una atención multidisciplinaria a los desafíos que impone el complejo fenómeno de las migraciones; 2. Modernización de la gestión migratoria, incluyendo normas, procedimientos de atención y rediseño organizacional; 3. El Ministerio del Interior, a través del Departamento de Extranjería y Migración (DEM), tendrá el rol de implementar los principios de esta política de manera intersectorial, como secretaría técnica del Consejo de Política Migratoria; 4. La secretaría técnica convocará a los servicios públicos nacionales a suscribir protocolos de acuerdo y coordinación para el cumplimiento de los compromisos adoptados en implementación de esta política.

Desde la dictación de este Instructivo, se destaca la firma de una serie de convenios intersectoriales de colaboración para la integración de los migrantes, y la existencia de protocolos de acuerdo e instrucciones cuyo propósito es promocionar acciones de acogida: 1. Acción especial de protección de la maternidad, medida conjunta con el Ministerio de Salud, tendiente a facilitar el acceso a los servicios de salud en los establecimientos de la red pública a aquellas trabajadoras extranjeras que, residiendo en Chile, queden embarazadas. Ellas podrán optar a un permiso de residencia temporal

certificando que controlan su situación de embarazo en el centro de salud que corresponde a su domicilio (Oficio Circular nro. 1179, de enero del 2003, DEM; Oficio ORD-A-14 nro. 3229, de Junio del 2008, Ministerio de Salud); 2. Acción especial de acceso a la educación, medida conjunta con el Ministerio de Educación, que facilita y promueve la incorporación a los diversos establecimientos de educación general básica y media de todos los hijos de migrantes que residan en Chile, independientemente de la condición migratoria de sus padres (Oficio Circular nro. 6232 de mayo de 2003, DEM; Oficio ORD N° 07/1008(1531) de agosto de 2005, Ministerio de Educación); 3. Convenio conjunto con la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) que facilita el acceso a Educación Parvularia, cuyo objetivo es facilitar el ingreso a programas de educación parvularia de hijos e hijas menores de 5 años de mujeres inmigrantes o refugiadas, independientemente de la condición migratoria en que niños y niñas se encuentren (Resolución Exenta nro. 6677 de noviembre de 2007); 4. Convenio que facilita el acceso al sistema público de salud de niñas, niños y adolescentes, el cual permite proporcionar a todos los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años extranjeros, atención de salud en los establecimientos de la red pública de salud en igualdad de condiciones de sus pares chilenos, siendo válido para todos los menores de 18 años, independientemente de su situación migratoria en Chile y la de sus padres, tutores o representantes legales (Resolución Exenta nro. 1914 de marzo de 2008); 5. Convenio firmado con el Servicio Nacional de la Mujer, que facilita el acceso a la red de protección de víctimas de violencia intrafamiliar de mujeres inmigrantes, solicitantes de refugio y refugiadas (Resolución Exenta nro. 80 388 de diciembre de 2009); 6. Convenio suscrito con el Servicio Nacional de Menores que facilita el acceso a la red de protección de la infancia y adolescencia

de hijas e hijos de familias de inmigrantes y/ o refugiados vulnerados en sus derechos o infractores de ley, cualquiera sea la condición migratoria en que niños, niñas y adolescentes se encuentren. Además, colabora en la gestión para la resolución de residencia de aquellos menores de 18 años que no se encuentren acompañados por su padre, madre o tutor, o aquellos menores de edad que se encuentren en proceso de adopción (Resolución Exenta nro. 10 654 de Diciembre de 2009).

En el marco de la Política Nacional Migratoria, se destaca en los últimos meses la creación (por Decreto nro. 1393, publicado el 22 de septiembre de 2014) del Consejo de Política Migratoria, entidad asesora de carácter permanente, cuya función es colaborar en la labor de diseñar y mantener una Política Nacional Migratoria y coordinar las acciones, planes y programas de todos los actores institucionales en materia migratoria. Además, la creación de una nueva visa temporal por motivos laborales, en aplicación a partir del 2 de marzo de 2015 (Circular nro. 7, DEM), la cual puede ser solicitada en el DEM y las oficinas de extranjería de cualquier provincia. La persona solo debe presentar el formulario requiriéndola junto a un contrato de trabajo suscrito en Chile. Este nuevo permiso tiene una extensión de un año, prorrogable por una vez. El empleador debe suscribir un contrato de acuerdo a la ley laboral chilena vigente (obligación de pago de sueldo mínimo, cumplimiento en el pago de cotizaciones de salud y AFP) y no tiene la obligación de pagar el o los pasajes de regreso del migrante y su familia a su país natal al término de la relación laboral.

Asimismo, es posible destacar la firma de nuevos convenios sectoriales: 1. Convenio entre el Ministerio del Interior y la Municipalidad de Santiago en beneficio de los niños migrantes en situación

irregular que estudian en la comuna, a través de la ejecución del Programa “La Escuela somos todos”, instancia que incentivará a las familias extranjeras para que regularicen su situación migratoria y así puedan acceder a los beneficios sociales que entrega el Estado, tales como Subvención Escolar Preferencial, Subvención de Pro-retención, certificación reconocida de sus estudios, acceso a Becas para la Educación Superior; 2. Convenio entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y las Municipalidades de Santiago, Recoleta, Quilicura e Independencia, a fin de transferir recursos desde el Fondo Organización Regional de Acción Social (ORASMI) para la asistencia de residentes vulnerables, fondo anual desconcentrado, aprobado por la Ley de Presupuesto para el sector público destinado al desarrollo de programas de acción social que reflejen las políticas sociales de Gobierno en lo que respecta a la atención transitoria de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social (el cual se rige por la Circular nro. 35 del 5 de agosto de 2008 de la Subsecretaría del Interior); 3. Convenio entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y FONASA para que los inmigrantes puedan acceder a la red pública de salud mientras tramitan su visa. Antes de esta firma, los extranjeros debían esperar la tramitación completa de la visa –aproximadamente cuatro meses– para poder acceder a una serie de servicios que el Estado provee, entre ellos los de salud, generando una situación de vulnerabilidad a más de 45 mil personas. Ahora, en cambio, los extranjeros podrán acceder a los beneficios de salud desde el momento en que son ingresados al Registro Nacional de Extranjeros.<sup>41</sup>

---

**41.-** Cfr. Sección noticias del sitio web del DEM, disponible en <<http://www.extranjeria.gob.cl/noticias/>>, fecha consulta: 19 marzo 2015.

Especial mención requiere el inicio en noviembre de 2014, con la asistencia de 29 organizaciones de migrantes en Santiago, de un proceso consultivo con mesas de trabajo que inicia el DEM a fin de contribuir al debate de la creación de la nueva normativa migratoria, denominados “Encuentros Consultivos para el Proyecto de Ley de Migración”.

De esta manera, se busca conocer en profundidad la realidad local de la migración en las distintas zonas por las diferencias importantes entre unas y otras. Cabe señalar que es primera vez que se realiza un proceso de consulta que abarque a todos los actores de la migración y que se extienda a todo Chile. Los Encuentros continuaron luego en regiones (Arica, Iquique, Valparaíso, Punta Arenas y Antofagasta) y se dio por finaliza esta primera etapa del proceso de participación social en enero de 2015, con la asistencia de representantes de organismos internacionales, universidades estatales y privadas, y organizaciones que trabajan con migrantes, en la CEPAL.<sup>42</sup>

## 2.2. Desafíos para una protección efectiva de los derechos de los migrantes

Es del caso enfatizar que los migrantes deben ser protegidos en el ejercicio de sus derechos, procurando que el principio de no discriminación se realice en la práctica del día a día, garantizándoles un trato igualitario respecto de los nacionales, pues no pueden realizarse diferencias arbitrarias o carentes de fundamento, por lo que se destaca este desarrollo de la política nacional migratoria desde el año 2008 a la fecha, aunque es criticable que se encuentre plasmada en normas cuya fuerza de ley es precaria,<sup>43</sup> en cuanto dependen de las instrucciones que el Gobierno de turno imparta

y, en ese sentido, carecen de garantías en cuanto a su mantención y perdurabilidad. Baste observar que esta política es la que hubiere sido instaurada el año 2008 por el primer gobierno de Michelle Bachelet, siendo continuada dicha labor en su segundo mandato, a partir del año 2014, pero en el gobierno anterior, de 2010 a 2014, no se implementó ninguna nueva instrucción, convenio o protocolo de acuerdo para dar continuidad al trabajo realizado con anterioridad. Sólo se envió a tramitación el proyecto de ley ya aludido, del cual ya se hecho prevención respecto de sus críticas por no considerar un enfoque centrado en los derechos humanos.

En efecto, la situación o riesgo de vulnerabilidad de los migrantes es de tal envergadura, que la necesidad de protegerlos debe ser una preocupación constante e impostergable. Si bien el Estado se ha propuesto proteger los derechos de las personas migrantes, creemos que el actual proyecto en tramitación de convertirse en ley no sería una herramienta normativa adecuada para el pleno reconocimiento de sus derechos y garantía del ejercicio de los mismos, pues si bien es cierto la alusión a sus derechos expresamente se considera un avance legislativo respecto de la regulación actualmente vigente, se consagran de forma limitada, por lo que el mismo texto legal constituiría una discriminación arbitraria. Esto es patente, por ejemplo, en el caso de los derechos

---

42.- Ibid.

43.- Coinciden en que este instructivo, si bien constituye un avance, carece de fuerza de ley, CANO et al. (2009) p. 53, STEFONI (2011) p. 17, DOÑA y MULLAN (2014) p. 2.

de la salud y seguridad social que se reconocen en plenitud sólo a aquellos residentes con un mínimo de permanencia de dos años (Proyecto de Ley de Migración y Extranjería, boletín nro. 8970-06, artículos 11 y 12).

En Chile, históricamente la temática de los migrantes dentro de la disciplina del Derecho Internacional Público ha contado con escasa reflexión, desarrollo y difusión, en comparación a lo que ocurre en otros países de Latinoamérica. Sin embargo, este es un tema que goza del impulso de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, por lo que se cuenta con parámetros que nos guían en la consecución de la debida protección jurídica de los migrantes. Lamentablemente, se excluyeron referencias a los acuerdos internacionales en el actual proyecto de ley en tramitación. En su oportunidad, Joaquín Barañaño, asesor de la Subsecretaría del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, quien estuvo a cargo de la redacción del proyecto de ley, afirmó que en su diseño se consideraron los acuerdos internacionales ratificados y vigentes en Chile susceptibles de aplicación en la materia. Sin embargo, ya es posible percibir la falta de reconocimiento expreso de la aplicación de esta normativa, pues si bien el anteproyecto de ley en su artículo 3° indicaba que “[el] Estado promoverá y difundirá los derechos, garantías y obligaciones de los migrantes, establecidos en la Constitución Política de la República, los acuerdos internacionales y las leyes vigentes”, en el proyecto ingresado a tramitación en este artículo se eliminó la referencia explícita a los acuerdos internacionales quedando como sigue: “El Estado promoverá los

derechos que le asisten a los extranjeros en Chile, así como también los deberes y obligaciones establecidos en la Constitución Política de la República y las leyes”.<sup>44</sup>

Es pertinente recordar que el año 1989 se incorporó a la Constitución Chilena un inciso 2° al artículo 5°, en el cual se consagra que es deber de los órganos del Estado respetar y promover los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados y vigentes en Chile. De acuerdo a la historia fidedigna de esta reforma constitucional, era de interés conquistar una democracia estable, para lo cual se considera relevante reforzar los derechos humanos con la incorporación al ordenamiento jurídico interno de las normas internacionales, las que así pasaron a formar parte de la constitución material y adquirieron plena vigencia, validez y eficacia jurídica, pues ningún órgano del Estado puede desconocerlas y deben todos ellos respetarlas y promoverlas.<sup>45</sup> También se ha de enfatizar que Chile forma parte de la comunidad internacional y de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos al ser Estado miembro de la ONU, de la Organización de Estados Americanos (OEA), y por el haber firmado, ratificado y puesto en vigencia fundamentales instrumentos internacionales multilaterales de aplicación general, tales como la Carta de la ONU de 1945, la DUDH de 1948, la Carta de la OEA de 1948, la Declaración Americana del Derecho y Deberes del Hombre de 1948, el PIDCP de 1966, el PIDESC de 1966 y la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, los cuales ponen de manifiesto la preocupación

44.- INSTITUTO CATÓLICO CHILENO DE MIGRACIÓN – INCAMI (2012) pp. 9 y 10.

45.- Cfr. NOGUEIRA (1996) pp. 351 y 352, CEA (1997) p. 84, CUMPLIDO (2003) pp. 365-374, PFEFFER (2003) p. 478.

por el respeto de la dignidad humana. Por tanto, Chile es un Estado parte de una comunidad que ha venido trabajando en el ámbito internacional por el respeto de los derechos de las personas y de su dignidad inherente, desde 1948, en base al *ius cogens*, el derecho consuetudinario internacional y el derecho convencional internacional, sistema de protección coadyuvante y complementario del derecho interno de los estados. Siendo así las cosas, el Estado no podría sustraerse de las recomendaciones realizadas por los relatores especiales de ONU y debiera tenerlas en consideración al momento de renovar la normativa y políticas migratorias chilenas.

## CONCLUSIONES

1. Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos guían a los estados en la consecución de la debida protección jurídica de los migrantes. Siendo Chile Estado parte de la comunidad internacional, y en especial miembro de la ONU, debiera seguir las recomendaciones de la relatoría especial sobre derechos de los migrantes que ha trabajado en el seno de los órganos subsidiarios de la ONU, la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo de Derechos Humanos.
2. Actualmente el sistema jurídico chileno que regula las migraciones no se ajusta a los cánones básicos exigidos para garantizar un mínimo de salvaguarda a los derechos de los migrantes, pero la existencia y desarrollo de este fenómeno social nos obliga a crear una normativa base que facilite la construcción de políticas que tiendan no sólo a la libre circulación de personas, sino también al respeto de su dignidad por sobre cualquier otra consideración. Además, se ha de considerar el plexo normativo desarrollado en el ámbito internacional y procurar la implementación de una normativa nacional que se adecúe a este.
3. Se reconoce que la creación de normas administrativas infralegales ayudan a sortear problemas urgentes que se presentan en la vulnerable realidad de los migrantes en Chile, sin embargo, desde el punto de vista de la perdurabilidad de la protección, son mecanismos precarios de protección.
4. Urgente es la creación de una ley que permita dar soporte estable a una política migratoria basada en un enfoque de derechos humanos. Ésta no sólo debiese preocuparse de los derechos sociales de los migrantes (salud y educación), sino de las situaciones de discriminación, racismo y xenofobia; condiciones laborales abusivas; protección en los procesos de detención; situaciones que impactan a los grupos de migrantes más vulnerables, como los irregulares, mujeres y niños, en especial la trata de personas y el tráfico de migrantes; protección de la familia a través del reconocimiento y ejercicio del derecho a la reunificación familiar; el fortalecimiento de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo el derecho a asociación de los migrantes para hacer frente de mejor manera a su vulnerabilidad estructural; el fomento de la protección consular; mecanismos judiciales para defensa de los migrantes; formación de los funcionarios para el pleno y eficaz respeto de los derechos de los migrantes; creación de sistemas de información no sólo para los migrantes, sino también para los nacionales del Estado de acogida, de manera tal de avanzar en materia de educación y cultura de tolerancia.

## BIBLIOGRAFÍA

**BACHELET, M.** (2013): *Chile de Todos. Programa de Gobierno, Michelle Bachelet 2014-2018*. Disponible en <<http://www.gob.cl/programa-de-gobierno/>>, fecha de consulta: 19 marzo 2015.

\_\_\_\_\_ (2014): *Mensaje presidencial, 21 de mayo de 2014* (Santiago, Gobierno de Chile). Disponible en <[http://www.21demayo.gob.cl/pdf/2014\\_cuenta-publica.pdf](http://www.21demayo.gob.cl/pdf/2014_cuenta-publica.pdf)>, fecha de consulta: 19 marzo 2015.

**BUSTAMANTE, J.** (2005): Primer informe de 30 de diciembre de 2005, Comisión de Derechos Humanos – ONU, documento E/CN.4/2006/73.

\_\_\_\_\_ (2007): Segundo Informe de 14 de febrero de 2007, Consejo de Derechos Humanos – ONU, documento A/HRC/4/24.

\_\_\_\_\_ (2008): Tercer informe de 25 de febrero de 2008, Consejo de Derechos Humanos – ONU, documento A/HRC/7/12.

\_\_\_\_\_ (2009): Cuarto informe de 14 de mayo de 2009, Consejo de Derechos Humanos – ONU, documento A/HRC/11/7.

\_\_\_\_\_ (2010): Quinto informe de 16 de abril de 2010, Consejo de Derechos Humanos – ONU, documento A/HRC/14/30.

\_\_\_\_\_ (2011): Sexto informe de 21 de marzo de 2011, Consejo de Derechos Humanos – ONU, documento A/HRC/17/33.

**CANO, M. V., CONTRUCCI, M. y MARTÍNEZ, J.** (2009): *Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio* (Santiago, CEPAL - Serie Población y desarrollo N° 88) 84 pp.

**CEA EGAÑA, José Luis** (1997): “Los tratados de derechos humanos y la Constitución Política de la República”, *Ius et Praxis* (vol. 2 n° 2): pp. 81–92.

**CENTRO DE DERECHOS HUMANOS** (2014): “Derechos de los migrantes y refugiados”, Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2014 (Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales) pp. 333–376.

**CRÉPEAU, F.** (2012): Primer informe de 2 de abril de 2012, Consejo de Derechos Humanos – ONU, A/HRC/20/24.

\_\_\_\_\_ (2013): Segundo informe de 24 de abril de 2013, Consejo de Derechos Humanos – ONU, A/HRC/23/46.

\_\_\_\_\_ (2014): Tercer informe de 3 de abril de 2014, Consejo de Derechos Humanos – ONU, A/HRC/26/35.

**CUMPLIDO CERECEDA, Francisco** (2003): “La reforma constitucional de 1989 al inciso 2° del artículo 5° de la Constitución: sentido y alcance de la reforma. Doctrina y jurisprudencia”, *Ius et Praxis* (vol. 9 n° 1): pp. 365 – 374.

**DOÑA REVECO, C. y MULLAN, B.** (2014): “Migration Policy and Development in Chile”, *International Migration* (vol. 52 n° 5): 1-14.

**GRUPO DE TRABAJO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES** (1998): *Medidas para mejorar la situación de todos los trabajadores migrantes y hacer que se respeten sus derechos humanos y su dignidad, Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos sobre los Derechos Humanos de los Migrantes presentado de conformidad con la resolución 1997/15 de la Comisión de Derechos Humanos*, Comisión de Derechos Humanos – ONU, documento E/CN.4/1998/76, 10 de marzo de 1998.

\_\_\_\_\_ (1999): *Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos en los Derechos Humanos de los Migrantes, presentado de conformidad con la resolución 1998/16 de la Comisión de Derechos Humanos*, Comisión de Derechos Humanos – ONU, documento E/CN.4/1999/80, 9 de marzo de 1999.

INSTITUTO CATÓLICO CHILENO DE MIGRACIÓN – INCAMI (2012): “Una nueva Ley de Extranjería para Chile. Entrevista a Joaquín Baraño, asesor Ministerio del Interior y Seguridad Pública”, *Migrantes* (n° 70): pp. 8-11.

**MEDINA QUIROGA, Cecilia y NASH ROJAS, Claudio** (2003): “Parte I. Doctrina. A. El sistema internacional de protección de los derechos humanos y B. Importancia y alcance de los instrumentos internacionales de derechos humanos en el ámbito nacional”, Defensoría Penal Pública, *Manual de Derecho internacional de los derechos humanos para defensores penales públicos* (Santiago, Centro de Documentación Defensoría Penal Pública) pp. 18–84.

**NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto** (1996): “Los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico chileno”, *Revista Chilena de Derecho* (vol. 23 n° 2 y 3, tomo I): pp. 341 – 380.

**PFEFFER URQUIAGA, E.** (2003): “Los tratados internacionales sobre Derechos Humanos y su ubicación en el orden normativo interno”, *Ius et Praxis* (vol. 9 n° 1): pp. 467 – 484.

**RODRÍGUEZ, Gabriela** (2000): Primer informe de 6 de enero de 2000, Comisión de Derechos Humanos – ONU, documento E/CN.4/2000/82.

\_\_\_\_\_ (2001): Segundo informe de 9 de enero de 2001, Comisión de Derechos Humanos – ONU, documento E/CN.4/2001/83.

\_\_\_\_\_ (2002a): Tercer informe de 15 de febrero de 2002, Comisión de Derechos Humanos – ONU, documento, E/CN.4/2002/94.

\_\_\_\_\_ (2002b): Cuarto informe de 30 de diciembre de 2002, Comisión de Derechos Humanos – ONU, documento, E/CN.4/2003/85.

\_\_\_\_\_ (2004a): Quinto informe de 12 de enero de 2004, Comisión de Derechos Humanos – ONU, documento, E/CN.4/2004/76.

\_\_\_\_\_ (2004b): Sexto informe de 27 de diciembre de 2004, Comisión de Derechos Humanos – ONU, documento, E/CN.4/2005/85.

**STEFONI ESPINOZA, C.** (2011): “Ley y Política Migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante”, Ponencia en *IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo: Crisis global y estrategias migratorias, hacia la redefinición de las políticas de movilidad*. Disponible en <<http://rimd.reduaz.mx/pagina/secciones?id=334>>, fecha de consulta: 23 marzo 2015.



**POSTMODERNIDAD Y CIUDADANÍA:  
UNA LECTURA A LA SITUACIÓN  
SOCIOPOLÍTICA DEL CAMBIO  
CONSTITUCIONAL EN EL CHILE ACTUAL**

*POSTMODERNITY AND CITIZENSHIP: A VIEW OF THE  
SOCIO-POLITICAL SITUATION OF CONSTITUTIONAL  
CHANGE IN CHILE TODAY.*

---

autor  
**Carlos Andrés Reyes González<sup>1</sup>**

## RESUMEN

A la luz de una mirada histórico-filosófica, el presente trabajo se propone problematizar la situación política actual a la que se enfrenta el gobierno de Michelle Bachelet, específicamente en lo concerniente a la demanda ciudadana de transformaciones político-institucionales que se ha hecho sentir en los últimos años.

Este trabajo asume la idea de que el problema de la legitimidad interviene en la toma de decisiones políticas por parte de las autoridades gubernamentales a la hora de proponer reformas públicas, con el propósito latente de asegurar la permanencia de las instituciones políticas vigentes, siendo la reforma constitucional un buen ejemplo de ello.

En términos metodológicos, nuestra propuesta dice relación con la instauración de un nexo dialógico entre los diferentes modos de reflexión que tanto la historia como la filosofía permiten, para de esta manera favorecer una lectura diagnóstica, sociológica y política del cambio constitucional que se avecina

**PALABRAS CLAVE:** postmodernidad, ciudadanía y libertad.

## ABSTRACT

In light of a historical and philosophical view, the present article sets out to regard the current political situation faced by Michelle Bachelet's Government as a problem to discuss, particularly concerning the citizen demand for political institutional transformations.

This work presupposes that the legitimacy issues have an influence on the political decisions governmental authorities make when proposing political reforms. Their purpose is to guarantee the continuation of the current political institutions. The constitutional reform is a good example of it.

Methodologically, we propose the establishment of a dialogical nexus between historical and philosophical thoughts to favour a sociological and political diagnosis for the future constitutional transformation.

**KEYWORDS:** postmodernism, citizenship and freedom.

---

1.- Licenciado en Psicología, Universidad Católica del Norte, Chile. Magíster en Filosofía, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Candidato a Magíster en Ciencia Política, Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile. Es profesor de Epistemología en la carrera de psicología de la Universidad de Ciencias de la Educación (UNIACC), Chile y ha realizado clases en diferentes instituciones y áreas disciplinarias asociadas a las humanidades. Dentro de sus publicaciones anteriores destacan: "Aproximación a la Política y el quinismo en el proyecto de Sloterdijk: de En el mismo Barco a Normas para el parque humano", Revista Observaciones Filosóficas Nº 13, 2012; "La concepción político-antropológica de Peter Sloterdijk: la horda como útero social y el arte de caminar juntos", en Revista Observaciones Filosóficas Nº 7, 2008. "Ética y Conocimiento: la posición del Círculo de Viena", en Psikeba Revista de Psicoanálisis y Estudios Culturales Nº 7, 2008; "Sloterdijk y Nietzsche: de la negatividad socrática al bello riesgo del entusiasmo", en Psikeba Revista de Psicoanálisis y Estudios Culturales Nº 6, 2007; "Sloterdijk: organización metafórica, modelos de comunicación y crítica del psicoanálisis fundacional", en Revista Observaciones Filosóficas Nº 5, 2007. Correo electrónico: carrego@gmail.com. Artículo recibido el 22 de marzo y aceptado el 25 de mayo 2015.

## INTRODUCCIÓN

En el marco de la contingencia política de los últimos años, en nuestro país existe un consenso respecto de la necesidad de modificar profundamente la Constitución Política que nos heredó la dictadura militar. Si bien no todos los actores de la institucionalidad política vigente están de acuerdo con cambiar las bases mismas sobre las cuales se diseñó la constitución del ochenta, es posible identificar un fervor creciente en la ciudadanía en torno a la urgencia de un nuevo texto constitucional.<sup>2</sup>

Una de las problemáticas planteadas tiene que ver con el procedimiento que se debe utilizar para este cambio, pues por una parte hay quienes defienden la idea de que la Constitución se debe modificar de acuerdo a la ley vigente, es decir, a través de las instituciones que actualmente están en funcionamiento. Sin embargo, hay otros que plantean que la constitución debiera ser modificada a través de una Asamblea Constituyente que discuta, prepare y apruebe una nueva carta fundamental para Chile. Pero como este procedimiento no está prescrito en la actual Constitución, sería necesario aprobar una reforma constitucional que lo permita, para lo cual se deberían seguir los mismos procedimientos legislativos que ya se discutieron en el párrafo anterior. Lo mismo aplicaría para una convocatoria a

plebiscito en el que el pueblo pudiera pronunciarse respecto de generar o no una nueva constitución política.

Al momento de esbozarse la necesidad de una nueva Constitución en el mundo político nacional, se plantea un sinnúmero de cuestiones que van desde la necesidad real de un cambio a la carta fundamental, hasta los procedimientos necesarios para ello. Es por esto que en el presente trabajo se expondrán una serie de interrogantes que funcionarán como una guía para el desarrollo y profundización de este tema, pasando por campos que van desde la filosofía hasta la historia. La pregunta que nos hacemos es: ¿debiera el nuevo texto constitucional recoger a plenitud la idea del Contrato Social instalada en la política del Estado contemporáneo? ¿De qué modo esta modificación podría asegurar un buen gobierno en las actuales condiciones epocales?

El presente ensayo se estructurará en tres grandes fragmentos que intentarán dar respuesta a las interrogantes referidas más arriba. Primero se expondrá un análisis de la naturaleza de la situación sociológico-epocal a la luz de los enunciados planteados por el filósofo alemán Peter Sloterdijk, quien nos permitirá abordar en otros términos la situación antropológica presente siempre en diálogo con politólogos clásicos, antiguos, modernos y posmodernos.

---

2.- En medio del conflicto estudiantil generado en el primer gobierno de Michelle Bachelet (el que es mantenido hasta la fecha), un 76% de la población dijo – durante el año 2011 - “estar de acuerdo” con las demandas que presentaban los estudiantes universitarios y secundarios, quienes entre otras cosas argumentaban la caducidad de la carta constitucional del 80 y la transformación del sistema político institucional. “Este escenario, antecedido por un descontento hacia la clase política chilena y las constantes movilizaciones sociales, instala con fuerza el debate por una Nueva Constitución, que permita mayores niveles de participación, que sea representativa y otorgue espacio a los requerimientos ciudadanos que se hacen sentir”. “¿Necesita Chile una Nueva Constitución? Observatorio género y equidad, Liderazgo y control ciudadano”. Extraído de <http://www.observatoriogeneroyequidad.cl/index.php/reportajes2/4939-inescita-chile-una-nueva-constitucion>. 27 de noviembre de 2014.

Posteriormente se revisará el problema de la representatividad y la participación ciudadana en Chile, bajo el prisma de la interpretación histórico-genealógica de los autores nacionales Gabriel Salazar y Julio Pinto, lo que nos permitirá brindar un análisis comprensivo del “legalismo institucional” chileno y sus efectos negativos en la promoción y desarrollo de la participación ciudadana en nuestro país.

Finalmente, abordaremos el asunto del diálogo (Ágon) como condición fundamental para restituir la participación popular en los asuntos públicos (articulados desde los conceptos de justicia y libertad arendtianos) a la luz de los dos fragmentos anteriormente esgrimidos.

## I

Si se observa lo referido por John Locke respecto de que el origen del Estado se halla en un pacto esencialmente colectivo (contrato social) mediante el cual los individuos le otorgan a éste el poder para gobernar, la participación ciudadana debe necesariamente quedar asentada no solo en los poderes representativos del Estado, sino también en la sensación de la ciudadanía de que su voz forma parte de este entramado político-social.<sup>3</sup>

Si bien la lógica de este autor inglés está situada en un contexto histórico diferente al actual (británico “proto-liberalista”, según Varnagy),<sup>4</sup> su enunciación

—intensamente moderna— invita, en lo presente, a la restitución de los derechos de la ciudadanía en un ambiente sociocultural marcado por el unánime desprestigio social de la institucionalidad pública (lo que asumiremos en este trabajo como la esencia del “posmodernismo”),<sup>5</sup> el creciente desencanto cívico (principalmente en cuestiones políticas) y el paradigmático individualismo burgués característico en nuestros tiempos.

Lo anterior implica necesariamente hacer el ejercicio de diagnosticar antropológicamente la situación epocal en la que se encuentra la sociedad occidental hoy, y ligar este sondeo con las reacciones psicológico-colectivas que se derivan de ello. Así también requiere de una revisión, a grandes rasgos, del concepto de “legitimidad”, de manera de observar la coherencia existente entre los ámbitos políticos institucionales respecto de los ámbitos sociológicos, y determinar además, en lo particular, de qué manera esta situación impacta en nuestra realidad nacional.

Asumimos pues que si algunas de estas prescripciones no es considerada en un estudio político, cualquiera sea su naturaleza, el análisis del tema en cuestión quedará descontextualizado.

Partiendo desde un punto de vista etimológico, ya el término “constitución” contiene en si mismo la idea de comunidad asentada en las bases conceptuales del contractualismo moderno. El concepto

---

3.- Este clásico pensador inglés (1632-1704) refiere que la cesión de derechos que hacen los ciudadanos para el Estado “son revocables”, por tanto los poderes de éste último (ejecutivo y legislativo) deben de actuar siempre en función del bien público, y ser controlados en última instancia por los propios ciudadanos. De ahí su frase célebre: “Las leyes se hicieron para los hombres y no los hombres para las leyes”. VATTIMO (2005) p. 211.

4.-Cfr. VARNAGY (2000) pp. 41-76.

5.-En este trabajo entenderemos por “posmodernidad” la clasificación histórica cultural referida por Gianni Vattimo que señala que en la actualidad se vive en los diferentes planos sociales (artísticos, literarios, científicos, filosóficos y cívicos) la superación de las tendencias valóricas más puras de la modernidad, desde una esfera de confianza veladamente metafísica y esencialmente antropocéntrica, a una de relatividad y desconfianza social con las instituciones modernas. VATTIMO (1990).

en cuestión deriva de los núcleos latinos “cum” (que significa “con” o “en conjunto”) y “statuere” (“establecer”), por tanto el establecimiento de una constitución política, como refiere Norberto Bobbio (et al), implica necesariamente la participación colectiva en un Estado de derecho moderno.<sup>6</sup>

*Lo anterior queda claramente establecido en la constitución Chilena cuando se define la naturaleza humana (al menos desde un punto de vista ontológico-discursivo) como inherentemente organizativa y colectiva: La organización [...] que algunos autores denominan el ‘ser político’ de la persona humana, surge de la búsqueda del ser humano por estar con los demás y formar grupos con objetivos comunes, con distintas ideas de cómo llevar a cabo un proyecto, de cuándo hacerlo y con qué recursos.<sup>7</sup>*

El “ser político”, según esta definición, supone el carácter indispensable de la organización del grupo para su desarrollo pleno. Es necesario, además, decidir en colectividad (“entre todos”, como refiere la carta fundamental) las líneas de acción o la planificación de las acciones para llevar a cabo la iniciativa política y, como se destaca seguidamente, considerar *la elección de uno del grupo que se transforme en el representante de la opinión de todos.*<sup>8</sup>

De acuerdo a esta definición constitucional, no puede haber constitución sin la participación ciudadana propiamente tal, independientemente de las

formas que esta adquiera, ya sea por participación directa o por delegación de otros considerados

“competentes” (representatividad). No obstante, como ya se insinuó en los primeros párrafos, es precisamente en este punto que identificamos un primer problema a tratar.<sup>9</sup>

La deslegitimación con la que se enfrentan las instituciones modernas (específicamente políticas) da cuenta, a nuestro parecer, del descrédito social del sistema en la actualidad. Frases tales como “no confío en los políticos” o “yo no hablo ni de religión ni de política”, extraídas del cotidiano, son buenos ejemplos de ello. Peter Sloterdijk señala a este respecto: *Da la impresión de que la sociedad actual, en medio de la terrible crisis de sus clases políticas, no puede hacer nada mejor que darse una pausa para la reflexión sobre cuestiones fundamentales. Hay que ganar tiempo para un debate constitucional que proceda a una indagación de la forma del mundo. Probablemente, el generalizado menear la cabeza en alusión a las deficiencias del personal político oculta un descontento global que aún no ha tomado forma: apostarí directamente a que se trata de los estados aurales de una toma de conciencia de alcance mundial sobre insuficiencias antropológicas.*<sup>10</sup>

Estos “estados aurales” representan lo que Spengler, aunque en otros términos, diagnostica como “la decadencia de occidente”.<sup>11</sup> Para Sloterdijk las instituciones postmodernas, aunque él no usa

6.- BOBBIO, et al (2002) p. 632.

7.- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

8.- Ibíd

9.- Cabe señalar que para nuestra Constitución la participación ciudadana, entendida como participación política, es principalmente “delegativa”, por tanto la representatividad en el poder está encomendada a los partidos políticos que según nuestra carta fundamental “representan de forma más competente el sentir ciudadano”. MIRES (2004) p. 27.

10.- SLOTERDIJK (1994) pp. 71-72.

este concepto, parecen estar hoy en un lento pero progresivo deterioro sociocultural. En “En el mismo barco: ensayo sobre hiperpolítica”, Sloterdijk afirma que el Estado-nación, institución emblemática de la modernidad, se asemeja hoy a “un castillo de arena, en donde el absentismo muerde con voracidad todas las estructuras de apariencia sólidas”. En otras palabras, *los vínculos sociales giran hoy en el vacío*.<sup>12</sup> Esta ausencia de fundamento es para Sloterdijk la característica esencial de nuestros tiempos (más adelante ahondaremos en este punto), no obstante nos compete examinar primero si la censura frecuente a la clase política no es la proyección latente de este malestar antropológico diagnosticado por el filósofo alemán, encarnado en la esfera del mundo político actual.

En directa relación con lo anterior, parece ser que el ciudadano promedio<sup>13</sup> ve con particular asombro el desfile mediático de la demagogia política con la cual se enfrentan los candidatos al parlamento, ofreciendo un sinnúmero de “ofertones”, beneficios y soluciones, los que, llevados a la praxis, son objetados con irónica elocuencia. En este sentido, los discursos políticos (similar a lo que ocurre con las políticas de marketing) parecen jugar con la esperanza de la gente, al precio de engrandecer

aún más la contra-reacción emocional que invita a la población a aumentar su desencanto, no solo con la clase política, sino también con la cosa pública en general. Pareciera ser, además, que ante esta escena mediática el ciudadano postmoderno —completamente despolitizado— se siente inevitablemente impelido a acordarse de la organizada incongruencia que existe entre los “dichos” y los “hechos” político-publicitarios: *Hay todavía, allá y acá, convincentes megalópatas al viejo estilo, personalidades elevadas de creíble estatura mediática que hacen del arte de lo posible lo imposible [...], pero su esporádica ocurrencia sólo puede relativizar la desproporción global existente entre las energías que se necesitan y las debilidades que están a la vista*.<sup>14</sup>

El discurso político y retórico en la actualidad aparece, por tanto, desligado de su realidad mundana, desproporcionando la tensión hermenéutica existente entre la factualidad externa y la idealidad discursiva. De esta manera se corre el riesgo que el filósofo y lingüista alemán Karl Otto Apel denomina como “autocontradicción axiológica”, esto es polarizar aun más la relación existente entre realidad (entendida esta como mundanidad) y representatividad (interpretación conceptual de la realidad).<sup>15</sup> Esto invita a desconocer, en consecuencia, lo que

---

**11.-** Oswald Spengler, filósofo e historiador alemán, desarrolla una teoría cíclica de la historia universal explicando que cada cultura pasa por un ciclo vital compuesto por cuatro etapas: Juventud, Crecimiento, Florecimiento y Decadencia, de manera análoga al ciclo de vida de cualquier ser vivo. Argumenta que cada etapa presenta una serie de rasgos distintivos que se manifiestan en todas las culturas por igual, enmarcando los acontecimientos particulares. Con base en este esquema, y aplicando un método que él llamó la “morfología comparativa de las culturas”, Spengler proclamó que la cultura Occidental se encontraba en su etapa final, es decir, la decadencia, y afirmó que era posible “predecir los hechos por venir en la historia del occidente” (pérdida de fe en las tradiciones culturales, deslegitimación institucional, cambios fundamentales en las artes, entre otras). SPENGLER (2011).

**12.-** SLOTERDIJK (1994) p. 77.

**13.-** Nos permitimos usar este término (“ciudadano promedio”) pues estamos en un plano general de análisis. Ya precisaremos la concepción de “ciudadanía” en los siguientes párrafos (fragmentos II y III del presente trabajo).

**14.-** SLOTERDIJK (1994) p. 72.

ya los filósofos griegos, aunque desde un plano histórico y paradigmático distinto, Sócrates, Platón y Aristóteles, referían de ello: esto es la desconexión ontológica diametralmente opuesta del discurso persuasivo respecto del veritativo: *Decir de lo que es que es y decir de lo que no es que no es, es verdad (y a su inversa) decir de lo que es que no es y de lo que no es que es, es falso [...] (siempre y cuando) esta afirmación se corresponda con la cosa en cuanto es (su realidad).*<sup>16</sup>

Todo esto, según Sloterdijk, desde un punto de vista filosófico y diagnóstico, puede interpretarse también como un efecto que aparece necesariamente cuando el espíritu postmoderno de la “ausencia de fundamento” alcanza el ámbito de lo político. El dictamen nietzscheano de “Dios ha muerto”<sup>17</sup> parece contener para el autor la lapidaria tesis de la desconfianza creciente de la sociedad actual para arraigarse en confianzas preestablecidas y en relaciones sociales sostenidas.

En ese sentido, el malestar en nuestra cultura (en alusión al texto publicado por Sigmund Freud en 1930)<sup>18</sup> funciona no como refería el metafísico fundador del psicoanálisis,<sup>19</sup> como una tensión entre las pulsiones inconscientes y las restric-

ciones sociales que las instituciones normativas reprimen, sino más bien de manera inversa, es decir, desde la desconfianza en las estructuras sociales (principalmente políticas) que le brindan legitimidad a la institucionalidad vigente y cohesión a la estructura social que representan. Es por ello que la gran masa popular, otrora organizada en colectivos con objetivos y propósitos comunes, hoy se constituye como un fenómeno orgánico desintegrado, paradójicamente constituido por sociedades conformadas por individuos atomizados: Si Immanuel Kant, en los inicios de la época burguesa europea había hablado de la “insociable sociabilidad de los hombres”, doscientos años de modernidad han dado lugar para el alumbramiento de la versión negativa de la fórmula: *la democracia sería según esta visión el consenso político de los insociables apolíticos.*<sup>20</sup>

Casos aparte son las revoluciones ciudadanas que en el último tiempo han aparecido en Europa (“los indignados” en España, como resultado de la crisis económica de la Unión Europea) o en Latinoamérica, encarnadas por las demandas estudiantiles en México, seguidas por movimientos en Colombia y recientemente en Chile. Sin embargo, aun no se puede decir que estas manifestaciones, pese al impacto que en el caso particular de Chile han ge-

15.- Cfr. APEL (1995).

16.- ARISTÓTELES (1978) p. 7. (Los comentarios entre paréntesis están puestos para fines explicativos).

17.- Este dictamen es referido por Friedrich Nietzsche en su obra *La gaya ciencia* (sección 125), que tiende a ser interpretado como un diagnóstico del nihilismo emergente en la modernidad. NIETZSCHE (2002).

18.- El malestar en la cultura (en alemán *Das Unbehagen in der Kultur*) es un ensayo de Sigmund Freud publicado en 1930. Su tema principal es el irremediable antagonismo existente entre las exigencias pulsionales y las restricciones impuestas por la cultura. Es decir, una contradicción entre la cultura y las pulsiones que se desarrolla de la siguiente manera: mientras la cultura intenta instaurar unidades sociales cada vez mayores, restringe para ello el despliegue y la satisfacción de las pulsiones sexuales y agresivas, transformando una parte de la pulsión agresiva en sentimiento de culpa. Por eso, la cultura genera insatisfacción y sufrimiento. “Mientras más se desarrolla la cultura, más crece el malestar y la culpa”. FREUD (2008) p. 130.

19.- Utilizamos esta frase no en términos peyorativos, sino más bien para recalcar que esta corriente del pensamiento psicológico (y social para el caso del texto aludido) se escapa a todo científicismo propio de la disciplina. Las pulsiones (de vida y muerte), la libido o las estructuras intrapsíquicas (ello, yo, superyó) son estructuras conceptuales explicativas (y axiomáticas), pero que no pueden ser medidas bajo parámetros científicistas.

20.- SLOTERDIJK (1994) p. 96.

nerado en las decisiones políticas (como la Reforma Educacional, la Reforma Tributaria o la promesa de una nueva Constitución), son representativas de una mayoría absoluta.

Es por esto que desligar lo político de las otras esferas axiológicas de la comprensión humana parece descabellado si se lee bajo una mirada holística de los fenómenos epocales.

Para el caso particular de nuestro país, la disociación de lo político y lo colectivo nos parece un síntoma de lo señalado anteriormente, por tanto la incorporación de la ciudadanía en las decisiones fundamentales (como lo es la reformulación de una carta constitucional) y la experiencia de la participación efectiva en los asuntos públicos (ya sea personalmente o por delegación) requiere de una comprensión global de lo acontecido en el resto del mundo (con foco en las particularidades propias del territorio nacional). De otra forma, nos parece, la promulgación contractual erigida por filósofos como Locke, Rousseau y Hume (independientemente de sus diferencias específicas)<sup>21</sup> perderá toda validez pues se estará trasgrediendo la esencia misma de los fundamentos políticos y filosóficos modernos occidentales plasmada en la idea del contrato social, esto es la participación ciudadana en decisiones públicas: *Por consiguiente, siempre que cierta cantidad de hombres se unen en una sociedad, renunciando cada uno de ellos al poder ejecutivo que les otorga la ley natural en favor*

*de la comunidad, allí y sólo allí habrá una sociedad política o civil.*<sup>22</sup>

## II

En vista de lo analizado anteriormente, nos preguntamos entonces: ¿de qué modo se puede asegurar un buen gobierno en las actuales condiciones epocales? Esta interrogante implica necesariamente considerar que la crisis de la representatividad heredada de las dificultades antropológicas planteadas más arriba niega de inmediato la posibilidad de asegurar gobernabilidad en las actuales condiciones institucionales si no se consideran los aspectos y diagnósticos representados en el mundo occidental.

La política desprovista de toda legitimidad –fenómeno que como hemos visto no es exclusivo del territorio nacional– no es útil cuando los ciudadanos no participan o no se comprometen en la elaboración de sus preceptos constitutivos; por tanto, la legitimidad formal que adquiere la institucionalidad vigente –tal y como destaca John Locke– quedará exenta de toda legalidad ciudadana (informal) en la medida que no se considere el dictamen epocal desarrollado hasta aquí.<sup>23</sup>

**21.-** Como es el caso de la concepción de “ley natural” entre Locke, Rousseau y Hume, o el pragmatismo que este último le infiere al contrato social.

**22.-** LOCKE (1991) p. 266.

**23.-** Así, por ejemplo, en un plano local, lo demuestran las cifras de la última elección parlamentaria del año 2011, la que da cuenta de la grave crisis de representatividad que el sistema político y electoral chileno presentó: “Con 5,5 millones de personas que no votaron por alguno de los diputados electos, y en donde sólo el 32,5% de los ciudadanos está representado en la Cámara Baja”. FIGUEROA y RAMÍREZ (2011).

No obstante lo anterior, la institucionalidad chilena no ha seguido cursos muy distintos a los ya expuestos, viendo instaurada su legitimidad a través de fenómenos históricos que no han permitido revertir lo hasta aquí señalado. De hecho, la política nacional ha basado —y basa en la actualidad— todos sus argumentos en la adecuación de los razonamientos esgrimidos a los preceptos jurídicos que la sustentan, incluso resistiendo con obstinación (y en muchos casos con severidad) toda manifestación pública que ponga en tela de juicio su viabilidad.

Así lo demuestra, por ejemplo, en la actualidad el caso del Tribunal Constitucional, organismo constitucional que se estructura en función de un conglomerado de abogados colegiados elegidos por la Cámara de Diputado y el Senado (2 y 2 respectivamente), por el ejecutivo (3) y por la Corte Suprema de Justicia (3). El Tribunal Constitucional, además del deber de regirse por la lógica jurídica, tiene la facultad de que sus resoluciones no pueden ser derogadas, *sin perjuicio de que el tribunal mismo rectifique los errores de hecho en los cuales haya incurrido*.<sup>24</sup>

Este Tribunal se encarga de velar por la adecuada aplicación de los principios constitucionales vigentes y de sancionar sus faltas. Además, se rige bajo la idea de la “asepsia política”, pues asume la condición de que la colegiatura jurídica garantiza la posibilidad de “no contaminar” sus decisiones de influencia políticas que le quiten su condición de “neutralidad legal”.

Sin embargo, ¿no es esta decisión una condición velada de poder inscrita en un cientificismo técnico aparentemente despolitizado? Para ser más precisos: ¿no es acaso el “higienismo político e institucional” un artilugio más del control social

tal y como refiere la terminología foucaultiana del poder?

Para el filósofo francés Michelle Foucault, el poder es un fenómeno que cruza todas las esferas de la sociedad desde las más microscópicas hasta las supuestamente asépticas e institucionales, como por ejemplo las disciplinas científicas. Su idea de “poder-saber” destaca que el control social es ejercido no solo por organismos políticos propiamente tales, sino también por concepciones de mundo paradigmáticas que trascienden lo político.<sup>25</sup> Es por ello que las definiciones epistemológicas dominantes en un determinado momento histórico (como por ejemplo la idea de la neutralidad científica) se asumirán como tales, sin mayor cuestionamiento, contribuyendo estas al disciplinamiento de los sujetos (cuerpos) inscritos en un determinado momento histórico-cultural.

En la misma dirección de Foucault, aunque desde un plano disciplinario diferente (la historiografía), Miguel Ángel Pardo destaca que en nuestro país este tipo de decisiones tecnocráticas, que intentan separar el poder político de otras instancias disciplinarias del saber, representan un artilugio ideológico instaurado en la década de los 70 y 80

---

**24.-** REPUBLICA DE CHILE (2010).

**25.-** Cfr. FOUCAULT (2007).

por la filosofía gremialista de Jaime Guzmán<sup>26</sup>, impreso con particular minucia en la constitución del 8, el que no hace más que reaccionar de forma defensiva ante la amenaza aun latente en la dictadura militar del poder cívico emanado de los movimientos sociales previos al régimen armado: *En relación a los ámbitos de participación del poder político y social –entendidos estos últimos como organismos intermedios o “apolíticos”–, primordial resulta establecer la diferencia que debía existir entre ambas esferas, comprendidas estas por su naturaleza ontológica esencialmente distinta y en ningún caso homologable [...] Las decisiones de lo público (para Guzmán) debían (y deben) corresponder exclusivamente al ámbito de lo político (representado por los partidos políticos) y las esferas sociales solo deben tener un poder consultivo y técnico para el apoyo en este ámbito.*<sup>27</sup>

Para Pardo, resulta muy ilustrativa la obsesión conjunta de Pinochet y Guzmán por separar la actividad política de la vida social de los individuos, ya sea por vías discursivas, coercitivas o constitucionales. Además, esta separación –destaca– es refrendada con particular claridad por el artículo N° 23 de la Constitución del 80 (aún vigente), al expresar que *los grupos intermedios entre la comunidad y sus dirigentes que hagan mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce, interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos, serán sancionados en conformidad a la ley.*<sup>28</sup>

Recientemente la presidenta Michelle Bachelet ha planteado, a través de su Ministro Secretario General de Gobierno, Álvaro Elizalde, que la forma sobre la cual se plantearán las discusiones para la elaboración de una nueva carta fundamental en el 2015, se fundará en *un mecanismo democrático, participativo e institucional.*<sup>29</sup> No obstante esta afirmación, el debate en torno al tema aún queda abierto, pues no queda claro de qué manera entender lo institucional en la aseveración de Bachelet (y todos sus ministros), tampoco de qué manera se pretende considerar a la ciudadanía en ello.

¿Esto implica acaso –como proponen algunos– que el debate utilizará la constitución vigente para elaborar un nuevo artículo de carácter provisorio que permita una asamblea constituyente? Y, lo que es más importante, ¿podrá este procedimiento garantizar la satisfacción general de la ciudadanía para revitalizar la confianza en la institucionalidad política vigente?

De acuerdo a autores como Gabriel Salazar y Julio Pinto, Chile es un país esencialmente legalista que involucra dentro de sus decisiones públicas las bases jurídicas para las disposiciones de orden político. La fundación del Estado Chileno hacia las primeras décadas del siglo XIX, según estos autores, encontraría sus orígenes en la herencia colonial hispana, heredando su institucionalidad política y cultural. El “hacendamiento” del grupo

---

**26.**–El gremialismo designa una corriente de pensamiento social, político y económico, inspirada en la Doctrina social de la Iglesia, que sostiene que todo recto ordenamiento social debe basarse en que las sociedades intermedias entre las personas y el Estado (ONG, entidades educativas científicas y humanistas, juntas de vecino, entre otras), libremente generadas y conducidas por sus integrantes, cumplan los fines propios y específicos que a cada una les compete y no otros. PARDO (2014) p. 53.

**27.**– Ibíd (los comentarios entre paréntesis están puestos para favorecer la comprensión del extracto citado).

**28.**– REPUBLICA DE CHILE (2010).

**29.**– Ministerio Secretaría General de Gobierno (2014).

dominante criollo propio del siglo independentista (que se sustentaba en el legalismo monárquico burocrático de carácter autoritario, al tiempo que fuertemente jerárquico cimentado en un orden social basado en la posesión de la tierra), no habría hecho más que perpetuar esta configuración a partir de la legalidad inspirada en la ilustración europea, *pero acomodada a los intereses y necesidades de la élite nacional que le dio origen*.<sup>30</sup>

El problema radica en que esta estabilidad institucional representada por el Estado chileno, para Salazar y Pinto, no es más que una mera durabilidad que se ha mantenido a lo largo de nuestra historia reciente. No obstante, la durabilidad y estabilidad de nuestro sistema político, respecto del cual, tanto en el territorio nacional como internacional, se tiende a reconocer cierta eficiencia, no ha logrado incluir a toda la ciudadanía con la misma eficacia y durabilidad en el conjunto de bondades de la vida moderna. Por el contrario, de hecho la ha reprimido. La elite nacional para estos autores ha pretendido históricamente sostener dicha estabilidad en el tradicional orden hacendal heredado desde la colonia, que según Salazar y Pinto, ha articulado perfectamente la violencia legítima weberiana ejercida por el Estado en nombre de la seguridad nacional (que no es más que seguridad para los intereses de la élite), o en su defecto, y en la medida de que el orden esté garantizado, a través de los votos que la aún supuesta “masa en reposo” (como

sostenía peyorativamente Diego Portales respecto de la ciudadanía) confería al Estado.<sup>31</sup>

Esta herencia sistémico-genealógica de la institucionalidad nacional refleja, para Salazar y Pinto, el déficit estructural e histórico de la acción del Estado con respecto a su ciudadanía, pues la reacción de la sociedad civil frente a su marginación de las virtudes y beneficios de la modernidad ha transitado desde el descontento popular y las revueltas y primeras expresiones de asociacionismo de la clase obrera, a las grandes movilizaciones sociales del siglo XX (incluidas las del XXI, como la “revolución pingüina” y las demandas estudiantiles): *Teniendo todas estas, como principio orientador, la experiencia cotidiana que suscita el diario vivir, lo que se ha llamado “el sentir ciudadano”, y que se refiere a la evaluación que emana desde la ciudadanía sobre la eficiencia o deficiencia del Estado, y que determina la credibilidad de esta hacia el sistema y su adhesión o no adhesión subjetiva al orden legal vigente*.<sup>32</sup>

A la luz de esta genealogía, queda claro que el institucionalismo nacional histórico no ha sabido (ni ha querido saber) incluir de manera efectiva al ciudadano en sus decisiones fundamentales.<sup>33</sup> Por tanto, a nuestro parecer, en términos de gobernabilidad la situación actual posee dos cursos posibles: por una parte, la dinámica político-legalista heredada del verticalismo tradicional de nuestra historia política, en donde es el Estado

30.- SALAZAR y PINTO (1999) p. 12.

31.- La “masa en reposo” es un término empleado por Diego Portales para referirse “a la incapacidad de la ciudadanía de la época para comprometer el orden tradicional Chileno”. PARDO (2014) p. 41.

32.- SALAZAR y PINTO (1999) p. 14.

33.- Salvo el periodo comprendido entre 1962 y 1973 cuando se motiva la participación ciudadana a partir de la Reforma Agraria impulsada por Jorge Alessandri, continuada luego por Frei Montalva, hasta su interrupción abrupta en el golpe de estado realizado al gobierno de Salvador Allende por las fuerzas armadas. Aunque según Salazar y Pinto so pretexto de “impedir la izquierdización del campesinado Chileno luego de la amenaza latente de esta ideología en el mundo de la guerra fría”. PARDO (2014) p. 41.

el encargado de velar por el ejercicio y función de la política (y la protección de sus ciudadanos cual Leviatán Hobbesiano), podría consolidarse y mantenerse; por otra parte, podría convertirse en una verdadera oportunidad (el otro aspecto del “estado antropológico auroral” según Sloterdijk) para restablecer la gobernabilidad cívica del país, en la medida que este procedimiento reconozca en la historia (y aprenda de ella, como refería Maquiavelo) las dificultades de la integración entre lo institucional y lo ciudadano, logrando una efectiva adecuación de ambos aspectos.

Ahora bien, si esto no ocurre, claro está que la nueva constitución —en cuanto a contenido y forma de construcción— se constituirá en un hito más de nuestra historia legalista, oligárquica e institucionalista, que mantendrá por un tiempo la legislación vigente y sumará, a su vez, más puntos en el desarrollo del descontento ciudadano respecto de lo que hoy se denomina como la “clase política”. Esto implica, por tanto, reconocer que no son suficientes las leyes (como refería Locke) para garantizar la satisfacción de las necesidades de las personas y de los objetivos de los gobiernos, pues las leyes, si se arraigan en un pilar fundamentalista que no contemple la participación cívica, no harán más que servir a la represión de la voz de la ciudadanía sobre la cual se sustenta lo político, por lo tanto, la gobernabilidad seguirá determinada por el paternalismo que aun hoy parece considerar

como “infantes” a los desencantados sujetos de la despolitizada ciudadanía chilena.

### III

Desde el punto de vista de la gobernabilidad, cabe preguntarse por la otra cara de la situación estudiada, esto es, reparar en el papel que le corresponde al ciudadano medio en el proceso de erigirse como ente garantizador de la participación de la ciudadanía así como la entendía Aristóteles en la antigüedad.<sup>34</sup> ¿Es posible, en el escenario actual, incorporar al ciudadano en las decisiones políticas de una manera diferente a la tradicional o, por el contrario, conviene más bien mantener la postura que hasta hoy la herencia hacendal, con tintes hobbesiano, ha incitado en las decisiones políticas del Estado chileno?

Como hemos visto en el apartado anterior, la historia de Chile ha sido testigo de cómo la legitimidad del sistema político ha sido subsumida por la importancia que el Estado le ha conferido a la estabilidad y al orden, bajo pretexto de conservar, o ceñirse a, la legalidad de las instituciones democráticas o estatales. Sin embargo, desde dicha argumentación se subentiende que el Estado ha deslegitimado, por vías institucionales, las atribuciones que la democracia le confiere en exclusividad a la ciudadanía, prescindiendo de la sociedad civil como factor

---

34.- El filósofo griego se situaba en un contexto en que “lo cívico” no era entendido como “lo urbano”, sino como “la comunidad”, la civitas, que por su naturaleza era inherentemente política. (ARISTOTELES 1962. p. 82). En un contexto comunitario, la política le correspondía a todos los que eran considerados iguales (excluyendo a esclavos y mujeres), por tanto, la diferenciación que hoy acontece respecto del hombre medio (que es capaz de definirse como ajeno a lo político), es un evento histórico posterior al periodo helénico.

fundamental en la creación y sostenimiento del mismo sistema político nacional.

No obstante entender “lo legal” como “lo justo” es el problema que se desprende de la instauración tradicional de lo político en nuestro país. Encontrar el punto medio entre ambos aspectos constituye el gran problema ético de la política hoy, no solo a nivel local, sino también a nivel global. Es más, su dinámica ontológica tensional, siempre en movimiento (como refiere Arendt), precisamente puede ser el motor que le es constitutivo a las cuestiones hasta aquí problematizadas. Si Aristóteles, 2.350 años atrás, ya antecedió a su *Política* la *Ética Nicomaquéa*, era porque no concebía la separación entre ambos ética y política.

Volviendo al punto inicial de este trabajo, vale recordar que el que la ciudadanía se sienta hoy deslegitimada representa para nosotros el nudo tensional que refleja este aspecto: ¿cómo promover la participación en una sociedad escindida entre preocupaciones personales, que no miran más allá de los límites del propio hogar, respecto de lo público, que aparece a ojos del ciudadano común como una dimensión lejana de asuntos generalmente tratados entre cuatro paredes por los poderes políticos? ¿No es esto un buen reflejo de que el Leviatán hobbesiano está en la actualidad terminando por tragarse a su creador? Si Aristóteles definía como condición básica para la decisión de asuntos públicos el que una polis no superara las 30.000 personas promedio, ¿cómo hacerlo para instaurar el Agón (diálogo) en un contexto que supera (para el caso de nuestro país) los 17 millones de habitantes?

Lamentablemente, la representatividad como mecanismo moderno para la participación pública aparece hoy ligada a las instituciones modernas

más deslegitimadas para el ejercicio de lo político. A nuestro parecer esto refleja las malas decisiones (ineficaces) que en este asunto los representantes de lo cívico han tomado respecto del rol que la ciudadanía les asigna. Importante resulta recalcar, a este respecto, la apreciación del sociólogo y político norteamericano Seymour Martin Lipset, en vista de sortear cualquier confusión al momento de diferenciar entre conceptos como “eficacia” y “legitimidad”. Por una parte, para este autor eficacia significaría el grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno, tales como lo considera la mayoría de la población; no obstante, por otra lado la legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad.<sup>35</sup>

En este sentido, volviendo a Salazar y Pinto, para saber hasta qué punto los sistemas democráticos son legítimos habrá que analizar las formas en que se resolvieron los acontecimientos claves que dividieron históricamente a la sociedad. Las ineficacias de las administraciones de turno condicionan la estabilidad del sistema, pues no cuentan con la satisfacción ni la credibilidad por parte de la ciudadanía, lo que afecta tanto a las políticas en vigencia como a las administraciones de turno: *En caso de que la ineficacia sea insostenible e inevitable, podría afectar no solo a la confianza en el sistema mismo, sino la misma legitimidad de éste [...] Por ello en la estabilidad de un sistema como el nuestro pueden verdaderamente coexistir tanto la ineficacia como la ilegitimidad.*<sup>36</sup>

---

35.-PARDO (2014) p. 42.

36.-SALAZAR y PINTO (1999) p. 14.

En opinión de Salazar y Pinto, lo que ellos llaman el “encamisamiento de la ciudadanía por el poder y el legalismo estatal” es lo que para nosotros representa uno de los factores fundamentales en el distanciamiento de la ciudadanía (bajo argumentos legales o represores) de las decisiones políticas en nuestro país. Es por ello que el restablecimiento del espacio dialógico, tal y como instauraban los griegos en el *Ágora*, revitalizado en nuestros tiempos por la filosofía política de Hannah Arendt, nos parece una reflexión oportuna para el análisis final que nos compete.

Recordemos lo planteado como última interrogante en nuestra introducción, esto es: comprender qué análisis se pueden obtener de la observación de la situación aludida (cambio constitucional en Chile) desde el punto de vista de la justicia, por una parte, y desde el punto de vista de la libertad, por otra. Hasta aquí el punto de vista de la justicia está claro: nuestro país ha seguido un camino legalista en el curso particular de su genealogía histórica local. Ahora nos compete la libertad.

Para la filósofa alemana Hannah Arendt, el concepto de política esta intrínsecamente ligado al de libertad toda vez que se comprende la inherente condición cívica y participativa que ésta le imprime a su definición, la cual escapa al historicismo planteado por filósofos tales como Maquiavelo y Weber. Por el contrario, define “lo político” como aquel espacio dialógico expresado en continuidades

(*Ereignis*) que se dan en diversos tiempos y espacios determinados que delimitan los asuntos públicos de los privados. De hecho, reivindica lo político en su sentido helénico más originario, el de *polis* aristotélica, de manera de que la política es para la autora “esencialmente ciudadana”.<sup>37</sup>

El real valor del espacio público para Arendt, a fin de que los hombres libres se constituyan como iguales (como ciudadanos, para Aristóteles), pasa tanto por el valor del diálogo argumentado (deliberación), como por la “publicidad” que alcanzan sus argumentos racionalmente compartidos y consensuados en beneficio de la comunidad (bien común).

Por tanto, el predominio del ejercicio ciudadano en democracia por sobre cualquier acción o decisión que pudiera surgir desde la visión del Estado, sería el único modo de evitar que las normas se derivaran de órdenes y que, como refieren Salazar y Pinto, por *la positividad del derecho, pueda obtenerse validación jurídica para un contenido arbitrario*.<sup>38</sup>

Desde un punto de vista ético-ontológico, el que Arendt desvincule lo político de lo histórico implica la permanente posibilidad de construir y reconstruir los espacios dialógicos más allá de la institucionalidad vigente, pues cada acontecimiento crea sus propias lógicas y sus propios espacios de discusión, lo que implica que en política nada está completamente determinado: *solo en un mundo*

---

37.- Para Arendt, de acuerdo con la idea ateniense de cultura, la política se alcanza solo cuando accedemos al espacio público en que se pueden debatir polémicamente nuestros problemas, apelando al recurso gramatical y dialógico que, a diferencia del estalinismo extremo (militar o totalitario), en vez de vertical “es diagonal”. ARENDT (1997) p. 146.

38.- SALAZAR y PINTO (1999) p. 17.

*en el que nada acontece se correspondería con las premisas fundamentales de los futurólogos.<sup>39</sup>*

La vida política aparece para Arendt por medio de un “contrato social horizontal” fundado en la libre asociación, y urdido a través del principio de reciprocidad y por medio de promesas mutuas. Ese poder político se funda y se sostiene gracias a la participación espontánea de los ciudadanos, mediante asociaciones o consejos populares que se federan en forma horizontal y escalonada:

*Arendt logra el reto de dignificar la política partiendo de una reivindicación en su sentido aristotélico: una organización libre para atender intereses públicos; nada que ver con el sentido tan común y desvirtuado de ver la política como una actividad maquiavélica o como el ejercicio autorreferencial y exclusivo del gobierno.<sup>40</sup>*

Entonces, si rescatamos este sentido de la política y asumimos la posibilidad de cambio o “libertad positiva”, tal y como lo entiende el politólogo liberalista Isaiah Berlín,<sup>41</sup> estaremos según esta lógica más dispuestos a la posibilidad de construir nuestro futuro.

Con esta visión arendtiana, pretendemos sugerir que la contingencia del sujeto político participativo (ciudadano aristotélico) es posible sólo si se le reconoce la libertad positiva que le corresponde, pues si el hombre puede cambiar cuando quiera —como señala la filósofa—<sup>42</sup>, no será porque esté determinado por el entorno, sino porque en él existe la facultad metafísica de la autodeterminación: mientras que, desde un concepto en el que los actos humanos son ineluctables y determinados, hay margen para aceptar la libertad solamente en un sentido negativo y/o político.<sup>43</sup>

Es en este sentido, se manifiesta la desigual proporción del mundo legalista chileno respecto de la sensación de justicia percibida por la ciudadanía. El desencanto cívico manifestado en el primer fragmento de este trabajo se proyecta ahora no solo por los dictámenes epocales desarrollados más arriba, sino por la historia local que ha erigido a nuestro país desarticulando la esfera institucional de la popular. La paradoja radica en que el liberalismo que encarna la constitución vigente parece coartar precisamente lo que su paradigma promulga: la libertad de expresión, —de “locución”, como propone Arendt—, pues lo que se ha demostrado hasta aquí es que la libertad en cuanto a decisiones públicas,

**39.-** ARENDT (1997) p. 23.

**40.-** CASILLOS CISNEROS (2009) p. 16.

**41.-** El concepto de “libertad positiva” es instaurado por el politólogo liberalista Isaiah Berlin quien refiere que a lo largo de la historia del pensamiento occidental se han dado dos sentidos fundamentales del concepto de libertad: uno positivo y otro negativo. La libertad positiva corresponde al sentido estricto y profundamente filosófico de la libertad. Básicamente, se caracteriza por ser una facultad metafísica de la autodeterminación y, en ese sentido, es una cualificación de la voluntad que, por su propia definición, es limitada y creativa. No obstante, la libertad negativa rescata un sentido más débil, pero funcional, para el discurso cotidiano y jurídico: solo se refiere a la ausencia de coerción para realizar los deseos individuales. BERLIN (1998).

**42.-** “Pues sin la libertad mental para afirmar o negar la existencia, para decir sí o no, no sería posible acción alguna, y la acción es, desde luego, la verdadera materia prima de la política”. ARENDT (1998). p. 13.

**43.-** CASILLOS CISNEROS (2009) p. 17.

como por ejemplo la instauración de un plebiscito popular o de una asamblea constituyente, están coartadas por la normativa vigente.

Nuestra ciudadanía ha requerido tiempo para restablecer confianzas públicas respecto de su derecho al disenso, reprimido no solo en nuestra historia reciente por la dictadura militar, sino también a lo largo de todo el desarrollo de nuestra nación (sean buenos ejemplos la matanza en la Escuela Santa María de Iquique o la matanza de Pampa Irigoien en Puerto Montt).<sup>44</sup> Es por ello que insistimos que la posibilidad de una nueva constitución para el país no tiene solo un impacto a nivel de contenido político. Permitir que la voz popular se revitalice en la decisión de una nueva normativa fundamental constituye el derecho legítimo de restablecer un nuevo tipo de libertad que restituya el derecho de una legalidad ética antes que normalista para el ejercicio político propiamente tal.

## CONCLUSIONES

Hemos visto cómo el problema del cambio constitucional en Chile implica una revisión de las bases antropológicas que constituyen a la sociedad occidental en nuestros tiempos. La postmodernidad nos obliga a replantear los elementos del contrato social instaurados por autores como John Locke, David Hume o Jean-Jacques Rousseau, y evaluar la

vigencia de la institucionalidad política en la posibilidad de brindar legitimidad a la voz ciudadana que estas representan.

El problema de la deslegitimación colectiva del quehacer político alcanza al territorio nacional, que, según sus propias particularidades históricas, da cuenta de cómo el legalismo vigente se lee en su curso genealógico como una condición social instaurada desde la colonia pre-independiente, perpetuada luego por la clase dirigente criolla hacendal.

El problema radica en que la historia de Chile demuestra que su institucionalidad legalista no ha sabido incluir a la voz ciudadana en el ejercicio político y que esta desarticulación se ha visto amparada por la normativa vigente o, en otros términos, por la fuerza severa.

La gobernabilidad en todos sus términos no encontrará su finalidad mientras la clase política (y en su reverso, la ciudadanía) no sea capaz de comprender que la legitimidad de un pueblo le da vida a una carta fundamental y, por tanto, que la revitalización del espacio dialógico (el *Ágon*, como era referido por los griegos) es una responsabilidad que les compete tanto a las autoridades ejecutivas y legislativas como al ciudadano.

Así, el diálogo entre iguales determina un espacio capaz de reunir a la vez justicia y libertad, en la medida que los actores sociales, tanto represen-

---

**44.-** La primera muy reconocida por nuestra historia, revitalizada por la literatura histórica de Hernán Rivera y Letelier; la segunda, menos popular, ocurrió en marzo de 1969 cuando un grupo de pobladores decide tomarse un sitio eriazado de la ciudad de Puerto Montt y es masacrado por un grupo de carabineros dejando un saldo de 50 heridos y 10 pobladores muertos, incluidos un niño de tan sólo nueve meses de vida (CAMPOS, 2013).

tantes como representados, sean capaces de leer la situación sociocultural en la que se encuentra la política hoy y permitan el desarrollo siempre participativo del ejercicio del poder.

Finalmente, si el sistema chileno busca alcanzar la legitimidad de sus instituciones, debe fortalecer los procesos de participación activa y empoderada, capaces de otorgar real significación a los procesos democráticos que generan un imaginario en la ciudadanía asociado al valor de la participación como formadora y transformadora de la experiencia de participación pública, tal como lo requiere la decisión en cuanto a proceso y formas de la nueva carta constitucional. Si esto no ocurre, si las instituciones no son capaces de tomar el desencanto ciudadano para convertirlo en proposiciones justas, el desarrollo progresivo de la cultura cívica seguirá en detrimento hasta alcanzar la inevitable crisis, que al mediano o largo plazo se avizora en el escenario político nacional e internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

**APEL, K. O** (1995): *Discurso y realidad*. (Editorial Trotta. Madrid). 272 p.

**ARENDT, Hannah** (1997): *¿Qué es la política?* (Editorial Paidós. Barcelona). 146 p.

**ARENDT, Hannah** (1998): *Crisis de la República*. (Taurus. Madrid). 234 p.

**ARISTÓTELES** (1962): *La política*. (Espasa Calpe. Madrid). 286 p.

**ARISTÓTELES** (1998): *Ética Nicomaquea*. (Editorial Porrúa. México). 320 p.

**ARISTÓTELES** (1978): *Metafísica*. (Editorial Sudamericana. Buenos Aires). 655 p.

**BERLIN, Isaiah** (1998): *Cuatro ensayos sobre la libertad*. (Alianza. Madrid). 332 p.

**BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicolás y PASQUINO Gianfranco** (2002): *Diccionario de Política*. (Siglo XXI. Editores México). 683 p.

**CASILLOS CISNEROS, Melly** (2009): "Libertad y justicia en Hannah Arendt: una aproximación". En revista Desafíos. Bogotá (Colombia). Volumen N° 20. pp. 57-78.

**FOUCAULT, Michel** (2007): *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el College de France: 1978-1979*. (Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires). 401 p.

**FREUD, Sigmund** (2008): *Obras completas de Sigmund Freud. Volumen XXI. El porvenir de una ilusión, el malestar en la cultura, y otras obras (1927-1931)*. (Editorial Amorrortu. Buenos Aires). 352 p.

**GIANINNI, Humberto** (2005): *Breve historia de la filosofía*. (Editorial Catalonia. Santiago de Chile). 434 p.

**GIANNI, Vattimo** (et al.) (1990): *En torno a la posmodernidad*. (Editorial Anthropos. Barcelona). 169 p.

**HOBBS, Thomas** (2009): *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. (Alianza Editorial. Madrid). 600 p.

**HUME, David** (2006): *Investigación sobre los principios de la moral*. (Alianza Editorial. Madrid). 231 p.

**LOCKE, John** (1991): Segundo ensayo sobre el gobierno civil, en J.L., Dos ensayos sobre el gobierno civil. (Espasa-Calpe. Madrid). 266 p.

**MAQUIAVELO** (2009): *El príncipe*. (Editorial Ateneo. Buenos Aires.). 207 p.

**MIRES** Fernando (2004): *Introducción a la Política*. (Lom Ediciones. Santiago de Chile.) 262 p.

**NIETZSCHE**, Friedrich (2002): *La gaya ciencia*. (Editorial: EDAF. Madrid). 259 p.

**PARDO**, Miguel Ángel (2014): “De la hegemonía del sistema democrático representativo, a su aparente cuestionamiento y crisis en Chile”. En *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*. Programa de Estudio de Políticas Públicas UTEM. Vol I N° 2. Santiago de Chile. pp. 39-62.

**REPUBLICA DE CHILE** (2010): *Nueva constitución política de Chile*. (Galas Ediciones. Santiago de Chile.).  
**ROUSSEAU**, J.J. (2001): *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*. (Ediciones Alba. Madrid.). 176 p.

**SALAZAR**, Gabriel y **PINTO**, Julio (1999): *Historia contemporánea de Chile I: Estado, Legitimidad, Ciudadanía*. (. LOM. Santiago de Chile). 316 p.

**SLOTERDIJK**, Peter (1994): *En el mismo barco*, Ensayo sobre la hiperpolítica. (Ediciones Siruela. Madrid). 103 p.

**SPENGLER**, Oswald (2011): *La decadencia de occidente*. Vol I. (S.L.U. ESPASA LIBROS. Barcelona. Editorial). 624 p.

**VARNAGY**, Tomás (2000): “El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo”. En: Borón, A. (comp.) *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*. (Buenos Aires. CLACSO-EUDEBA). 448 p.

**WEBER**, Max (2007): *Política como Profesión*. (. Editorial Biblioteca. Nueva Madrid). 164 p.

### **Documentos Electrónicos:**

**Biblioteca del Congreso Nacional de Chile**. En <http://www.bcn.cl/ecivica/nathuman>

**FIGUEROA**, Juan Pablo y **RAMÍREZ**, Pedro (2011): “Radiografía del sistema político y electoral: las reveladoras cifras de la crisis de representatividad de los parlamentarios”. En CIPER Centro de Investigación Periodística. Extraído de <http://ciperchile.cl/2011/09/12/las-reveladoras-cifras-de-la-crisis-de-representatividad-de-los-parlamentarios/>

**“¿Necesita Chile una Nueva Constitución?** Observatorio género y equidad, Liderazgo y control ciudadano”. Extraído en 27 de noviembre de 2014 de: <http://www.observatoriogeneroyequidad.cl/index.php/reportajes2/4939-inescita-chile-una-nueva-constitucion>.

**Ministerio Secretaría General de Gobierno**. “Ministro Elizalde: Chile necesita una nueva Constitución nacida en democracia”. Extraído en 02 de diciembre del 2014 de <http://www.msgg.gob.cl/ministro-elizalde-chile-necesita-una-nueva-constitucion-nacida-en-democracia/>



**EL DESARROLLISMO LATINOAMERICANO  
EN LOS AÑOS DE LA GUERRA FRÍA.  
Un ensayo sobre la disputa por el desarrollo**

*LATINAMERICAN POLICY OF ECONOMIC DEVELOPMENT  
IN THE COLD WAR PERIOD.*

*An essay about the dispute to reach development.*

---

autor  
**Pablo Iriarte Bustos<sup>1</sup>**

## RESUMEN

La historia de la Guerra Fría es enmarañada. Una caricaturesca polaridad, a menudo promocionada tanto por Estados Unidos como por la Unión Soviética, revistió la complejidad con la que dicho conflicto modelaba el pensamiento y las prácticas del llamado “tercer mundo”. En el presente ensayo reflexiono sobre el concepto de desarrollo, una especie de significativo vacío, objeto de disputa entre diversas concepciones político-económicas que se situaban entre los Estados Unidos y su Alianza para el Progreso y, en ausencia de los soviéticos, Cuba y la vía revolucionaria. El pensamiento y la práctica latinoamericana durante el período en cuestión enfrentaron el desafío de determinar los vínculos entre desarrollo, modernización, planificación y revolución. La búsqueda del desarrollo, ese horizonte siempre esquivo, generó una institucionalidad que sigue aun plenamente vigente y que inevitablemente nos recuerda los fríos años en que la bipolaridad de las potencias era fuente de incertidumbre para las periferias.

**PALABRAS CLAVE:** desarrollo, significativo vacío, Guerra Fría.

## ABSTRACT

The history of the Cold War is intricate. It is possible to observe a stereotypical representation of polarity, promoted by the United States as well as the Soviet Union, that disguised the complexity of the process by which this conflict shaped the thoughts and the actions in the “Third World”. The present article is a reflection about the concept of development, “a meaningless signifier”, that has been in dispute among political-economic notions of the United States of America and its Alliance for Progress, in absence of the Soviets, Cuba and the Revolutionary Road. The Latin American thought and actions during the period encountered the challenge to adjust the ties among development, modernization, planning and revolution. The search for development, that elusive horizon, brought in an institutionalism still prevailing, which reminds us of those cold years when the bipolarity of the economic powers was the source of uncertainty for the peripheral countries.

**KEYWORDS:** development, meaningless signifier, Cold War.

## LAS FÓRMULAS DEL MUNDO POSHISTÓRICO

Cuando el 9 de noviembre de 1989 se abrió la frontera amurallada que separaba Berlín este y oeste se produjo, sin duda, un entusiasmo generalizado. En todo el mundo se observó cómo comenzaba a desmontarse “el muro” que había sido construido, en gran medida, para evitar la salida masiva de población desde Alemania oriental hacia el oeste. Incluso quienes anticipaban que el derrumbe no sólo era el fin de la vergonzosa necesidad de separar a la población, sino que las piedras y el escombros resultantes servirían para construir el mausoleo de la Unión Soviética, probablemente no evitaron manifestar su satisfacción, fuera esta más o menos sincera. Finalmente, no hay nada más políticamente incorrecto que defender un muro, a menos que se sea chino y se conozca de qué son capaces los guerreros mongoles. Pero el gobierno de la República Democrática Alemana tenía su propia versión de los mongoles, por eso había denominado la muralla como “muro de protección antifascista”. Por largos años este tipo de denominaciones movilizó los miedos de la sociedad de postguerra. Sin embargo, a esas alturas, las formas básicas de la propaganda habían caído en descrédito.

En “La vida de los otros”<sup>2</sup>—película alemana que retrata la relación anónima de un ortodoxo y eficiente agente de la STASI con un escritor que, inspirado en Brecht, se hace crítico del régimen de Alemania oriental enviando escritos de denuncia a la zona oeste—, se cuentan dos chistes que, según podemos suponer, circularon durante los últimos años en que el muro estuvo en pie. La escena sucede de la siguiente manera: Wiesler, el convencido oficial comunista, entra al casino de la policía junto al oficial Grubitz, un antiguo

camarada, caracterizado por su oportunismo y ambición de poder. Al sentarse escuchan a cuatro jóvenes policías conversar. Uno de ellos comienza a contar un chiste sobre “el camarada Honecker”. Rápidamente se da cuenta de que los oficiales sentados cerca lo escuchan, y calla. Sin embargo, Grubitz lo obliga a terminar el chiste. El joven policía prosigue: “Honecker abre la ventana, ve al sol y lo saluda: ‘buenos días, querido sol’. El sol contesta: ‘buenos días, querido Erich’. Más tarde, Honecker se asoma nuevamente a la ventana y dice: ‘Buenas tardes, querido sol’. El sol responde: ‘buenas tardes, querido Erich’. Por la noche, Honecker dice de nuevo: ‘buenas noches, querido sol’. El sol no responde. ‘¿Qué pasa?’, pregunta Erich. Y el sol responde: ‘jódete, ahora estoy en occidente’”. Todos ríen, excepto Wiesler. Grubitz súbitamente detiene su risa y comienza a interrogar al policía. Tras pedirle sus datos personales, le reprende: “No tengo que decirle lo que esto significa para su carrera. Burlarse del partido es incitación y eso es quizás sólo la punta del iceberg”. Ante la cara de consternación de los jóvenes, Grubitz se larga a reír. Simplemente está bromeando. Además, tiene un chiste mejor: “¿Cuál es la diferencia entre Honecker y un teléfono?”. Ante el silencio de los presentes, y con una burlesca carcajada, responde: “ninguna, a los dos hay que colgarlos”. Finalmente, la película deja una desconcertante sensación respecto al fin del socialismo alemán y la caída del muro, como si personajes oportunistas y grotescos como Grubitz, que obtenían beneficios

---

2.- Cfr. HENCKEL (2006).

del régimen sin tener realmente ningún respeto por él, hubieran terminado mejor acomodados a la nueva realidad que muchos otros que renunciaron a sus beneficios para rebelarse o que trabajaron disciplinadamente por él sin notar, hasta el final, que lo hacían realmente en beneficio de aquellos personajes oportunistas y grotescos.

Desde el punto de vista de un incauto, la imagen de la caída del muro podía significar dos cosas: el triunfo del socialismo en todo el mundo, lo que hacía innecesario el bloqueo, o el triunfo del occidente capitalista en su guerra de desgaste contra el imperio soviético. Evidentemente significaba lo segundo. De manera más matizada, representaba la imagen del colapso de la frontera occidental del imperio inaugurado en 1917, a lo que seguiría un rápido desmoronamiento político y económico que alcanzaría a Moscú en 1991.

Uno de los testimonios triunfales más recordados del fin de la Guerra Fría fue aquel escrito por Francis Fukuyama: “¿El fin de la historia?”. Fukuyama, que no tenía nada de incauto, vio publicado su artículo en 1988, pocos meses antes de la caída del muro, produciendo una simultaneidad entre ideas e historia que lo transformó en un éxito inmediato. Este acierto le valió la comparación con otros como el de Ulrich Beck, quien publicó “La sociedad del riesgo” el mismo año que sucedió el desastre nuclear de Chernóbil, e incluso también con Marx, no precisamente por estar cerca de su estatura intelectual, sino porque éste último marcó un hito en la historia de las ideas con la publicación, junto a Engels, de “El manifiesto comunista” al calor de las revoluciones de 1848.

Con un tono algo impostado entre la nostalgia y el aburrimiento, Fukuyama desempolva al Hegel liberal, leído a través de Kojève, para fijar la ima-

gen del fin de la historia en una clave post-Guerra Fría: “Podríamos resumir el contenido del Estado homogéneo universal como democracia liberal en la esfera política unida a un acceso fácil a las grabadoras de video y los equipos estéreos en la económica”.<sup>3</sup> Una versión actualizada del “There’s no way like the american way”, pero apoyada ahora por el mismo filósofo que había entregado a Marx la “semilla racional” de la dialéctica y respaldada por el peso de los bloques de concreto que se derrumbaban en Berlín. La solución del último gran antagonismo histórico, la Guerra Fría, abría paso a un mundo *poshistórico*:

*La lucha por el reconocimiento, la voluntad de arriesgar la propia vida por una meta puramente abstracta, la lucha ideológica a escala mundial que exigía audacia, coraje, imaginación e idealismo, será reemplazada por el cálculo económico, la interminable resolución de problemas técnicos, la preocupación por el medio ambiente, y la satisfacción de las sofisticadas demandas de los consumidores. En el período poshistórico no habrá arte ni filosofía, sólo la perpetua conservación del museo de la historia humana.*<sup>4</sup>

Sin embargo, Fukuyama daba aún a la Unión Soviética una posibilidad de elección o, más bien, vislumbraba la posibilidad de que ésta errase en el camino hacia dicho mundo *poshistórico*:

*La Unión Soviética, por tanto, se encuentra en un punto de bifurcación del camino: puede comenzar*

---

3.- FUKUYAMA (1990) p. 15.

4.- FUKUYAMA (1990) p. 27.

*a andar por el que Europa occidental demarcó hace cuarenta y cinco años, un camino que ha seguido la mayor parte de Asia, o puede consumir su propia singularidad y permanecer estancada en la historia. La decisión que adopte será muy importante para nosotros, dados el tamaño y el poderío militar de la Unión Soviética; porque esta potencia seguirá preocupándonos y disminuirá nuestra conciencia de que ya hemos emergido al otro lado de la historia.*<sup>5</sup>

Resulta llamativa la idea de que mientras el mundo que ha seguido el derrotero de la Europa Occidental se hace poshistórico, la Unión Soviética pueda permanecer estancada en la historia y con ello producir un debilitamiento de la conciencia poshistórica. La forma de permanecer en la historia no sería ya la del gran conflicto, dado que la Guerra Fría llega a su final, sino el “consumar su propia singularidad” y alejarse del mundo poshistórico que se resume en la fórmula: “democracia liberal + grabadoras de video = Estado homogéneo universal”. Al leer la fórmula poshistórica de Fukuyama, que puede ser considerada como una imagen liberal del fin de la historia, no pude evitar recordar que los soviéticos también tuvieron la suya. En la Galería Tate de arte moderno, en Londres, en el salón *Russian Revolutionary Posters*, es posible encontrar la fórmula bolchevique: “soviets + electricidad = comunismo”. Lenin la formuló en 1920, fue difundida en las calles de la Rusia revolucionaria a través de los posters callejeros que hoy los británicos atesoran como obras de arte moderno y Stalin se

encargó de mantenerla vigente por largo tiempo (ver imagen 1).

Aunque anterior, la fórmula de “soviets + electricidad” fue por mucho tiempo contemporánea y en alguna medida competidora de la “American way of life”, cuya imagen hizo famosa la fotógrafa Margaret Bourke-White a fines de los años 30, cuando mostró la paradójica combinación del billboard donde una feliz familia norteamericana se presenta bajo la insignia “*world’s highest standard of living*” y frente al cual se agolpa una fila de damnificados que prefiguran el colapso de la gran depresión (ver imagen 2). Con todas las diferencias que implica el hecho de que la primera fórmula corresponde a una sociedad campesina en acelerado proceso de industrialización y la segunda a una sociedad industrial que comienza a conocer el consumo masivo, ambas pueden ser consideradas fórmulas sumarias del fin de la historia, es decir, del mundo poshistórico.<sup>6</sup> Fukuyama reactualizará la clásica insignia norteamericana transformándola en una fórmula de tipo soviético (“democracia liberal + grabadoras de video = Estado homogéneo universal”), precisamente en los años en que la fórmula de Lenin se transformaba en un objeto de galería de arte. A mi entender, ambas formas de pensar corresponden a una imaginación del fin de la historia. Un fin pensado como último estadio de un proceso que se consolida con la sumatoria de un cierto régimen político y un determinado estado de progreso industrial.

5.- Ibid. p. 26

6.- Es de suponer que los soviéticos se habrían sentido más a gusto con designar este período de plenitud al que apunta la fórmula mencionada como propiamente histórico, haciendo caso a la provocación de Marx en su *Contribución a la crítica de la economía política* (1970) p.10, respecto a que la superación de los antagonismos económicos y sociales propios del capitalismo son la superación de la prehistoria de la humanidad. Sin embargo, elijo la formulación de mundo poshistórico de Fukuyama por ser un concepto cabalmente de guerra fría.

## EL TERCER MUNDO Y LA DISPUTA POR EL DESARROLLO

En 1952, Alfred Sauvy publicó en L'Observateur el artículo "Trois mondes, une planète", en el cual acuñó el término "tercer mundo". Al primer mundo capitalista le acompañaba un segundo mundo, su rival comunista. Tras estos hervía un tercer mundo que se ubicaba al margen de los dos anteriores. La taxonomía que Sauvy propuso, siguiendo el modelo del tercer estado francés, para llamar la atención respecto a un mundo postergado y explotado que quería también "ser algo", tuvo gran éxito y se insertó en el vocabulario político, técnico y cotidiano. Así, fue alterando su significado original y se hizo parte de un amplio campo semántico: atraso, subdesarrollo, dependencia, modernización, etcétera. Pero, si el primer mundo buscaba, en el decir de Fukuyama, democracia política más grabadoras de video en cómodas cuotas, y el segundo mundo aún batallaba por cumplir la proclama leninista de soviets más electrificación en toda Rusia, ¿qué fórmula describía la finalidad histórica del tercer mundo?

Fue el concepto de desarrollo el que ocupó el lugar central en el campo semántico que se abrió a lo largo de la Guerra Fría para evaluar la realidad y proyectar el futuro de los países del tercer mundo. Especialmente fuerte en América Latina, el desarrollismo se convirtió en una ideología ampliamente difundida, vinculada al concepto de modernización, y modeló así la versión tercermundista del fin de la historia. Dada su doble acepción, el concepto de desarrollo enuncia tanto el camino como la meta, la situación de tránsito —"el proceso de desarrollo"— y la promesa —

"país desarrollado"—. El desarrollo, a menudo, se transformó en un horizonte móvil que se alejaba cada vez que se daban los grandes saltos que se requerían para lograrlo. Acaso como un espejismo, movilizaba masivas energías a menudo frustradas por la imposibilidad de lograr exitosamente un estado de cosas cuya definición era ambigua en términos de contenidos políticos y económicos.

Muchas veces resulta imposible encontrar en los autores que escriben sobre el tema una definición precisa del concepto de desarrollo. Tal como hemos dicho, se plantea como proceso y como meta, pero mantiene un alto nivel de indeterminación. Por lo mismo, su sentido sólo se comprende al sumergirse en la red semántica con la que se asocia.

Ernesto Laclau ha utilizado el concepto de *significante vacío* para referirse a aquellos casos en que no es posible reconocer un significado específico. Sin embargo, aún en ausencia de significación precisa, se articulan en el proceso de significación y, por ende, el vacío tiene un sentido positivo. Se origina una *plenitud indiferenciada* que no es abstracta, sino vacía. La función de estos significantes vacíos sería permitir la articulación hegemónica de los discursos políticos de diversos sujetos sociales.<sup>7</sup> Tomo esta sugerente noción para adaptarla a la reflexión sobre el desarrollo, dado que, según parece, este concepto participa precisamente de esa peculiaridad. El concepto de desarrollo aparece como un *significante vacío* en el que converge una pluralidad de intereses, pero que debe ser definido a través de su inserción en

---

7.- Cfr. LACLAU (1996).

cierta semántica particular por quienes intentan hacerlo productivo en el discurso y en la práctica política y tecnocrática.

Por lo mismo, la idea de desarrollo en América Latina se vio siempre tensionada por los dos modelos de finalidad histórica puestos en marcha por los antiguos aliados que se enfrentaban ahora en una Guerra Fría global. Por la ambigüedad inherente al concepto, pudo ser disputado por visiones proclives al primer y al segundo mundo. En el fondo, esta disputa fue posible precisamente por una coincidencia: ambos mundos eran industrialistas en lo económico e internacionalistas en lo político, es decir, planteaban sus modelos políticos como válidos para toda sociedad y sus modelos económicos como salida del subdesarrollo para cualquier sociedad agraria o de economía “atrasada”.

Si bien es cierto que la pertenencia de América Latina al área de influencia norteamericana no estuvo nunca en discusión, al menos en un nivel significativo entre ambas potencias, Cuba planteó el contrapunto a la propuesta de desarrollo como modernización liberal tal como fue propugnada por la Alianza para el Progreso que el gobierno norteamericano echó a andar en 1961, dos años después de la revolución cubana (ver imagen 3). Este era el brazo político-económico de la relación establecida por Estados Unidos con América Latina, siempre acompañado por la fuerza militar que, bajo la doctrina de la seguridad nacional y la práctica de la guerra antisubversiva, constituyó una especie de “Plan B” para la intervención en el continente. Pero lo que interesa ahora es ver los contenidos del “Plan A”, la Alianza para el Progreso.

En la Carta de Punta del Este de 1961 se detallan los objetivos de la recién fundada Alianza entre Estados Unidos y los países latinoamericanos: eliminar el analfabetismo, aumentar la esperanza de vida,

estabilizar precios, aumentar la productividad agrícola, impulsar la reforma agraria y acelerar el proceso de industrialización racional, entre otros. Al año siguiente, Raúl Prebisch funda el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) al interior de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El mismo año se crean ministerios y organismos estatales encargados de la labor de planificación en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, México, Paraguay y Venezuela. Si bien es cierto que el pensamiento desarrollista, en un sentido amplio, hunde sus raíces profundamente en la modernidad y su historia, es Rusia, a partir de la revolución bolchevique, el primer país que aplica de manera sistemática y a gran escala la planificación de la conducción de la sociedad. Por su parte, en el caso de América Latina, como explica Luis Lira:

*[...] su aceptación generalizada como instrumento para promover el desarrollo deriva de las resoluciones de la Carta de Punta del Este en 1961 y de su mecanismo principal la Alianza para el Progreso que, entre otras, condicionaba la ayuda internacional a la preparación e implementación de programas nacionales de desarrollo económico y social.<sup>8</sup>*

En términos técnicos, se hablará entonces de “planificación del desarrollo”, mientras que el discurso político que lo legitima vincula el concepto de desarrollo al de progreso.

---

8.- LIRA (2006) p. 9.

Resulta interesante observar que en el mismo año, 1961, en el prólogo a la edición en castellano de “The sociological imagination” de C. Wright Mills, Gino Germani, al referirse a “los ‘modelos’ de sociedad industrial que nos presentan los dos opuestos casos de la Unión Soviética y Estados Unidos”, se preguntaba: [si] por un lado el desarrollo económico es necesario (y deseable), ¿de qué manera evitar las deformaciones que –de acuerdo con nuestros valores– afectan aquellas dos expresiones particulares de sociedad “desarrollada”?<sup>9</sup> En 1965, Germani publicará su influyente respuesta a esta interrogante: “Política y sociedad en una época de transición”, poniendo en el centro del debate sobre el desarrollo el concepto de modernización. No es que dicho concepto no hubiese estado en juego anteriormente, pero Germani lo puso a la orden del día recurriendo a un modelo que oponía sociedad tradicional y sociedad moderna. El proceso de transición entre ambas correspondía a la modernización. Para ello asumió las dicotomías propuestas por el sociólogo norteamericano Talcott Parsons como orientaciones normativas básicas de la acción social, características de la sociedad tradicional y de la moderna respectivamente: adscripción/logro; difusividad/especificidad de los roles; afectividad/neutralidad afectiva; orientaciones particularistas/universalismo, etc. En este sentido, el desarrollo como proceso de modernización supone transformaciones productivas pero también culturales, entendidas como adaptaciones a las formas de conciencia moderna y abandono de la visión mágica del mundo que envuelve a la sociedad tradicional. Este modelo tenía su antecedente en la clásica oposición entre “comunidad” y “sociedad”.

Pasarían más de 20 años para que estas ideas recibieran una severa crítica desde el punto de vista de la sociología de la cultura, cuando Pedro

Morandé arremetía contra el desarrollismo y los agentes de la modernización:

*Los progresistas acusan muchas veces a la sociedad tradicional y, en particular, al catolicismo, de tener valores antimodernos. A esta postura se suman también los integristas que rechazan el mundo moderno a nombre de valores tradicionales antimodernos. Como se señalaba precedentemente, la modernidad no es una alternativa cultural particular, sino un intento de secularizar todos los valores en la funcionalidad de las estructuras. Se ataca a la sociedad tradicional por no adecuarse al primado de la racionalidad formal y no porque tenga ningún valor particular que sea obstáculo al desarrollo. En rigor, todo valor que se afirme a sí mismo independientemente de la funcionalidad de las estructuras, es un obstáculo al desarrollo.<sup>10</sup>*

Pero esta crítica llegaría precisamente en la época de crisis del desarrollismo latinoamericano, a saber, la década de los 80, denominada por la misma CEPAL como “la década perdida” de América Latina.<sup>11</sup> Antes de eso la noción de desarrollo no adquirió una forma canónica. Precisamente por su cualidad de *significante vacío*, siguió siendo disputada.

Si bien la formulación del desarrollo como modernización hecha por Germani tuvo amplia recepción, fue contestada por otro diagnóstico que intentaba desestructurar principalmente la ortodoxia de los

---

9.- MILLS (1964) p. 14.

10.- MORANDÉ (1987) p. 143.

11.- Cfr. OCAMPO (2012).

economistas en favor de un análisis que integrara las variables sociales y políticas que permitían explicar mejor los fracasos del desarrollo latinoamericano: la teoría de la dependencia.

## DESARROLLO Y DEPENDENCIA

Siguiendo a Edgar Moncayo, podemos distinguir dos versiones del enfoque de la dependencia:

a) La reformista, que sostiene que es posible superar el problema de la dependencia reformando el sistema capitalista y cuyos principales representantes son Fernando Enrique Cardoso, Enzo Faletto, Osvaldo Sunkel, Celso Furtado y Anibal Pinto, autores asociados a la CEPAL en los años sesenta y setenta; y b) la *marxista*, según la cual sólo una revolución socialista puede resolver los problemas de la dependencia y el subdesarrollo. En esta visión se inscriben los trabajos de Ruy Mauro Marini, Theotonio Dos Santos, André Gunder Frank, Oscar Bravo, Anibal Quijano y Antonio García, la mayoría de los cuales fueron producidos en la década de los setenta.<sup>12</sup>

A estas dos versiones agrego una tercera, aquella en que confluyen el enfoque económico-social de la dependencia y la reflexión de la teología de la liberación. Un representante de primera línea de esta versión es Franz Hinkelammert, quien, vinculado a organizaciones como Cristianos por el Socialismo en Chile y, posteriormente, al Departamento Ecuménico de Investigaciones de Costa Rica, llevó a cabo una fusión *sui generis* entre teoría económica y teología, insistiendo en la dialéctica entre desarrollo y subdesarrollo como determinante en la realidad de los países del tercer mundo.

Sin embargo, pocos pensadores tuvieron más impacto en la reflexión sobre la dependencia que

Fernando Enrique Cardoso y Enzo Faletto con su libro de 1969 “Dependencia y desarrollo en América Latina”. En él denunciaron la confusión entre el concepto de desarrollo y el de sistema capitalista, la que había llevado al equívoco de pensar que los países periféricos debían repetir las fases evolutivas de los países centrales, hipótesis que el análisis histórico del desarrollo de los países industrializados echaba rápidamente por tierra. En 1975 los autores publicaron un *postscriptum* al libro, cuando prácticamente toda América Latina se encontraba bajo el control de dictaduras militares incentivadas por el gobierno norteamericano, con el fin de revisar algunas de las hipótesis trabajadas anteriormente a la luz del nuevo modelo de Estado burocrático-autoritario en despliegue. El diagnóstico propuesto en este trabajo fue reelaborado por Faletto a lo largo de varios años de producción intelectual.

Desde mediados del siglo XX las sociedades latinoamericanas, sea en el contexto de un proceso reformista democrático o de un esquema nacional-popular, recibieron con atención el diagnóstico de la CEPAL que marcó profundamente la política de desarrollo económico a partir de los años 50: es la teoría del deterioro de los términos del intercambio propugnada por Raúl Prebisch y la insistencia en una intensa reforma estructural orientada a la sustitución de importaciones. Esta se tradujo en el fortalecimiento de las funciones

---

12.- MONCAYO (2002) p. 33.

económicas del Estado y el robustecimiento del sector industrial nacional:

*[...] el proceso de industrialización, y, principalmente, la industrialización sustitutiva, se produce en el marco de un acuerdo político, en el cual toman parte, además de los empresarios, otros sectores sociales, tales como los sectores populares que estaban presionando por su incorporación al mercado y por su participación política.<sup>13</sup>*

Este proceso, con fuerte participación del Estado, produjo crecimiento económico y redistribución social de la riqueza en países con una situación social compleja, a menudo grave, caracterizados por un acelerado crecimiento de sus ciudades, la expansión de los grupos medios y de la clase obrera, pero también del sector económico informal en que se movía gran parte de la población económicamente activa, con una inicialmente tímida pero creciente incorporación de los sectores campesinos a la participación política y con un gran problema, quizá el más crítico: la marginalidad urbana que se hace visible tras el largo proceso de migración campo-ciudad (ver imagen 4).

Desde el punto de vista de la dependencia, es decir, de la consideración del proceso de subordinación de las estructuras económicas, políticas y culturales de sociedades periféricas respecto a un centro hegemónico, las transformaciones económicas externas definen la forma de inserción de las sociedades dependientes en la economía y la política internacional e implican reorganizaciones del orden político interno. Por su dependencia, América Latina es tremendamente sensible a los influjos externos. Como explicó Faletto, *esa sensibilidad de la economía a la relación externa y la urgente necesidad de acomodo dan lugar a rápidos procesos de desorganización y reorganización de*

*la estructura económica de la periferia.<sup>14</sup>* El retraso económico y social en que se tradujo la inserción dependiente de los países latinoamericanos en el mercado internacional es, sin duda, anterior a 1945. Sin embargo, la coyuntura de mediados del siglo XX exigía una reconfiguración profunda tanto del Estado que *expresa en todos los casos el conjunto de relaciones económicas, sociales y, especialmente, de poder que se dan en una sociedad,<sup>15</sup>* así como la participación social en la riqueza y en el poder, participación que se vincula íntimamente con la mencionada rearticulación del Estado en tanto este es el espacio de ampliación o de restricción de dicha participación.

Al estudiar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, Faletto observó un predominio de aquél sobre ésta: *Estado no es sólo la expresión política de la sociedad y del poder que existe en ella sino que, además, organiza el conjunto de la sociedad.<sup>16</sup>* Esta exacerbada centralidad estatal es clave para comprender el llamado “Estado de compromiso” que caracterizó una época de confluencia social, pero también de fuertes pugnas de interés. El Estado de compromiso no se identifica necesariamente con el régimen democrático, por ello su crisis no puede confundirse con la crisis de dicho régimen:

---

13.- FALETTO y KIRKWOOD (1976) p. 33.

14.- FALETTO (1989) p. 182.

15.- Ibid. p. 162.

16.- Ibid p. 182.

*[...] era difícil encontrar en la práctica política de la mayoría de los países del área, un sistema real de partidos: formas institucionales que reglamentaran el juego de la oposición con la división entre los llamados poderes del Estado, que aparecía en la Constitución pero no se daba en la práctica.*<sup>17</sup>

Chile y Uruguay constituían la excepción democrática. Ambos países coinciden en haber transitado desde la crisis de la república oligárquica al Estado de participación ampliada con un sistema de partidos fuerte y donde la integración de los sectores medios y populares se apoyó en la vía política de formación de frentes populares. En muchos otros casos, como en la Argentina peronista, el Brasil de Vargas (con sus giros desde el autoritarismo al socialismo), en Perú (con lo que significó la fuerte represión del APRA), Bolivia o México, los procesos de reforma y democratización social se dieron en un contexto sólo nominalmente democrático, e incluso en ambientes abiertamente autoritarios. Esa fue, en efecto, la forma que tomó el experimento nacional-popular: una creciente democracia social —con redistribución económica y mejoras sociales para amplias capas de población por la vía estatal— con bajos o nulos avances en la democratización política. En estos años se asocia desarrollo con industrialización nacional y se fortalece una retórica referente a la autonomía económica en miras a la “segunda independencia” del continente.<sup>18</sup>

Previo al quiebre del Estado de compromiso y, con ello, al fracaso de las políticas de desarrollo capitalista de Estado, la revolución cubana generó un punto de inflexión en América Latina. Un intelectual cubano, Aurelio Alonso, se refería hace pocos años a la radicalidad de dicha transformación en los siguientes términos:

*A las generaciones que vivimos los sesenta nos tocó afrontar el enorme desafío de cambiar radicalmente, en un plazo muy corto, la sociedad capitalista dependiente de la cual salimos, y eso no lo va a vivir ninguna otra generación en Cuba [...] En aquel desafío irreplicable de demoler el sistema en que nos habíamos formado para hacer otro sistema distinto mostramos una radicalidad extrema, que se rebelaba a unos dogmas tratando de imponer otros, a veces de unos excesos que hoy nos alarmarían.*<sup>19</sup>

La revolución cubana introdujo, con la radicalidad de la que habla Alonso, una escisión en la izquierda política y en algunos casos tendió a sustituir el proceso político de masas, característico del populismo, por la acción militar de grupos guerrilleros que propugnaban la ruptura radical con la “expansión capitalista-oligopólica internacional”.<sup>20</sup> *La sombra de Guevara*, como llamaron Faletto y Cardoso a la actividad revolucionaria que se extendió por América Latina, polarizó fuertemente el movimiento político latinoamericano, aun cuando no anuló la perspectiva reformista que veía al Estado no tanto

17.- FALETTO y KIRKWOOD (1976) p. 3.

18.- Esta es, en general, una situación con rasgos comunes para todo el “tercer mundo”: en África, Asia y América Latina —especialmente en Centroamérica y el Caribe— se manifiesta con intensidad el cruce entre “desarrollo” y “descolonización”.

19.- ALONSO (2012) p. 3

20.- FALETTO y CARDOSO (1975) p. 192

como una institución burguesa que destruir, sino como aval de una posible transformación general de la sociedad, siempre que fuera sometido al control popular. Esta última era la perspectiva defendida por los autores<sup>21</sup> (ver imagen 5).

Ahora bien, hacia los años 70 el continente se enfrenta a un profundo cambio social que implica en algunos casos, como el brasileño, la apropiación del proyecto de industrialización nacional por parte de los militares y, en otros, el acelerado desmantelamiento de las estructuras productivas fomentadas antaño por la política de industrialización sustitutiva, así como la represión de las alianzas sociales construidas durante las décadas anteriores: es el paso del Estado de compromiso al Estado burocrático-autoritario.

*El nuevo orden se propone “estabilizar” las relaciones sociales, disciplinar la fuerza de trabajo, terminar con demandas excesivas o “prematuras”, suprimir la autonomía sindical, eliminar los partidos políticos y las elecciones puesto que constituyen los canales para expresar las demandas que, previamente, se calificaron de excesivas y prematuras. El Estado, es una Estado de exclusión política; un mecanismo de control.*<sup>22</sup>

En este nuevo escenario comenzará una redefinición del concepto de *desarrollo*, asociado en la dimensión económica a una intensificación de las relaciones entre el Estado y las empresas multinacionales.

La trama cambia bruscamente. Se revierten los avances en la democracia social y se asienta el autoritarismo político en el continente. Se desata la *violencia ritual*<sup>23</sup> que no amainará durante varios lustros. Las herramientas específicas de coacción utilizadas por el Estado autoritario son la persecución de la manifestación política y la aplicación de prácticas de guerra policial sobre la población civil. Desde el punto de vista del gobierno norteamericano —que fue capaz de arrojar más bombas sobre Vietnam que sobre toda Europa durante la segunda guerra mundial—<sup>24</sup>, el fracaso de las ambiciones de la Alianza para el Progreso y la creciente influencia de la revolución cubana sobre el continente tenían como consecuencia lógica el despliegue policial de la guerra antisubversiva.<sup>25</sup>

---

21.- Ibid. p. 192.

22.- FALETTO y KIRKWOOD (1976) p. 12.

23.- MORANDÉ (1987) p. 187.

24.- MORRIS et al. (2004).

25.- Cabe notar que la difusión del secuestro, la tortura y las desapariciones como técnicas de la guerra antisubversiva en América Latina no fueron realizados exclusivamente por el gobierno de Estados Unidos y su conocida “Escuela de las Américas”. El ejército francés las aplicó sobre la población de Indochina y Argelia durante las guerras de independencia en los años 50, y posteriormente las difundió también en América, especialmente entre los militares de la dictadura argentina. Cf. el trabajo documental de la historiadora Marie Monique Robin (2003).

## REFLEXIONES FINALES: LA GUERRA FRÍA Y LA INSTITUCIONALIDAD DEL DESARROLLO

No ha sido mi intención en este ensayo realizar un recorrido exhaustivo de la noción de desarrollo. Lejos de eso, sólo he pretendido mostrar algunos hitos que han marcado su apropiación técnico-política a lo largo de los convulsos años de la Guerra Fría en América Latina.

Sin embargo, el uso de este *significante vacío* no ha cesado. Si bien por una parte el predominante modelo de libre mercado produce una disminución del tamaño del Estado y de su capacidad de planificación en la sociedad; por otra, el discurso que le da sentido no desestima el uso del concepto *desarrollo* de forma que sigue pareciendo siempre fundamental, pero jamás realizable. De hecho, lo ha vuelto a vincular nuevamente a la idea de modernización y a otras como la de globalización, apertura económica, etc.

Resulta interesante ver que aun hoy no existe líder latinoamericano que renuncie a usarlo, prometiendo incluso insólitos plazos de concreción del proceso, justo en el momento en que el concepto de desarrollo no sólo es más ambiguo, sino que más vaciado de significado que nunca. Los abun-

dantes adjetivos que se acoplan a él (*desarrollo sustentable, durable, territorial, local, etc.*) responden al desmembramiento de su capacidad de significación. El *desarrollo* necesita ahora aferrarse a los más diversos planos de realidad para retener algún rendimiento semántico. Eventualmente, la ausencia de una disputa por los contenidos de un *significante vacío* como éste produciría la transformación del *significante* en un puro sonido, en mero *flatus voci*. De este agotamiento, semántico y funcional, es de lo que ha venido hablando desde hace un tiempo el prefijo inserto en las reflexiones sobre *post desarrollo*.

Pero no podemos aún dar por muerto este concepto. De hecho, es fácil ver por qué no lo está. Toda la *institucionalidad del desarrollo*, la serie de organizaciones subnacionales, nacionales e internacionales que dieron vida social al concepto, siguen funcionando e incluso se han fortalecido. Son instituciones forjadas bajo la gélida atmósfera de Guerra Fría que predominó durante la segunda mitad del siglo XX. No son sólo las burocracias de espionaje y los partidos políticos de dicha época los que siguen actuando, sino también las instituciones que orientan técnica y políticamente al mundo (Naciones Unidas, la CEPAL, la Organización de Estados Americanos [OEA], la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], el BID, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, entre otras.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup>- Sobre las disputas intelectuales y la institucionalidad cultural que nació a la luz de la guerra fría, véase Judt (2011) p. 297ss, especialmente el capítulo "La guerra de las culturas".

No todas estas organizaciones son productos de la Guerra Fría. La mayor parte de ellas son más bien productos de la postguerra iniciada en 1945. Pero lo cierto es que operaron y tuvieron amplia influencia justamente en los años en que la bipolaridad soviético-norteamericana estaba en funcionamiento. Forman parte de sistemas institucionales que no sólo están definidos por la Guerra Fría, sino que también le dieron una forma específica a ésta, definiendo especialmente el carácter que tomó en América Latina. A menudo le dieron a esta guerra la forma de un conflicto por el “modelo de desarrollo”, entendido como industrialización y modernización. Estas instituciones son parte importante del cuadro que enmarca las disputas semánticas en torno al concepto en cuestión. Estas disputas semánticas fueron también disputas prácticas y, como contrapunto a lo *frío* del conflicto soviético-norteamericano, transformaron América Latina en una zona *caliente*.

Visto así, difícilmente América Latina se podía introducir en el *mundo poshistórico* predicado por Fukuyama. El problema del desarrollo pervive. Pervive también la institucionalidad que fue creada para solucionarlo. Lejos de haber arribado a un estadio histórico final el continente aún busca su lugar en un orden mundial donde se ha suprimido “el segundo mundo” y el orden internacional se ha polarizado entre el primero y el tercero.

Ha terminado la Guerra Fría en términos de macro-conflicto entre la URSS y los Estados Unidos, pero los problemas teóricos y prácticos que adquirieron forma y sustancia a lo largo de aquella no han dejado de rondar. Hoy, el mundo poshistórico y multipolar que parecía emerger hace 25 años con la caída del muro de Berlín parece estar abriendo paso a nuevas propuestas de bipolaridad. Como si Estados Unidos y China parecieran dispuestos a revivir voluntariamente las condiciones para un acrecentamiento de la historia de la que Fukuyama pensó que comenzábamos a despedirnos.

Muchos de los problemas asociados al desarrollo latinoamericano, evidentemente, desbordan los límites temporales de esta guerra entre ex-aliados. Sin embargo, la forma en que aprendimos a pensar estos problemas sigue siendo tributaria de este peculiar conflicto mundial. Así, parece que la Guerra Fría nos enseñó a pensar de un modo que aún es difícil olvidar.

## IMÁGENES: GUERRA FRÍA Y DESARROLLO

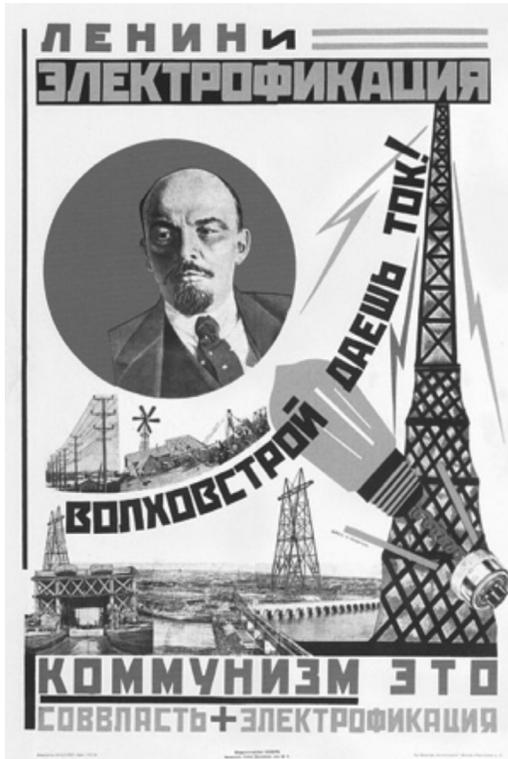


Imagen 1

“Soviets + electricidad= comunismo”: la fórmula de Lenin será continuada por Stalin. Los rusos, conocedores de las matemáticas y de la ironía, no pudieron evitar calcular: ¿sería entonces la electricidad igual a comunismo sin soviets? ¿O los soviets a comunismo sin electricidad? Los mismos cálculos se pueden aplicar a la fórmula de Fukuyama: “democracia liberal + grabadoras de video= Estado homogéneo universal”.





Imagen 2

Una imagen de las contradicciones del modelo de desarrollo norteamericano: un billboard que promociona el “world’s highest standard of living” y frente al cual se agolpa una fila de damnificados de la inundación de 1937 en Kentucky.



Imagen 3

Kennedy habla en la Casa Blanca a los delegados de los países latinoamericanos miembros de la Alianza para el Progreso en una ceremonia en marzo de 1962.



.....  
Imagen 4

Una imagen de la ciudad latinoamericana. Desigualdad, pobreza, marginalidad e informalidad: razones de la búsqueda y obstáculos en la concreción del desarrollo latinoamericano.



.....  
Imagen 5

Ernesto Guevara, tras el triunfo de la revolución en 1959, representó a Cuba en numerosas instancias internacionales. En la foto, compartiendo con Raúl Prebisch, Hernán y Alfonso Santa Cruz en la reunión de la UNCTAD en Ginebra, año 1964. La “sombra de Guevara”, como le llamara Faletto y Cardoso, se extendería por el continente aún después de su muerte en 1967.

## BIBLIOGRAFÍA

**ALONSO**, Aurelio (2012): Conferencia inaugural del III Encuentro de Crítica e Investigación Joven “Pensamos Cuba”. 9 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.rosa-blindada.info/?p=2086>

**CARDOSO**, Fernando y **FALETTO**, Enzo (1975): *Post Scriptum* a “Dependencia y desarrollo en América Latina” (CEDES) pp. 167- 213.

\_\_\_\_\_ (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina* (México, Siglo veintiuno editores).

**CARTA DE PUNTA DEL ESTE** (1961): Alianza para el Progreso. Disponible en: <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MCO016012.pdf>

**FALETTO**, Enzo (1989): “La especificidad del Estado latinoamericano”, *Revista CEPAL* (38): pp. 161-200.

**FALETTO**, Enzo y **KIRKWOOD**, Julieta (1976): *Política y comportamientos sociales en América Latina*, (Santiago, FLACSO).

**FUKUYAMA**, Francis (1990): “¿El fin de la historia?”, *Revista CEP*: (N°37, Santiago). Disponible en: [http://www.cep.cl/dms/archivo\\_1052\\_1200/rev37\\_fukuyama.pdf](http://www.cep.cl/dms/archivo_1052_1200/rev37_fukuyama.pdf)

**GERMANI**, Gino (1965): *Política y sociedad en una época de transición. ¿De la sociedad tradicional a la sociedad de masas?* (Buenos Aires. Paidós). 371 p.

**HOBBSBAWN**, Eric (2007): *Historia del Siglo XX* (Buenos Aires. Crítica. Paidós). 612 p.

**JUDT**, Tony (2011): *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945* (México. Taurus). 1.212 p.

**LACLAU**, Ernesto (1996): *Emancipación y diferencia* (Buenos Aires. Ariel). 214 p.

**LIRA**, Luis (2006): *Revalorización de la planificación del desarrollo* (Santiago. CEPAL, Serie Gestión Pública N°59). 73 p.

**MARX**, Karl (1970): *Contribución a la crítica de la economía política* (Buenos Aires. Estudio).

**MILLS**, Charles Wright (1961): La imaginación sociológica, “Prólogo” por Gino Germani (México. FCE). 255 p.

**MONCAYO**, Jiménez (2002): Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización (Santiago. CEPAL, Serie Gestión Pública N°27). 78 p.

**MORANDÉ**, Pedro (1987): *Cultura y modernización en América Latina* (Madrid. Ediciones Encuentro). 188 p.

**MORRIS**, E., et al. (2004): *The fog of war: eleven lessons from the life of Robert S. McNamara*. (Culver City: Columbia TriStar Home Entertainment) [DVD].

**OCAMPO**, José Antonio (2012): La historia y los retos del desarrollo latinoamericano (Santiago. Chile. CEPAL). 32 p.

**ROBIN**, Marie Monique (2003): Escadrons de la mort, l'école française, (CANAL +/ ARTE) [DVD].

**SAUVY**, Alfred (1952): "Trois mondes, une planete", *L'Observateur* (Agosto 1952, n°118).  
Disponible en: <http://www.homme-moderne.org/societe/demo/sauvy/3mondes.html>

### Imágenes

**(1) Posters de Lenin y Stalin.** Disponible en: [http://library.brown.edu/cds/Views\\_and\\_Reviews/item\\_views/medium\\_itemlevel\\_posters.php?id=1&view\\_type=medium\\_index](http://library.brown.edu/cds/Views_and_Reviews/item_views/medium_itemlevel_posters.php?id=1&view_type=medium_index)

**(2) Bourke-White, Margaret (1937):** "World's Highest Standard of Living". Disponible en:  
<http://life.time.com/behind-the-picture/the-american-way-photos-from-the-great-ohio-river-flood-of-1937/#1>

**(3) "Kennedy en la Casa Blanca"** (1962). Disponible en: <http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/Archives/JFKWHP-KN-C20416.aspx>

**(4) "Favela"**. Disponible en: <http://blogdelviejotopo.blogspot.com/2013/04/brasil-diez-anos-despues-en-la-revista.html>

**(5) "Cena junto al Che Guevara y otros asistentes a la Conferencia de la UNCTAD"** (1964). Disponible en: [http://163.247.50.16/webrree.nsf/vwfotoXarchivo2/3220\\*x\\*-x\\*FC\\*x\\*1464.jpg?OpenDocument&-Carpeta=&Mat=](http://163.247.50.16/webrree.nsf/vwfotoXarchivo2/3220*x*-x*FC*x*1464.jpg?OpenDocument&-Carpeta=&Mat=)



**PROSPECTIVA TERRITORIAL  
A ESCALA REGIONAL.  
LA REGIÓN DE AYSÉN 2010<sup>1</sup>**

*TERRITORIAL FORESIGHT AT REGIONAL  
SCALE IN AYSÉN - 2010*

---

autores

**César Barrios Pacheco<sup>2</sup>**

**Adriano Rovira Pinto<sup>3</sup>**

## RESUMEN

Se presenta un ejercicio de prospectiva realizado el año 1999 en la Región de Aysén, localizada en el extremo austral de Chile. El estudio se desarrolló aplicando el método de impactos cruzados INTERAX, para lo cual se recogieron los antecedentes de las tendencias históricas de las variables seleccionadas de modo de poder representar el sistema de la región. A partir de la opinión de expertos regionales, se definió un conjunto de eventos que podían incidir en la evolución de las tendencias. La aplicación del método permitió definir tres escenarios de futuro. Habiendo transcurrido el horizonte de futuro propuesto (10 años), se reflexiona respecto a los resultados obtenidos, destacando el papel que le cabe en este método a la conformación del panel de expertos.

**PALABRAS CLAVE:** prospectiva regional, método INTERAX, Aysén.

## ABSTRACT

The present article shows a foresight analysis exercise done in 1999 in Aysen, located in the far south of Chile. The study was carried out by applying the cross-impact probability method known as INTERAX. Data concerning historical trends were gathered with the aim of representing the system in the region. Considering the opinion of regional experts, a set of events that could affect the evolution of the trends was collected. The method yielded three future scenarios. After 10 years of study, we pondered the results, highlighting the role of the panel of experts in this method.

**KEYWORDS:** regional foresight, INTERAX method, Aysen.

---

1.- El artículo resume la tesis de grado de Cesar Barrios (2000). En él se han mantenido las referencias bibliográficas originales para ser fieles al trabajo realizado para su posterior análisis.

2.- Consultor privado. cesarbarrios@yahoo.es

3.- Académico de la Escuela de Geografía, Universidad Austral de Chile. Valdivia, Chile. arovira@uach.cl

Artículo recibido el 17 de diciembre 2014 y aceptado el 30 de marzo 2015.

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo da cuenta de un estudio realizado el año 1999 como parte de la tesis para optar al grado de Magister en Economía y Gestión Regional de la Universidad Austral de Chile.<sup>4</sup> En el estudio que se analiza, se planteó como problema el diagnóstico de las tendencias de variables claves y opiniones de expertos con el fin de configurar escenarios futuros de desarrollo económico para la Región de Aysén, en el extremo austral de Chile, con un horizonte de 10 años, mediante el análisis prospectivo de aquellos aspectos que resultan operacional y socialmente más destacables.

La realización de estudios prospectivos en Chile, y en particular en esta región, fue considerada de importancia, dado que a fines de los años noventa del siglo XX se apreciaba un contexto de cambios y ajustes institucionales a escala nacional e internacional, así como intentos por parte de los niveles gubernamental central y regional por definir y orientar esfuerzos para la consecución de metas de crecimiento y desarrollo económico. Todo lo anterior en un ambiente de gran incertidumbre, en que el aporte de la prospectiva constituía un intento por precisar el campo de posibilidades futuras, así como el continuo monitoreo de eventos esperados o inesperados y el cambio de tendencias de las variables de análisis regional que permitieran reorientar esfuerzos y recursos, así como ajustar o crear planes de desarrollo.

El área geográfica de estudio, la Región de Aysén, presentaba condiciones de desarrollo muy inferiores al resto de Chile, sin embargo en las últimas décadas del siglo XX registró tasas de crecimiento dinámicas en variables demográficas, de inversión

pública y privada, flujos de transporte y competitividad regional, entre otras, superando incluso los promedios nacionales.

Por esa razón, y dado que la nueva institucionalidad democrática de reciente instalación en el país (gobiernos regionales, creciente descentralización y desconcentración política) puso a los territorios subnacionales ante la tarea de definir sus estrategias de desarrollo regional, es que se quiso indagar en las visiones de futuro respecto del desarrollo regional hacia el año 2010 de los actores relevantes de la región.

La metodología utilizada en este estudio corresponde a una investigación diagnóstica prospectiva, mediante análisis de opiniones de expertos y modelamiento de variables para conformar escenarios futuros de desarrollo en la región. Esto implicó recoger aspectos teóricos de geografía de la percepción y análisis territorial prospectivo, técnicas Delphi para levantamiento de información y utilización de matrices de impacto cruzado para modelar escenarios futuros a partir de las variables seleccionadas.

El trabajo se enfrentó, primero, al modelamiento del comportamiento futuro de variables relevantes del sistema regional sobre la base de opiniones y percepciones de informantes calificados (profesionales y actores regionales claves), con relación a

---

4.- Cfr. BARRIOS (2000).

las tendencias históricas y futuras de las variables claves del sistema regional. En segundo lugar, se analizó el nivel de convergencia o divergencia con que la sociedad regional percibe el desarrollo de su territorio, con relación a tendencias y eventos del sistema regional. Finalmente, se identificaron barreras o limitaciones para el logro de los objetivos de desarrollo de la región.

No obstante la confiabilidad y sensibilidad de los resultados, lo rescatable de un ejercicio prospectivo, según nuestra experiencia, no es la certeza o reducción total de la incertidumbre, sino más bien la discusión en torno al futuro y las acciones que se deben emprender en pos de unos objetivos a largo plazo. En tal sentido este método permite detectar cadenas de eventos (positivos o negativos) a los cuales el planificador debiera poner atención si en la práctica comenzara a presentarse una sucesión que en el modelamiento haya derivado en tales o cuales impactos sobre aquellas variables importantes del sistema regional en particular.

Las posibilidades de las regiones de Chile respecto de definir sus destinos han estado siempre muy lejos de lo deseable; ello no sólo porque existen condiciones adversas en términos globales, sino porque, además, en el contexto interno tampoco se aprecia una eficacia en el desarrollo de políticas e instrumentos requeridos.

Ante este poco alentador panorama, se presentaba un campo en el dominio de la planificación moderna en el que se ha incursionado muy poco en nuestro país, definido por Friedmann<sup>5</sup> como planificación *no-euclidiana* o planificación de consenso por otros. Esta modalidad de planificación se constituye en una alternativa no sólo realista en términos de las limitaciones que existen para la planificación regional en Chile, sino que, además

de recoger más de 30 años de experiencias en el área, conlleva un proyecto político de ejercicio democrático, que involucra a los diversos actores regionales en el desarrollo y coordinación de esfuerzos para los objetivos comunes que se establezcan en estos niveles.

Lo anterior reviste una particular importancia, no sólo por la disminución de la incertidumbre, que ciertamente está muy lejos de lograrse, sino también por la trascendencia que representa la posibilidad que tienen los actores de pensar su territorio en un plazo que va mucho más allá de los tiempos con los que se opera, y por procesos de discusión y generación de consensos a los cuales el país no está habituado, al menos en esta escala, presentándose escenarios de desarrollo hipotéticos y alternativos para la región.

Durante la década de 1990 se elaboró en Chile una serie de leyes y políticas tendientes a regular y gestionar el desarrollo regional, sin embargo las situaciones estructurales del estilo de desarrollo nacional oponen importantes obstáculos a estas herramientas legales; una de ellas es la pretendida neutralidad de la política macroeconómica, la cual opera de manera homogénea para todo el país y cuyos efectos territoriales son diferentes según cada territorio, tendiendo a reforzar las ventajas y dinanismos de las regiones centrales, como señalan Daher et al.<sup>6</sup>

---

5.- Cfr. FRIEDMANN (1992).

6.- Cfr. DAHER, et al (1990).

A partir de la reestructuración económica que vivió el país, a fines de siglo se apreciaba una tendencia hacia un decrecimiento en la concentración metropolitana de la población, y una mayor participación regional en la generación del PIB y en la captación de inversión privada extranjera. En el período 1980-1990 se constató una importante apertura externa, junto a una diversificación de la base económica y de la canasta de exportación nacional, presentándose en las regiones comportamientos con marcadas diferencias y niveles de especialización, con respuestas diferentes frente a los fenómenos locales y globales y a las políticas macroeconómicas y de comercio exterior.<sup>7,8</sup>

A su vez, en el nuevo contexto de incorporación de Chile a los bloques comerciales, los estudios sobre impactos territoriales clasificaron a las regiones como transables y no transables, ganadoras y perdedoras, etc., anticipando resultados de lo que se espera ocurra en los territorios con las nuevas condiciones de estructura productiva regional.<sup>9</sup>

A esto se agrega el hecho de, que para lograr la ecuación de inversión-acumulación-crecimiento-empleo, como condición necesaria para los objetivos de desarrollo económico, las regiones que han mantenido bajos niveles de crecimiento necesariamente tendrían que contar con recursos externos a ellas, y en la medida que sus potencialidades sean percibidas como atractivas por los inversionistas privados, lo que se describe, según De Mattos,<sup>10</sup> mediante el concepto de “fertilidad territorial”.

En ese contexto, la realización de un estudio prospectivo regional en Chile se inscribiría en un ambiente de cambios globales y locales, de crisis de paradigmas y gran incertidumbre incluso en el corto plazo, caracterizado, en el contexto nacional,

por la paradoja entre la consolidación de un estilo de desarrollo dado por una completa apertura externa y sin resguardos por los impactos territoriales de ello, por un lado, con políticas definidas –al menos formalmente– de desarrollo sustentable, equitativo socialmente y fundamentalmente de crecimiento económico, por otro.<sup>11</sup>

La metodología escogida para este estudio recoge un enfoque mixto de investigación social, utilizando técnicas cuantitativas y cualitativas para precisar y medir impactos, e información acerca de percepciones de informantes calificados o actores regionales. Así, es posible abordar de mejor manera un estudio de características complejas en condiciones más integrales y superar desventajas de los distintos métodos al momento de describir procesos, explicar causalidades y comprobar hipótesis, recogiendo enfoques desde distintas disciplinas que tienen como objeto de estudio el territorio y la planificación regional.<sup>12,13</sup>

---

**7.-** Cfr. DAHER (1994).

**8.-** Cfr. URIBE-ECHEVERRÍA (1995).

**9.-** Cfr. DAHER (1994).

**10.-** Cfr. DE MATTOS (1991).

**11.-** Cfr. DAHER (1994).

**12.-** Cfr. COOK Y REICHART (1986).

**13.-** Cfr. BELTRAN et al. (1997).

## MARCO TEÓRICO

El marco teórico que sustentó el estudio realizado da cuenta de los principales aportes que abordan este tipo de estudios a fines de la década de los noventa. Se ha preferido mantenerlo en esta presentación dado que permitirá tener una mejor apreciación del contexto en que se desarrolló la referida investigación.

La utilidad de la prospectiva, según la bibliografía disponible al momento de realizar este estudio, estaba dada por el aporte de la información futura sobre las probabilidades con que se cuenta y los impactos que éstas pueden tener; *así, pese a ser riguroso en sus descripciones y análisis, sus resultados no reducen, sino que ajustan la incertidumbre, limitándose a extraer y analizar la información sobre el futuro, respetando su categoría de incierto.*<sup>14</sup>

Según Godet y Bourse (1991), citado por Medina,<sup>15</sup> la prospectiva territorial se refiere al estudio del futuro de un espacio dado con el fin de encontrar nuevos márgenes de maniobra dentro del contexto de la nueva competencia internacional. Involucra el ordenamiento territorial, la especialización de la economía ante las interdependencias crecientes y la necesidad de movilización de los ciudadanos en torno a nuevas formas de organización social y diseño de su futuro compartido, en términos de desarrollo local.

El grupo Prospektiker, por ejemplo, señala como un desafío del futuro el que los países cuenten con un plan de ordenamiento territorial que responda a las necesidades de futuro tanto de las actividades económicas como de las de la propia sociedad en su conjunto, sobre la base de una política econó-

mica sustentable, con la flexibilidad suficiente para recibir los cambios futuros y esperados a partir de su evolución histórica. Plantean un esquema de análisis prospectivo territorial a partir del análisis de estructuras generales, como: la demográfica, la triangulación economía-sociedad-territorio, la estructura urbana e infraestructura, integración territorial nacional-subnacional, y aspectos sectoriales como medio ambiente, transporte, infraestructura telemática, equipamiento, nuevas áreas de actividad económica, vivienda, patrimonio cultural y patrimonio paisajístico.<sup>16</sup>

Medina<sup>17</sup> resume el aporte de la prospectiva en la gestión del desarrollo regional en términos de la transformación de la cultura del desarrollo, esto es la conciencia del cambio y la construcción social del futuro (que debe llevar a las sociedades hacia la proacción), la reflexión permanente y la elaboración de estrategias de ruptura ante las tendencias que le afectan interna o externamente (a los territorios o colectividades), además de operar bajo premisas racionales, consensuales y constructivas en las cuales las sociedades vierten los planes en torno a sus destinos.

---

14.- Cfr. BÁEZ (1996).

15.- Cfr. MEDINA (1996).

16.- PROSPEKTIKER (1996).

17.- Op. Cit.

## METODOLOGÍA

En este estudio se aplicó un procedimiento para el modelamiento de escenarios futuros a un horizonte de 10 años, que consiste en establecer los parámetros del modelo para un total  $X$  de variables, el tiempo de modelación, el número de variables dependientes utilizadas como tendencias y el número de variables independientes o eventos.

El proceso continúa con la precisión temporal de ocurrencia de los eventos y el porcentaje de probabilidad de ocurrencia; luego, con la determinación del tipo de relaciones e impactos que se establecen entre eventos sobre las tendencias y para los eventos entre sí. Más tarde se precisan el tipo de proyección y el impacto que podrían resultar de una variable, para después determinar el número de iteraciones y escoger una cantidad de escenarios a modelar. Concluido lo anterior, se está en condiciones de obtener un número  $X$  de escenarios globales y un escenario de proyecciones para cada tendencia, con sus respectivos valores extremos, un promedio y la desviación estándar. Se obtiene así, para cada escenario, un número de eventos que ocurrirían en tal combinación y la proyección de las tendencias alteradas por los impactos (relativos) de dichos eventos, más los escenarios de cada tendencia. El diseño metodológico se presenta en la figura 1.

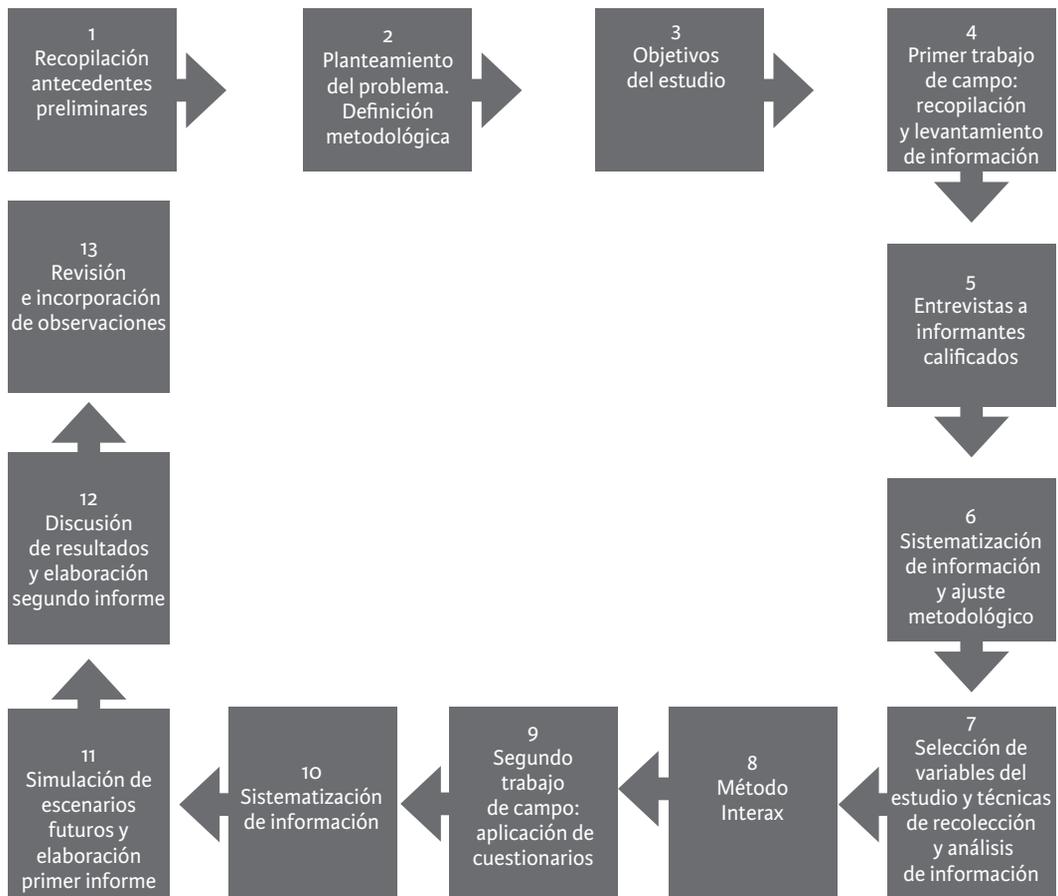


Figura N°1  
Esquema del desarrollo metodológico

## RESULTADOS

A partir de cuestionarios y de entrevistas con actores relevantes de la Región, se escogieron las variables claves del sistema regional de Aysén, agrupadas en los ámbitos: económico, demográfico, físico-natural, infraestructural y tecnológico, clasificados como tendencias y eventos futuros (Cuadro 1).

Cuadro N°1

Variables e indicadores de tendencias y eventos

ÁMBITO	VARIABLES	INDICADORES	
		Tendencias	Eventos
<b>Económico</b>	Crecimiento y desarrollo económico	1) PIB Silvoagropecuario 2) PIB Pesca 3) PIB Minería 4) PIB Industria y Comercio 5) Inversión Pública 6) Inversión Privada	1) Megaproyectos 2) Integración Patagonia Chile-Argentina 3) Plan Austral 4) Sello Verde
<b>Físico-natural</b>	Medio ambiente y recursos naturales		5) Cambio climático 6) Deterioro recursos naturales
<b>Demográfico</b>	Población	7) Crecimiento de la Población	7) Calificación del recurso humano
<b>Infraestructural y tecnológico</b>	Servicios básicos y sociales; transporte; tecnología	8) Flujos de carga y pasajeros 9) Investigación y desarrollo	8) Servicios básicos 9) Mejoramiento infraestructura transporte 10) Innovaciones tecnológicas e industriales.

Las tendencias corresponden a variables claves cuyo comportamiento pasado puede ser proyectado con relación al grado de impacto relativo que sobre ellas puedan tener los eventos. Son variables del tipo ordinal o cardinal referidas a procesos físicos, organizacionales y humanos, descritos y operacionalizados como series históricas (absolutas o índices) que permitan su proyección. Para

cada una de las variables se realizó un análisis retrospectivo (la figura 2 presenta ejemplos para variables seleccionadas). Los eventos son fenómenos o hechos inciertos y no completamente controlables, que corresponden a la determinación de la posibilidad de cambios futuros que alteran el sistema de análisis regional, detectados a partir del juicio de expertos.<sup>18</sup>

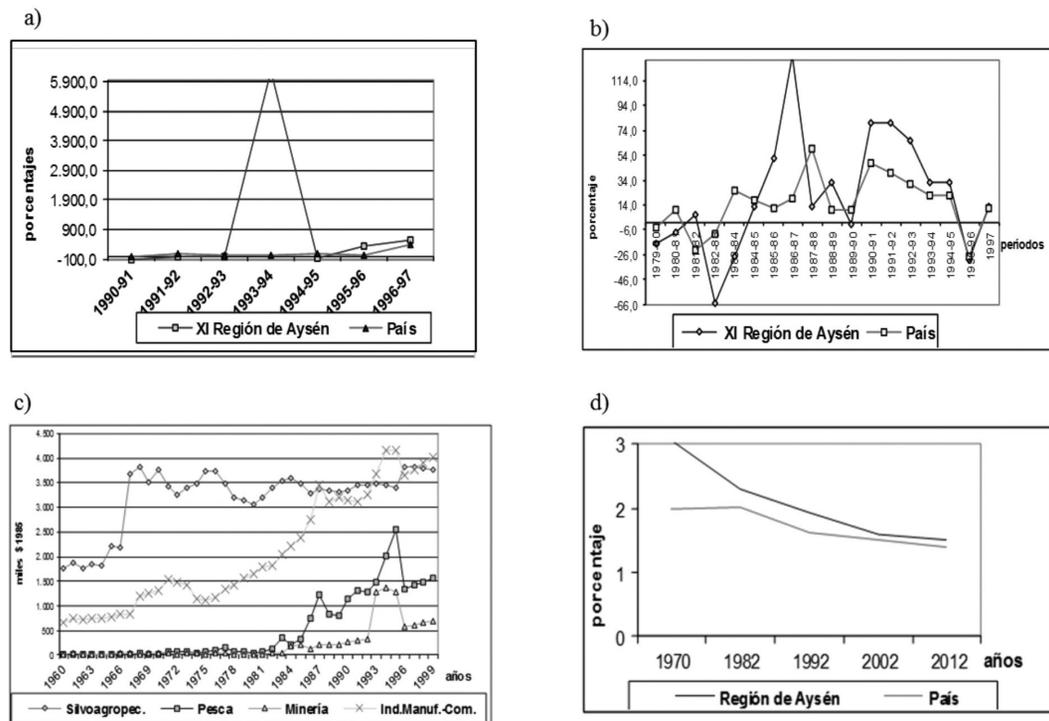


Figura N°2

Tendencias de variables seleccionadas. a) Tasas de variación de la inversión privada, 1990-1997; b) tasas de variación de la inversión pública, 1979-1997; c) evolución del PIB sectorial, 1960-1999; d) tasas de crecimiento poblacional nacional y regional, 1970-2010.

18.- Cfr. BARRIOS (1998).

Una vez seleccionadas las variables, agrupadas como eventos y tendencias, se procedió a consultar opiniones de expertos y actores regionales en torno a las interrelaciones e impactos que se perciben entre las variables. Los entrevistados debieron estimar:

- La probabilidad y temporalidad de ocurrencia de un evento, precisando el porcentaje de probabilidad y el momento esperado en que se produzca.
- El impacto que tiene la ocurrencia de un evento sobre la probabilidad de ocurrencia de cada uno de los otros eventos.
- El impacto porcentual de la ocurrencia de un evento sobre el comportamiento futuro de una tendencia.
- El comportamiento esperado de las tendencias estudiadas y otras variables que podrían eventualmente afectarlas y alterar dicho comportamiento esperado.

Por esto se recogió un total de 30 variables de importancia para el desarrollo regional, las que fueron analizadas matricialmente, además de ponderadas sus interrelaciones, obteniendo un conjunto de 10 tendencias y 10 eventos.

Para las tendencias se recopiló información estadística en series de tiempo entre 10 y 40 años. Los eventos, en cambio, fueron seleccionados a partir de aquellas variables señaladas por los entrevistados cuyas tendencias no eran tan significativas y, por lo tanto, era mejor plantearlas en términos de lo que se espera ocurra en ellas en cuanto a objetivos políticos regionales o aspiraciones regionales, mientras otras corresponden a situaciones imprevistas o no deseadas.

Se determinó que, en promedio, los eventos que son percibidos con mayor probabilidad de ocurrencia son: integración patagónica chileno-argentina, el Plan Austral y una política o estrategia de sello verde, con porcentajes de probabilidad superiores a un 58% en cada caso, como se muestra en el Cuadro 2. Los eventos de menor valoración en sus probabilidades de ocurrencia corresponden principalmente a: cambio medioambiental y deterioro de los recursos naturales, junto con innovaciones tecnológico-industriales y mejoramiento de la oferta de servicios básicos (agua potable y alcantarillado, electricidad, educación y salud).

La mitad de los eventos fue precisada temporalmente como de ocurrencia probable en todo el período de estudio, es decir que, de ocurrir tales eventos, éstos se pueden concretar en cualquier año entre el 2000 y el 2009 en tanto que para los eventos megaproyecto y aumento del nivel de calificación del recurso humano, se espera su concreción en el último tercio del período. Los restantes eventos se estima que ocurrirán a mediados del período.

Luego, se realizó un análisis de impacto cruzado en el que se midió el impacto que tiene en la probabilidad de ocurrencia de un evento  $x$  el que se concrete un evento  $x_1$ , por un lado, y el efecto que tendría en la trayectoria de las tendencias el que se produzca un evento  $j$ . De esta forma, se construyen matrices de impacto cruzado evento por evento y evento por tendencia (cuadros 3 y 4).

Cuadro N°2

Resumen de resultados de percepción de los eventos

Eventos	Probabilidad de ocurrencia (porcentaje)	Precisión temporal: el momento en que la probabilidad de ocurrencia es mayor			
		Igual todo el período	Primer tercio del período	Mediados del período	Último tercio del período
<b>Megaproyectos</b>	50,00				X
<b>Integración patagónica chileno-argentina</b>	67,50	X			
<b>Plan austral</b>	59,38	X			
<b>Sello verde</b>	58,75	X			
<b>Cambio medioambiental</b>	36,88	X			
<b>Deterioro recursos naturales</b>	37,25	X			
<b>Nivel de calificación del recurso humano</b>	48,13				X
<b>Mejoramiento oferta servicios básicos</b>	45,00			X	
<b>Mejoramiento infraestructura transportes</b>	52,50			X	
<b>Innovaciones tecnológicas industriales</b>	43,75			X	

Cuadro N°3

Matriz de impacto evento/evento (fracciones porcentuales)

	Megaproyectos	Integración patagónica	Plan austral	Sello verde	Cambio medioambiental	Deterioro recursos naturales	Calificación recurso humano	Servicios básicos	Infraestructura de transporte	Innovaciones tecnológicas industriales	Impacto acumulado
Megaproyectos	1	1,19	1,20	0,81	1,32	1,21	1,19	1,22	1,18	1,27	<b>197</b>
Integración Patagonia	1,12	1	1,12	1,08	0,86	1,02	1,19	1,05	1,24	1,19	<b>115</b>
Plan austral	1,26	1,19	1	1,06	0,99	0,93	1,26	1,24	1,17	1,16	<b>142</b>
Sello verde	0,80	1,11	0,89	1	1,00	0,79	1,11	1,07	1,00	1,22	<b>103</b>
Cambio medioambiental	0,62	0,80	0,83	0,82	1	0,98	0,83	0,79	0,80	1,02	<b>155</b>
Deterioro recursos naturales	0,79	0,8	0,80	0,70	0,84	1	0,76	0,87	0,81	0,87	<b>135</b>
Calificación recurso humano	1,21	1,09	1,18	1,06	0,94	0,88	1	1,23	1,13	1,27	<b>135</b>
Servicios básicos	1,23	1,21	1,13	1,08	0,96	0,96	1,18	1	1,26	1,19	<b>136</b>
Infraestructura transporte	1,30	1,24	1,12	1,03	0,92	0,96	1,13	1,21	1	1,14	<b>129</b>
Innovaciones tecnológicas industriales	1,21	1,14	1,17	1,12	1,00	0,84	1,18	1,17	1,10	1	<b>125</b>
<b>Impacto acumulado</b>	<b>212</b>	<b>229</b>	<b>140</b>	<b>110</b>	<b>191</b>	<b>280</b>	<b>165</b>	<b>153</b>	<b>147</b>	<b>306</b>	

Fuente: Resultados promediados del segundo cuestionario.

Los resultados de estos análisis se presentan en el Cuadro 5, en el que se muestra una clasificación de los eventos en cuatro grupos, a partir del promedio de impactos acumulados en las matrices de evento por evento y evento por tendencia.

Cuadro N°4

Matriz de impacto cruzado eventos/tendencias (fracciones porcentuales)

	PIB Silvoagropecuario	PIB Pesca	PIB Minería	PIB Industria y comercio	Inversión pública	Inversión privada	Crecimiento de población	Flujos de transporte	Investigación y desarrollo	Impacto acumulado
Megaproyectos	0,90	1,08	1,20	1,46	1,34	1,39	1,24	1,21	1,11	<b>213</b>
Integración Patagonia	1,13	1,03	1,30	1,17	1,20	1,12	1,21	1,22	1,15	<b>153</b>
Plan austral	1,24	1,10	1,21	1,31	1,35	1,37	1,04	1,06	1,09	<b>177</b>
Sello verde	1,43	1,20	1,08	1,37	1,24	1,15	1,22	1,20	1,20	<b>209</b>
Cambio medioambiental	0,83	0,74	0,93	0,92	1,20	0,88	1,12	0,96	0,94	<b>112</b>
Deterioro recursos naturales	0,83	0,60	0,76	0,79	0,99	0,87	0,96	0,85	0,99	<b>136</b>
Calificación recurso humano	1,48	1,30	1,20	1,42	1,24	1,34	1,29	1,14	1,38	<b>279</b>
Servicios básicos	1,37	1,20	1,17	1,44	1,28	1,35	1,33	1,20	1,20	<b>254</b>
Infraestructura transporte	1,45	1,33	1,34	1,48	1,38	1,34	1,35	1,38	1,33	<b>338</b>
Innovaciones tecno-lógicas industriales	1,47	1,37	1,24	1,41	1,26	1,36	1,28	1,18	1,31	<b>288</b>
<b>Impacto acumulado</b>	<b>301</b>	<b>227</b>	<b>205</b>	<b>335</b>	<b>250</b>	<b>267</b>	<b>212</b>	<b>178</b>	<b>184</b>	

Cuadro N°5

## Clasificación de los eventos

Impacto	Probabilidad	
	Alta	Baja
<b>Alto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Megaproyecto</li> <li>• Mejoramiento infraestructura de transporte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoramiento servicios básicos</li> <li>• Innovaciones tecnológicas</li> <li>• Mejoramiento calificación recurso humano</li> </ul>
<b>Bajo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Austral</li> <li>• Integración patagónica chileno-argentina</li> <li>• Sello Verde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deterioro recursos naturales</li> <li>• Cambio medioambiental</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a este cuadro, los grupos de eventos así clasificados corresponden, en su mayor parte, a situaciones relativas de alta probabilidad, pero de bajo impacto; y de alto impacto, pero de baja probabilidad, todo ello de acuerdo al resultado promedio del juicio de expertos.

Centrando la atención en aquellos eventos que operarían con mayor influencia, tanto en la cadena de eventos como sobre las tendencias al aumentar el crecimiento proyectado a partir de una progresión lineal, eventos como los megaproyectos, el cambio medioambiental y el Plan Austral son los que mayores influencias (negativas o positivas) tienen sobre los demás (figura 3). Por su parte, el evento 'mejoramiento de la infraestructura de transporte' es el que mayor influencia positiva ejerce sobre las tendencias (figura 4); al respecto, cabe destacar que sobre el evento 'infraestructura de transporte' opera fuertemente el de 'mejoramientos de los servicios básicos', que a su vez presenta el mayor efecto positivo en su probabilidad de parte del evento plan austral.

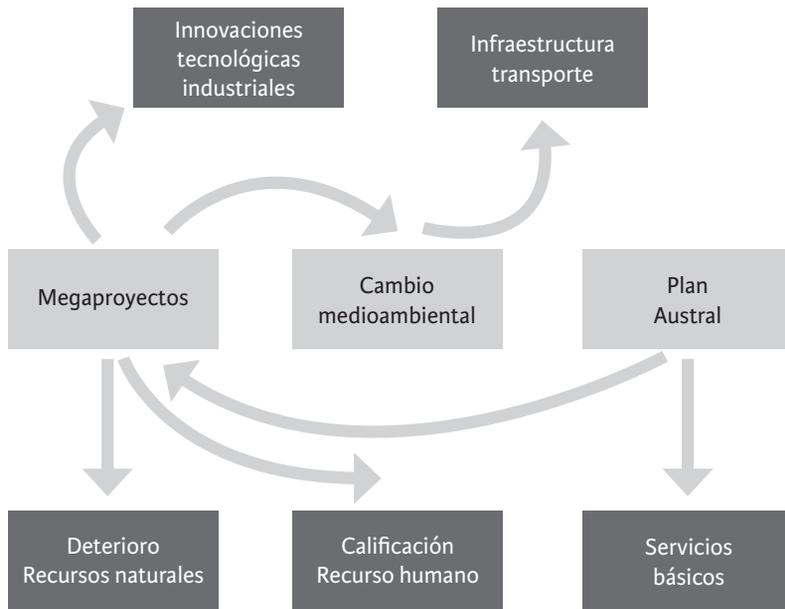
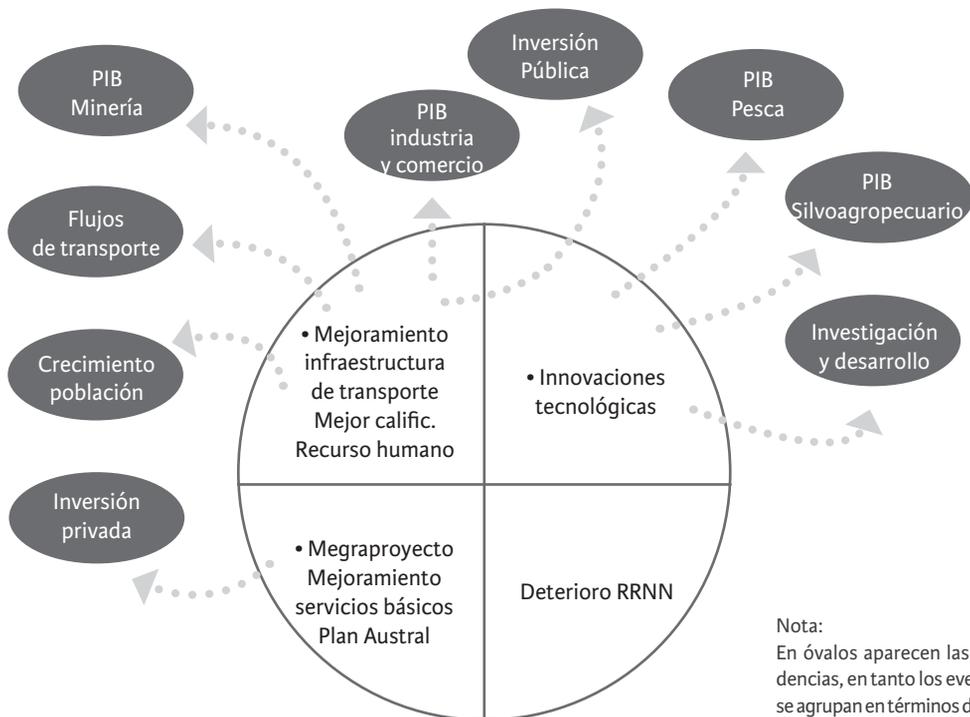


Figura N°3  
Diagrama de mayores impactos entre eventos.



Nota:  
En óvalos aparecen las tendencias, en tanto los eventos se agrupan en términos de sus impactos y probabilidades al interior del círculo. Las flechas indican impactos positivos.

Figura N°4  
Diagrama de mayores impactos de eventos sobre tendencias.  
Fuente: cuadros 3 y 4.

Son estas cadenas de eventos, en términos de secuencias y relaciones, las que permitirían a los planificadores regionales constatar situaciones deseadas o adversas y orientar sus acciones a intensificar o evitar efectos y resultados a partir de monitoreos frecuentes del curso de sus variables claves en términos de tendencias y eventos.

Mediante análisis probabilístico sobre la ocurrencia de eventos y su impacto sobre la proyección de las tendencias al año 2009, para un total de tres escenarios globales futuros, se obtuvo como resultado un conjunto de combinaciones posibles, tanto de eventos que ocurren y los cambios que operan en las tendencias, como de la configuración futura de cada tendencia o sus escenarios tendenciales, conformados por los valores promedio que obtienen las variables bajo los supuestos de la simulación, además de los valores máximo y mínimo y la correspondiente desviación estándar de cada variable.

Los escenarios resultantes corresponden a configuraciones futuras del tipo de proceso continuo, particularmente el segundo escenario junto con el escenario 1, producto de que los eventos ocurren en distintos momentos del período analizado. El escenario 3, por su parte, corresponde a una configuración futura de mediano a largo plazo, dado que los eventos se concentran en la segunda mitad del período.

Otra característica de estos escenarios es que presentan efectos sobre las tendencias de manera diferencial en el tiempo y en los impactos que causan sobre aquellas variables. Así, por ejemplo, el escenario 1 presenta impactos mucho más notorios sobre las tendencias, tanto de efecto positivo como negativo; mientras que en los dos escenarios

siguientes sus efectos se presentan de manera más tardía y con niveles similares en el comportamiento futuro de las tendencias.

A continuación se describen los escenarios en términos de los eventos que se producen, los impactos en las tendencias y sus implicancias para el desarrollo regional.

**Escenario 1.** Corresponde a un escenario en el cual los eventos se producen en distintos momentos del período de análisis, configurado por la ocurrencia de los siguientes eventos:

- Integración patagónica chileno-argentina (ocurre en 2000).
- Megaproyectos (ocurre en 2005).
- Deterioro de los recursos naturales (ocurre en 2008).

Como se aprecia en la figura 5, las proyecciones de las tendencias presentan cierta estabilidad hasta mediados del período, para luego variar sus tasas mayoritariamente hacia el aumento en su evolución.

Este escenario parte con tendencias superiores a la base 100, debido a que en el primer año se produce el evento 'integración patagónica chileno-argentina', definido como una situación en la cual se incrementan los flujos de carga y pasajeros en función de un corredor bioceánico y de una oferta turística común. Posteriormente, a partir de la concreción del evento 'megaproyecto' (año 2005), que impacta negativamente las actividades silvoagropecuaria y pesquera, las demás tendencias presentan evoluciones positivas, aunque no tan significativas como pudiera esperarse para un evento de esta magnitud. Esta situación se explica por las valoraciones y ponderaciones realizadas entre este

evento y dichas tendencias en el modelamiento de los escenarios; más aún si se constata que el evento ‘deterioro de los recursos naturales’ genera una caída en la evolución de todas las tendencias hacia finales del período.

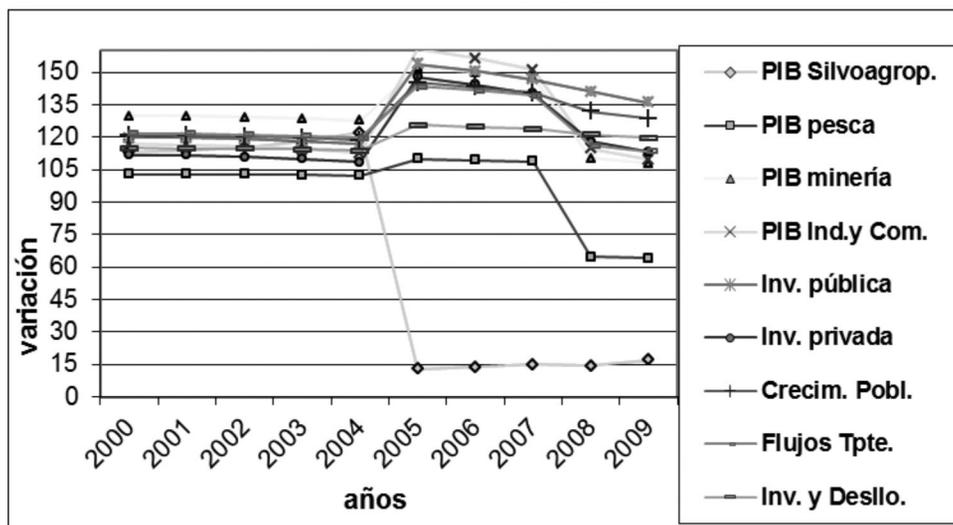


Figura N°5  
Escenario Regional 1. Proyección de las tendencias.

**Escenario 2.** Este escenario presenta las características de un proceso continuo a lo largo del período, en el que se concretarían cinco eventos, cuyos impactos más notorios se producen en el último tercio del período. Los eventos que ocurren para el período 2000-2009 son:

- Integración patagónica chileno-argentina (ocurre en 2000).
- Innovaciones tecnológicas industriales (ocurre en 2004).
- Sello verde (ocurre en 2007).

- Mejoramiento de la calificación del recurso humano (ocurre en 2009).
- Mejoramiento de infraestructura de transporte (ocurre en 2009).

Destacan por el quiebre en sus tendencias los productos sectoriales silvoagropecuario y pesca, no obstante el primero presenta un crecimiento superior a partir del 2004 tras producirse el evento ‘innovaciones tecnológicas industriales’ y reforzado posteriormente por el evento ‘sello verde’ regional (figura 6).

Pese a que la integración chileno-argentina se produce a principios del período, el evento ‘mejoramiento de la infraestructura de transporte’ ocurre en el último año, ello a pesar de que los eventos son modelados como de ocurrencia interdependiente. La explicación estaría dada por las valoraciones de impactos entre estos eventos, siendo el factor de impacto de esta variable de un 24% sobre infraestructura.

En este escenario los objetivos generales de la Estrategia de Desarrollo Regional se estarían logrando en gran parte, sobre todo aquellos referidos a desarrollo del sector productivo y de los recursos humanos y físicos.

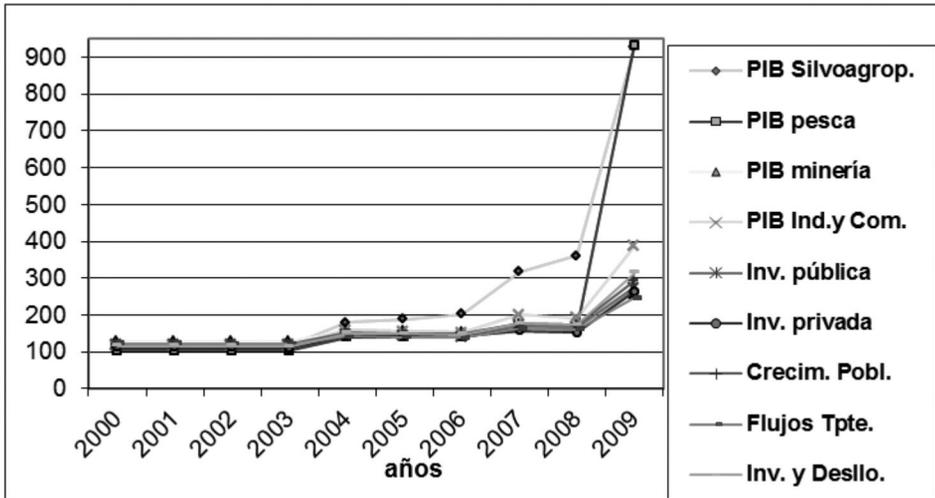


Figura N°6  
Escenario Regional 2. Proyección de las tendencias.

**Escenario 3.** Corresponde a un escenario en el que la ocurrencia de eventos se concentra en la segunda mitad del período, con efectos diferenciales más marcados sobre las tendencias hacia el último año.

Los eventos que se concretan son:

- Deterioro de los recursos naturales (ocurre en 2006).

- Megaproyectos (ocurre en 2007).
- Mejoramiento de la calificación del recurso humano (ocurre en 2009).
- Innovaciones tecnológicas industriales (ocurre en 2009).

Esta situación configura un escenario opuesto a lo esperado a partir de la matriz de impactos promedio

evento sobre evento. Los eventos ‘megaproyectos’ y ‘deterioro de los recursos naturales’ hacen disminuir mutuamente en un 21% la probabilidad de ocurrencia de cada uno.

Este escenario no presenta valores altos de impactos sobre las tendencias, salvo a fines del período (figura 7), al igual que en el caso del escenario 1, a partir de la concreción del evento ‘megaproyecto’. Mientras el evento ‘deterioro de los recursos naturales’ impacta más fuertemente al sector silvoagropecuario que al pesquero, este último recupera su crecimiento de manera explosiva, y aquí el efecto de los dos últimos eventos (en el año

2009) tendría una incidencia mucho más notoria. En este caso se puede pensar que un deterioro de los recursos naturales puede apoyar la generación de un consenso social en torno a la concreción de un evento como el proyecto de la refinería de aluminio,<sup>19</sup> que en este escenario se produce al año siguiente; finalizando el período con dos eventos que podrían aportar a una recuperación de la base productiva tradicional de la Región, como lo son la ‘innovación tecnológica’ y el ‘nivel de calificación del recurso humano’.

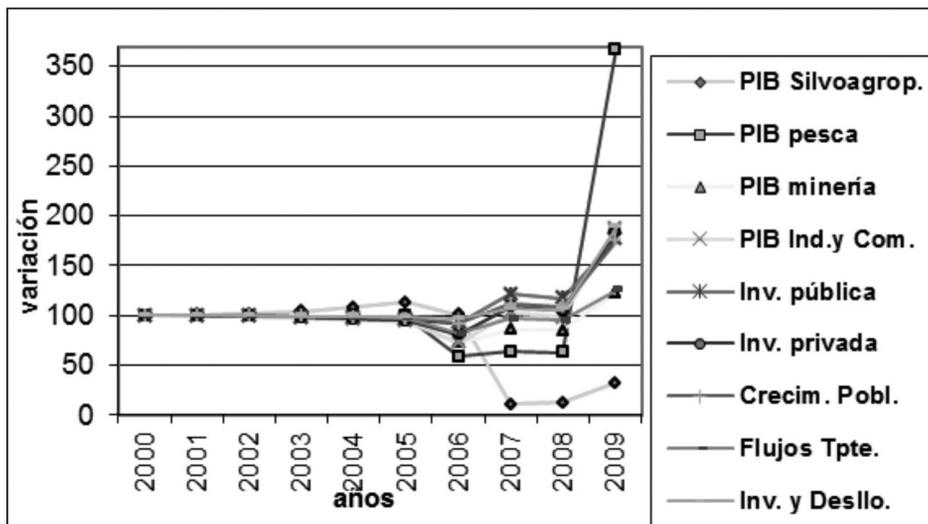


Figura N°7  
Escenario Regional 3. Proyección de las tendencias.

19.- El proyecto de la Refinería ALUMISA fue el megaproyecto que se planeaba instalar en la Región.

Se generó, además, una serie de escenarios tendenciales que corresponden a la proyección futura de las tendencias a partir del modelamiento de impactos. Los efectos de los eventos sobre las tendencias configuran escenarios promedios de tales impactos que, en general, se pueden agrupar en: escenarios tendenciales de gran amplitud entre los valores extremos (máximo y mínimo) esperados para cada variable, entre las cuales están las tendencias de los PIB sectoriales silvoagropecuario y de pesca; un segundo grupo de proyecciones con diferencias entre los valores máximos y mínimos sobre un 300%, en el cual encontramos el PIB sectorial de industria y comercio, la inversión pública y privada, y crecimiento poblacional; y un tercer grupo conformado por escenarios tendenciales con diferencias cercanas a 250%.

## CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

Sobre la base de los resultados del estudio, se puede plantear como conclusión que la metodología utilizada presenta la utilidad de develar aquellas percepciones que tienen los actores regionales respecto de hechos futuros ciertos o inciertos y de la incidencia que tendrían en el desarrollo de la Región

Por otra parte, siendo la mayor parte de los eventos y tendencias variables externas de la Región o de escaso control regional, los informantes calificados valoran en menor proporción la probabilidad de ocurrencia de eventos como el desarrollo científico-tecnológico y el mejoramiento de la calificación del recurso humano, factores claves en todas las políticas de desarrollo que persigan algún grado de eficacia en los objetivos y que mediante gestión se pudieran conseguir.

Fue posible apreciar una convergencia de opiniones respecto del desarrollo futuro de la Región de Aysén. Los actores coinciden en señalar como eventos de gran impacto a aquéllos de índole productiva e institucional. A la vez, contrasta el hecho de que se perciba al sistema natural como frágil y de necesario manejo racional en su uso, pero con valores promedio relativamente bajos en los impactos que pudieran tener eventos de gran impacto ambiental. Siendo Aysén una región de marcados ciclos naturales y de recurrentes catástrofes naturales, llama la atención la baja ponderación en la ocurrencia de estos eventos.

## REFLEXIONES DESPUÉS DE CUMPLIDO EL HORIZONTE DE PLANIFICACIÓN

Como se ha indicado, el estudio cubría el periodo 2000-2010, por lo que resulta pertinente analizar los resultados de las previsiones realizadas.

En ese sentido, en términos generales, se puede afirmar que las proyecciones no se cumplieron en su totalidad. En unos casos esto tuvo consecuencias positivas, como en lo referido a la instalación del megaproyecto de planta refinadora de aluminio (ALUMISA), lo que redundó en un menor grado de deterioro de los recursos naturales de la Región.

Se produjo el evento de 'mejoramiento de la infraestructura de transporte' tal como había sido previsto, y respondió así a su calificación de alta probabilidad. Sus impactos, estimados igualmente como altos, no se han traducido necesariamente en un mayor desarrollo de las actividades económicas, redundando fundamentalmente en el desarrollo del sector turismo, que por lo demás no se incluyó en el análisis de las tendencias.

Eventos considerados por el panel de expertos, como la concreción de un megaproyecto, el Plan Austral o la integración patagónica chileno-argentina -previsiones que no se concretaron-, son un buen ejemplo de la importancia que tiene, la configuración del panel consultivo en los resultados del análisis prospectivo. La información de la cual disponen los integrantes del panel, influye, en conjunto con las expectativas de los participantes. Lo anterior es particularmente relevante debido a que -como en este caso-, los participantes fueron mayoritariamente miembros del aparato gubernamental regional. Las opiniones en estos casos quedan marcadas o influenciadas por un discurso oficial que refleja los planes existentes a nivel de ideas, más que las percepciones que cada integrante del panel pueda tener en forma personal e independiente.

Sin lugar a dudas estas dificultades no desmerecen el esfuerzo de la aplicación de estudios prospectivos, sino que permiten tomar las medidas necesarias para mejorar el desarrollo de experiencias en este campo, especialmente cuando se aborda un problema de gran complejidad como es el caso de la prospectiva de una región.

## BIBLIOGRAFÍA

**BÁEZ**, Rodrigo (1996): “*Método Interax*”. Documento de trabajo del curso Planificación Estratégica y Prospectiva en la Toma de Decisiones para el Desarrollo Regional, Universidad Austral de Chile-MI-DEPLAN, Valdivia.

**BARRIOS**, César (1996): “*Análisis Regional del Área de Influencia de la Carretera Austral 1982-1992*”. Tesis para optar al título de profesor de Historia y Geografía. Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Austral de Chile, Valdivia.

**BARRIOS**, Cesar (2000): “*Escenarios futuros de desarrollo en la XI Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo. 2000 – 2010*”. Tesis para optar al grado de Magister en Economía y Gestión Regional. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Austral de Chile. Valdivia.

**BELTRAN**, Francisco y otros (1997): “*Métodos Cuantitativos y cualitativos ¿Alternativa Metodológica?*” Revista de Psicología y Salud, junio 1997, Veracruz, México.

DAHER, Antonio y otros. (1990): “Territorios de Exportación”, EURE (Vol. XVI, N° 48): pp. 25-36.

**DE MATTOS**, CARLOS (1991): “*Modernización Neocapitalista y reestructuración Productiva y Territorial en Chile, 1973-1990*”, EURE, (Vol. XVIII, N° 54): pp. 25-36.

**FRIEDMANN**, John (1992): “*Planificación para el siglo XXI: el desafío del postmodernismo*”, EURE, (Vol. XVIII, N° 55): pp. 79-89.

**MEDINA**, Javier (1996): “*Los Estudios del Futuro y la Prospectiva: claves para la construcción social de las regiones*”. Doc. 96/32. CEPAL-ILPES, Santiago, Chile.

**PROSPEKTIKER** (1996): “*Prospectiva Territorial*”. Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia”, 148 pp. Zarautz, Euskadi, España.

**URIBE-ECHEVERRÍA**, Francisco (1995): “*Reestructuración Económica y Desigualdades Interregionales. El caso de Chile*”, EURE (Vol. XX, N° 65): pp. 11-38.



# **UNA PROPUESTA EVALUATIVA PARA LAS ESTRATEGIAS REGIONALES DE DESARROLLO (ERD) EN CHILE**

*AN EVALUATION PROPOSAL FOR REGIONAL  
DEVELOPMENT STRATEGIES (RDS) IN CHILE*



autor  
**Fernando Salamanca Osorio<sup>1</sup>**

## RESUMEN

La planificación estratégica se ha instalado progresivamente en el Estado en Chile, en particular en la planificación regional a través de las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD). Las ERD constituyen un instrumento estratégico que contempla todas las etapas y exigencias metodológicas de la planificación estratégica. Sin embargo, los planificadores y tomadores de decisiones regionales, consideran a las ERD poco eficaces y con un escaso poder vinculante.

El presente artículo argumenta a favor de la necesidad de una evaluación del proceso de las ERD y de la evaluación ex post de este instrumento. Específicamente, se sugiere hacer una investigación aplicada sobre las ERD en tres regiones del país. Esto, para contar con evidencia empírica sobre el potencial de este instrumento, que sirva de hito para la evaluación de la gestión regional en un escenario de progresiva descentralización y traspaso de atribuciones a los niveles regionales.

**PALABRAS CLAVE:** planificación estratégica, estrategia regional de desarrollo, evaluación.

## ABSTRACT

Strategic planning has been introduced progressively in the State of Chile, particularly in regional planning through the Regional Development Strategies (RDS). RDS constitute a strategic instrument, involving all the stages and methodological demands of strategic planning. However, planners and regional decision makers consider RDS to show limited efficiency and little binding power.

This article argues in favour of the need of assessing the RDS process and the ex-post evaluation of the present instrument, particularly, in an applied research on the RDS in three regions of the country. The aim is to have empirical evidence about the potential of the instrument to guide the assessment of regional administration in a scenario of progressive decentralisation and transfer of authority to the regional levels.

**KEYWORDS:** strategic planning, regional development strategy, evaluation.

## INTRODUCCIÓN

La planificación estratégica se instala en Chile a fines de la década del 90, y en la planificación regional desde el momento en que se transfieren atribuciones de planificación a los gobiernos regionales en Chile (Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE, 2007). Este proceso abre el marco institucional para la planificación estratégica regional, cuyo instrumento más recurrente y más antiguo es la Estrategia Regional del Desarrollo (ERD).

Estas estrategias constan de una metodología tradicional de planificación estratégica, esto quiere decir, una visión, misión, lineamientos estratégicos, líneas de acción y cartera de programas y proyectos, además de una metodología de seguimiento y evaluación.<sup>2</sup>

Han transcurrido 15 años desde las primeras ERD, y es oportuno preguntarse respecto a la necesidad de la aplicación de una estrategia evaluativa que permita determinar y conocer los procesos y resultados de este instrumento. Con ello se podría recoger evidencia empírica sobre la eficacia de la planificación estratégica de largo plazo utilizada con esos fines por el Estado chileno.<sup>3</sup>

Las ERD, en su desarrollo, han tenido diferentes agentes ejecutores, desde las impulsadas directa-

mente por las nacientes divisiones de planificación de los gobiernos regionales (GORE), hasta las ejecutadas por consultoras externas, que constituyen la tendencia prevalente a la fecha. Las duraciones de los ERD son variables, y van desde 6 a 11 años.

La paradoja es que sobre este significativo instrumento estratégico y su eficacia como instrumento de planificación estratégica con ribetes prospectivos, no hay estudios evaluativos con datos empíricos. Esta situación no solo sucede en Chile, sino que también se puede encontrar en planificaciones estratégicas territoriales en los países europeos, en las que prima también una gran ausencia de indicadores objetivos de sus resultados.<sup>4</sup> Lo que prima, más bien, son prejuicios o evidencias subjetivas dispares que se pueden interpretar como factores causales desde la experiencia y punto de vista de los actores relacionados con la planificación. Las interpretaciones predominantes son:

- Falta de mecanismos vinculantes sobre los sectores, programas e inversiones sectoriales desde el Gobierno Regional, que es el agente articulador y responsable de la estrategia.
- Limitación que impone su periodo de vigencia, que es de un rango de 6 a 11 años, lo que tensiona su legitimidad política, ya que las líneas estratégicas de las ERD se traslapan con diferentes periodos presidenciales, consideran-

2.- De la cual, una revisión somera indica que nunca fue operacionalizada como sistema de indicadores de procesos y resultados.

3.- Esta misma situación se podría extrapolar a los Planes Comunales de Desarrollo (PLADECO), que tienen una duración de cinco años y que también siguen una metodología de planificación estratégica. O sea, una visión, misión, lineamientos estratégicos, líneas de acción y cartera de programas y proyectos acompañados de la metodología de seguimiento y evaluación.

4.- Cfr. BALDUCCI et al. (2011).

do que el lapso de vigencia de las ERD puede extenderse a 2 o incluso 3 administraciones. Este dato no es menor por el carácter unitario y presidencialista del régimen político en Chile.

- Falta de conocimiento o legitimidad de la ERD por otros servicios públicos que no participan activamente en su diseño e implementación, o bien solo lo hacen de manera formal en el proceso de construcción del instrumento y están ausentes en la fase de implementación, ni aportan información para el control y seguimiento de las ERD.

Esta situación ha sido diagnosticada para el conjunto de América Latina en términos similares, como se refleja en la siguiente cita: *Los países latinoamericanos enfrentan serios obstáculos para hacer posible el trabajo articulado y coordinado que demanda la visión global de la ordenación del territorio. Obstáculos que, además de la inexistencia o debilidad de la organización institucional para la gestión, incluyen la inexperiencia en el trabajo interinstitucional y la tendencia a pensar el territorio desde una perspectiva sectorial, así como la ausencia de una cultura del trabajo coordinado, interdisciplinario y abierto, que facilite el intercambio fluido de información entre los distintos organismos que participan en la gestión en un mismo ámbito territorial [...] así como la sinergia asociada a la complementación de acciones y que evite la entropía de información y duplicidad de esfuerzos propia de las actuaciones descoordinadas y desarticuladas que han predominado en la evolución de las distintas formas de planificación.*<sup>5</sup>

- Escasa o nula credibilidad del instrumento en los propios actores del GORE. Al respecto, la siguiente cita es muy ilustrativa, y a pesar de referirse a la transferencia de atribuciones de planificación a los GORE, es aplicable a las ERD como herramienta ope-

rativa principal de estas atribuciones transferidas: *Otro nudo crítico parece ser, sin embargo, la propia percepción de los intendentes al respecto. De hecho, las evidencias obtenidas en los procesos de acreditación sugieren que la planificación tiene un bajo nivel de importancia entre las instancias directivas de los GORE. Esto ha planteado de nuevo interrogantes sobre la pertinencia de decidir “desde arriba” las competencias a asumir por los GORE.*<sup>6</sup>

Esta baja credibilidad de las ERD al interior de los GORE puede explicarse por estar los equipos especializados de los GORE centrados en la gestión principal, que es la inversión regional del Fondo de Desarrollo Regional (FNDR). Se trata de un instrumento centrado en proyectos de inversión de corto plazo, los cuales son más visible y demandados por la comunidad y actores sociales regionales.

- Dudas sobre la calidad metodológica del diseño de las ERD, esto es, por la impericia o falta de profesionalismo de las consultoras ejecutoras, lo que resulta evidente a la luz de la diferente calidad y consistencia metodológica de las ERD comparadas en su conjunto.

Se podría suponer que la División de Planificación del GORE sería la responsable de la construcción de las ERD, pero por el compromiso de tiempo que implican sus diversos pasos metodológicos, solo queda la alternativa de externalizar su diseño, delegándolo en agentes de muy diferentes capacidades técnicas.

5.- MASSIRIS (2002) p.18

6.- CUNILL (2009) p.8

- Ausencia de un sistema de indicadores de procesos y resultados, a pesar de que el propio diseño metodológico de las ERD exige un sistema de evaluación y control.

En la práctica, esta exigencia se traduce solo en un enunciado de atributos normativos o deseables de un sistema de control o indicadores recomendables para el control de las ERD. Sin embargo, estos indicadores no se levantan en la fase operativa, ya que la consultora deja sus funciones una vez diseñadas las ERD en el supuesto de que este sistema debiese ser administrado por la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE), pero esta situación de hecho no sucede.

En síntesis, los ejecutores operacionales de las ERD, así como los actores académicos relacionados con la planificación regional en Chile, han sido hasta la fecha observadores de un ambiente de escepticismo sobre los atributos de este instrumento. Es oportuno entonces reflexionar y establecer las bases de una estrategia evaluativa que, mediante procedimientos científicos, permita despejar prejuicios o estereotipos y presente una realidad objetiva de la planificación estratégica regional.

## 2. UNA PROPUESTA DE ESTRATEGIA EVALUATIVA DE LAS ERD

Las ERD, en su mayoría, ya tienen dos rondas de aplicación en las regiones del país, lo que deberá permitir aplicar, por una parte, una evaluación de proceso a las que actualmente están vigentes (ver anexo 1) y de ex post o de resultados a las que ya finalizaron su periodo de vigencia.

### 2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA EVALUACIÓN

Los objetivos específicos de una evaluación de instrumento de planificación se pueden direccionar en varios planos:

- La pertinencia de su diseño o arquitectura operacional, que va a tener directa incidencia en la calidad de la implementación. Esta evaluación generalmente está asociada los atributos derivados de la técnica del marco lógico. Este nivel evaluativo es la condición necesaria para una evaluación de productos intermedios o finales.
- Un siguiente nivel de evaluación tiene como foco componentes de contenido y se diferencia de la evaluación del diseño e implementación, que se centra en procesos y resultados intermedios.
- Por último, siendo el nivel más significativo o más valorado por los tomadores de decisiones, la evaluación de variables de impacto, correspondería en este instrumento al aporte de resultados duraderos en la gobernanza o fortalecimiento institucional, mejoras en las variables de calidad de vida, impactos económicos en el área de influencia de la estrategia y el impacto en la distribución territorial equitativa de los beneficios del desarrollo.

Todos estos niveles son pertinentes, pero la escasa literatura sobre la evaluación de instrumentos estratégicos indica que, de los objetivos estratégicos regionales, los estudios presentan un sesgo al impacto en gobernanza, posiblemente por la influencia europea en la gestión de estos instrumentos.

A continuación se describen los objetivos que debería tener cada uno de los niveles evaluativos descritos anteriormente:

## A. Evaluación de diseño e implementación

Para la evaluación del diseño, se puede recurrir a datos secundarios, esto es, a los documentos de las estrategias e información anexa, como los términos de referencia o documentos anexos no publicados en el documento final de la estrategia.

La evaluación de implementación de las ERD, precisamente por la escasa vigencia reportada de estos instrumentos, no genera información secundaria, como son: documentos de seguimiento, avance o control de gestión. A lo más podemos pesquisar alusiones dispersas en las actas de los consejos regionales, o las peticiones de alineamiento con las ERD en los términos de referencias de otros instrumentos de atribución regional, como el Plan de Ordenamiento Territorial (PROT) y las políticas regionales, que exigen congruencia en relación a las ERD vigentes en una región específica.

Más enriquecedora podría ser la información obtenida de datos primarios mediante una entrevista semiestructurada sobre evaluación de secciones de la metodología a informantes claves del GORE y sobre la carencia de implementación de las ERD (hipótesis de trabajo de la evaluación) y la relevancia subjetiva atribuida a las causas descritas en la introducción.

Es posible que en la evaluación de implementación se presenten comportamientos defensivos en los profesionales de la DIPLADE, por representar estos la contrapartida técnica directamente responsable del diseño de las ERD y ser formalmente los actores del GORE a cargo de su implementación. También resultaría útil la opinión de los Consejeros Regionales (CORE), por aportar una visión política de la implementación de las ERD.

Por último, deberían aplicarse entrevistas a las consultoras a cargo del diseño de las ERD respecto de sus expectativas iniciales y la experiencia en el diseño, lo cual facilitaría la identificación de los cuellos de botella administrativos y técnicos que afectaron las ERD y las propuestas de mejora a su diseño metodológico.

## B. Evaluación de procesos y resultados intermedios

El diseño de las ERD contempla componentes internos, operacionalizables en fases y etapas. Sucintamente, son los siguientes:

**Fase 1: Preparatoria.** Aquí encontramos la formación del equipo técnico a cargo del diseño de las ERD y la preparación de la participación ciudadana. Lo evaluable es la experticia del equipo, su gerencia interna, la propuesta de gestión de la participación y la difusión del proceso participativo. En esta fase la evaluación tiene que ver con la pertinencia de la modalidad de las técnicas participativas y la capacidad de convocar con equidad social y territorial a los actores participativos.

**Fase 2: Diagnóstico y prospectiva.** Esta fase consiste en la preparación del diagnóstico con la participación de los actores regionales, la modalidad de consolidación del diagnóstico para pasar al análisis estratégico de los grandes temas regionales y la construcción de la línea base y escenarios de futuro. Esta es una fase de alta complejidad técnica, ya que los diagnósticos contemplan componentes de variables cuantitativas y cualitativas y de diferente origen sectorial. La percepción subjetiva a la fecha indica que se trata mayoritariamente de diagnósticos con abundancia de datos cuantitativos aportados por censos, encuestas en hogares e in-

formación cuantitativa aportada por los ministerios sectoriales, y una menor presencia de datos sociales o culturales o de dinámicas de actores dentro de la región. La participación de actores regionales en el diagnóstico puede tener sesgo por autoexclusión, mayor presencia de actores urbanos o de mayor capacidad de presión corporativa, conduciendo a un diagnóstico de menor validez para explicar el nivel de vida regional y su componente de capital social. La consolidación del diagnóstico es una fase más interna del equipo consultor, en la que se carece de técnicas estandarizadas de análisis de datos, o bien las existentes (como el análisis de contenido) no se adaptan a la variedad de información recogida en el diagnóstico. Esta consolidación es clave para la transición al análisis estratégico de los grandes temas regionales. Una inadecuada selección de los grandes temas limita en su origen el análisis estratégico, destacando temas no significativos, pero por un inadecuado procesamiento se los presenta como significativos.

La construcción de líneas base presenta dificultades más bien en cuanto a los temas sociales y organizacionales (como capital social), ya que su medición resulta más compleja por la falta de información cuantitativa.

La construcción de escenarios es posiblemente la etapa técnicamente más compleja de las ERD. Según la orientación de las consultoras, se pueden desarrollar desde sofisticadas técnicas prospectivas, con componentes cuantitativos, hasta únicamente nociones básicas de misión y visión de las ERD. Lo central, más que la sofisti-

cación de la técnica utilizada, es la comprensión y apropiación por parte de los actores regionales de la noción de escenarios y su utilidad para la planificación regional. Como estos escenarios aparecen documentados en la versión final de las ERD, son llamativos y objeto de crítica ex post por lo erróneo o desalineado de los escenarios descritos, versus la realidad efectiva regional. Debe añadirse que no siempre las consultoras tienen experiencia en la construcción de escenarios, perdiéndose la posibilidad de fortalecer esta capacidad en los equipos de contrapartida de los GORE.

La retroalimentación es la devolución a la comunidad y su validación de los productos obtenidos en esta etapa, para lo cual se debe contar con herramientas pedagógicas de comprensión del diagnóstico, la línea base, el análisis del problema y finalmente los escenarios. Una vez lograda esta retroalimentación, cabe la difusión a la comunidad regional, donde es pertinente evaluar la capacidad comunicacional para socializar con la población en esta etapa de las ERD.

**Fase 3: Estrategia.** Supone la preparación y consolidación de la imagen-objetivo en consenso con los actores regionales, seguida por la elaboración y consolidación de la Estrategia Regional de Desarrollo, que contempla subproductos como los *lineamientos estratégicos, objetivos y líneas de acción*, y que por ser de mayor contenido metodológico será revisada como un objeto de evaluación más adelante.

**Fase 4: Aprobación de la propuesta.** Se trata de la búsqueda de consenso y legitimación en los actores regionales, esencialmente los actores de la sociedad civil. En este caso, a diferencia de la validación comunitaria del diagnóstico, se busca la validación de la sociedad civil respecto de la propuesta estratégica.<sup>7</sup> Por último, considera la acción del gabinete regional, que debe hacerse cargo de las observaciones de la sociedad civil y conseguir la aprobación de los responsables políticos expresados en el CORE, donde, además de las diferencias de orientación ideológica, hay intereses corporativos, vocaciones productivas o territoriales, como la conocida tensión rural-ciudad media-capital regional.

Se puede desprender de la discusión anterior que cada fase de construcción de las ERD representa un proceso evaluable en su calidad de implementación y concluye con un producto que tiene el carácter de un resultado intermedio, también evaluable por la calidad de la fase, generalmente expresada en un documento interno o informe de avance.

La evaluación de estas fases, como hemos mencionado, puede desarrollarse con datos primarios, como producto de las entrevistas a los ejecutores de las ERD (la consultora), y la evaluación de la contrapartida en el GORE y con datos secundarios que corresponderían a los informes de avance de las fases de las ERD.

### **C. Objetivo de evaluación de resultados finales o de impacto**

Las ERD son más que un instrumento de planificación que posee dimensiones evaluables a nivel de diseño, procesos y resultados intermedios. Tienen la finalidad de afectar positivamente el desarrollo

económico social de una región y presentan características de inclusión y armonía territorial. Sin embargo, profundizando en los impactos de las ERD se advierte que estos se basan en el cumplimiento de sus lineamientos u objetivos estratégicos,<sup>8</sup> pero que no tienen un indicador de impacto común o al menos objetivos jerarquizados; estos lineamientos u objetivos se presentan más bien en paralelo, es decir cada dimensión, lineamiento u objetivo en el documento tiene una ponderación equivalente, lo que dificulta la evaluación del indicador de impacto estratégico sintético, como podría darse en otras aplicaciones de mediciones de desarrollo regional, como el Índice de Desarrollo Humano del PNUD.

Se describen a continuación las dimensiones de impactos más relevantes y repetitivos en las ERD, generalmente presentadas como *dimensiones, perspectivas o lineamientos estratégicos* y que pueden ser objeto de evaluación.

---

7.- [http://www.territoriochile.cl/1516/articles-79806\\_recurso\\_1.pdf](http://www.territoriochile.cl/1516/articles-79806_recurso_1.pdf)

8.- También se usa indistintamente los términos Dimensiones o Perspectivas como sinónimos.

### C.1 Evaluación de impactos sociales

Los impactos sociales se pueden deducir de los lineamientos estratégicos con componentes sociales usualmente asociados a la calidad de vida. A título ilustrativo, para una región se mencionan los siguientes lineamientos:<sup>9</sup>

- Desarrollo de un sistema que promueva una mejor calidad de vida, orientado a prevenir y garantizar una salud de calidad e inclusiva para la región.
- Generación de un sistema educativo que responda a una educación de calidad, innovadora, con igualdad y cobertura para la formación del capital humano de la región.
- Fomento de un sistema de seguridad que propicie un ambiente ciudadano de participación y cooperación, que, ayudado por un sistema legal, impulse la prevención y reduzca los índices de violencia e inseguridad que afectan a la vida familiar y social.
- Construcción de espacios para el reconocimiento de la sociedad civil, con un carácter inclusivo, diverso y democrático, que fortalezca el tejido social regional.
- Fortalecimiento del desarrollo rural a través de la conectividad, generación y fortalecimiento de oportunidades y derechos para su desarrollo con identidad.
- Generación de un sistema de empleabilidad, basado en un mercado laboral estable y calificado, resguardando los derechos y obligaciones de los trabajadores.

Cada uno de estos lineamientos estratégicos contiene variados atributos que podrían ser dimensionados y traducidos en indicadores evaluables de impacto, pero con diferentes niveles de dificultades y, sobre todo, de disponibilidad de información

válida y confiable para sus mediciones. De hecho, cada perspectiva o dimensión tiene dos, tres o cuatro subdimensiones evaluables, cada una con diferencias, exigencias y calidad de las fuentes de información disponible para la medición de los indicadores.

El esfuerzo para la identificación, medición y evaluación del comportamiento del indicador no es menor puesto que la misma estrategia, carece de formulación de un sistema de indicadores, a pesar de estar incorporado en las Guías metodológicas de la formulación de ERD.<sup>10</sup> Posiblemente en este objetivo evaluativo (el referido a perspectivas, lineamientos u objetivos estratégicos sociales) se encuentre las mayores dificultades de tener un sistema confiable de evaluación y en el cual se grafica la debilidad metodológica de las ERD, al ser este, un instrumento no factible de evaluación de impacto social, exigencia formalmente normal en instrumentos de evaluación.

---

**9.-** ERD de la Región de los Lagos. ver <http://www.ced.cl/ced/wp-content/uploads/2011/10/los-lagos-2010-2020.pdf>

**10.-** Por lo tanto, este esfuerzo necesariamente debería ser externo. SOMS (2004) en SUBDERE 2011.

## C.2 Evaluación de objetivos económicos

Similar situación de falta de evaluabilidad se aprecia en los objetivos económicos de las ERD. Analizar sucintamente estos objetivos de unas ERD en particular resulta ilustrativo:<sup>11</sup>

- Dinamización del sistema productivo regional para el crecimiento económico y la generación de empleo
- Impulso al emprendimiento y a la innovación regional, favoreciendo la generación de oportunidades y la competitividad regional

Un breve análisis de las ERDs muestra la ausencia de operacionalización de lo entendido como dinamización, además que tal dinamización tiene dos subobjetivos: crecimiento y empleo, que tienden a ser disímiles y en algunas regiones desacoplados.

Más compleja es la evaluación del emprendimiento, y más aún la innovación, temas en los cuales se ha avanzado escasamente con mediciones cuantitativas.<sup>12</sup>

## C.3 Territoriales

Igualmente compleja es la evaluación de la perspectiva territorial, ya que alude a un equilibrio intrarregional, una potenciación de las vocaciones productivas regionales, o bien una integración con mínimo daño ambiental de las actividades que están en situación de contradicción o externalidades negativas. La ausencia de indicadores en la dimensión integración o equidad regional es prácticamente absoluta.

## C.4 Gobernanza

La gobernanza es una dimensión a la cual se le presta atención en las ERD, pero más bien bajo el concepto de modelo de gestión, y que se presenta generalmente con tres ejes fundamentales y complementarios: la gestión, la participación de actores regionales y los indicadores de cumplimiento.

La gestión refiere a la coordinación y asignación de tareas y responsabilidades de los distintos servicios públicos, y al GORE para la concreción de los objetivos y líneas de acción de las ERD. Este nivel descansa en la expectativa del compromiso del GORE con los servicios públicos regionales y la coordinación con el sector privado. Todo ello, bajo el supuesto de la aceptación de estas tres instancias de la carta de navegación que se expresa en los lineamientos estratégicos, objetivos generales y líneas de acción de las ERD.

La participación necesariamente debe darse en un plano de desagregación intrarregional para recoger la percepción de actores sociales. Por último, el modelo de gestión se completa con los indicadores de cumplimiento de lineamientos estratégicos, objetivo general y líneas de acción, en función de

**11.-** ERD de la Región de los Lagos. ver <http://www.ced.cl/ced/wp-content/uploads/2011/10/los-lagos-2010-2020.pdf>

**12.-** Como el índice de competitividad regional de la Universidad del Desarrollo (UDD) <http://negocios.udd.cl/ceen/estudios-y-publicaciones/icore/>

futuras propuestas de monitoreo y seguimiento de la Estrategia Regional de Desarrollo,<sup>13</sup> lo que permitirá ver la evolución en el tiempo y el desarrollo de cada lineamiento estratégico.

Sin embargo, el sistema de indicadores usualmente presentado es una mezcla de indicadores de contexto de difícil incidencia desde las ERD, como por ejemplo el crecimiento demográfico intercensal o la esperanza de vida. Otros, como el coeficiente de Gini o el ingreso de inversión extranjera, podrían ser afectados solo en la condición de unas ERD extraordinariamente certeras o con un significativo liderazgo regional. Los indicadores anteriores son tan amplios o estructurales que difícilmente tendrán una relación de causalidad con las líneas de acción, siendo uno de los componentes de las ERD con más limitaciones como indicadores evaluables en estos instrumentos estratégicos.

Algunas ERD presentan mayores niveles o expectativas de gestión descentralizada y participativa a nivel regional y local. Tal es el caso de las ERD de la Región del Bío-Bío, en las que cada territorio cuenta con su Plan de Desarrollo Territorial (PDT), pero la implementación de la estrategia en los PDT tiene serios obstáculos legislativos, administrativos y políticos. La dificultad de la gobernanza de las ERD es que el modelo de gestión de este instrumento coexiste con una multiplicidad de otros modelos de gestión sobrepuestos, regionales, provinciales, territoriales y comunales.

La participación en el diseño de las ERD conlleva otro obstáculo, derivado de que la convocatoria de actores participantes no es suficientemente amplia, ya que se centra enfatizando a los actores de las cadenas productivas que se forman alrededor de los ejes del desarrollo territorial, excluyendo a otros de menor incidencia productiva.

## 2.2 Lineamientos de una propuesta de estrategia evaluativa de las ERD

Las ERD, por ser un instrumento que tiene una triple condición, una cartera estratégica de mediano a largo plazo, una acción multisectorial y un alcance territorial extenso, demanda una estrategia evaluativa muy diferente a la utilizada para evaluar programas o proyectos.

Para estandarizar de mejor manera los procesos y resultados a evaluar, se hace más adecuada una estrategia evaluativa selectiva, que en una primera etapa se concentre en regiones con dos rondas de ERD, ya terminadas o cercanas a su término, que hayan acumulado una experiencia más extensa y dispongan de material de investigación, como datos secundarios de más duración histórica.

Una propuesta factible sería una evaluación cualitativa y cuantitativa de ERD seleccionadas, centradas en procesos y resultados sociales, económicos y territoriales de la estrategia del período aproximado 2001-2006-2009, y la segunda ronda del período 2010-2020 de regiones diversas como las de Coquimbo, RM y Araucanía. Lo anterior, mediante la recolección y análisis de información secundaria y primaria. La ventaja de considerar los dos periodos de evaluación es que sería posible una evaluación ex post (primera ronda) y una segunda evaluación, por estar vigentes las ERD, tanto su diseño, proceso y resultados intermedios.

---

13.- Incluso mencionando un software sin mayor especificación.

Las regiones mencionadas tienen la suficiente variedad geográfica, demográfica y productiva como para poder triangular la información de las fuentes primarias y secundarias, en contextos de planificación muy diferentes, con el añadido de que la Araucanía es una región con altos niveles de pobreza, diversas etnias y conflicto social.

## 2.3 Fuentes de información de la evaluación

Una evaluación de un instrumento estratégico como el que configuran las ERD debe basarse necesariamente en información primaria y secundaria proveniente de varias bases de información.

## 2.4 Información primaria

Los datos primarios deben ser proporcionados por tres fuentes de información: grupos expertos que validen, mediante una evaluación de pertinencia,<sup>14</sup> el portafolio de programas y proyectos del Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI) y el Programa Público de Inversiones Regionales (PROPIR), en relación de congruencia con las Líneas de acción de la ERD. Otra fuente la conforman los propios ejecutores de las ERD, ya sean las contrapartidas GORE de las ERD o las consultoras, para identificar los cuellos de botella administrativos y técnicos que afectaron las ERD y las propuestas de mejoras.

Por último, es necesaria la evaluación perceptiva de éxito de las ERD (objetivos, lineamientos, estrategias y líneas de acción) según actores regionales gubernamentales (exceptuando el GORE) y de la sociedad civil.

## 2.5 Fuentes de información secundaria

La información secundaria en Chile es abundante,<sup>15</sup> pero de escasa utilidad para el análisis de instrumentos regionales que requiere de desagregación regional y, en muchos casos, de desagregación intrarregional, ya sea provincial o comunal.

Un ejemplo de una fuente útil es el sistema Chile Indica<sup>16</sup> para reconstruir una serie de ejecuciones de programas y proyectos regionales que pueden servir como variables de procesos y resultados intermedios, asociados a las ERD.

## 2.6 Principales fuentes secundarias

- Ejecución presupuestaria de programa y proyectos regionales según Chile Indica, que es una herramienta de información de las diferentes instituciones a nivel regional y central. En la práctica opera con información de gestión financiera y técnica de los servicios públicos en el territorio y gobiernos regionales. En general provee de antecedentes de las intervenciones territoriales.

---

**14.-** O de validez en otros enfoques en metodología.

**15.-** El sitio [datos.gob.cl](http://datos.gob.cl) es útil como compilador de información secundaria del Estado. El sitio contiene un buscador y catálogos con diversas categorías, información georreferenciada y archivos de imágenes. Algunos de estos datos están disponibles en diversos sitios de gobierno, pero la ventaja del sitio es que reúne los datos en un solo sitio web. Ver: <http://datos.gob.cl/>

**16.-** <http://www.chileindica.cl/>

- El Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI) y Programa Público de Inversiones Regionales (PROPIR) es una aplicación de Chile Indica que está disponible para actores estatales y permite dar seguimiento del avance de todas las iniciativas de inversión aprobadas para el año en una región.

- Boletines INACER. El Indicador de Actividad Económica Regional (INACER) corresponde a un indicador de tendencia de la actividad económica agregada regional, que busca estimar las variaciones en el desarrollo económico regional. Se calcula para todas las regiones del país, a excepción de la Región Metropolitana. Su ventaja es que solo tiene un rezago de 45 días, terminado el trimestre calendario, con datos del trimestre anterior.

- Nueva Encuesta de Empleo INE. Esta encuesta caracteriza a la población mayor de 15 años del país, en particular la fuerza de trabajo, definiendo perfiles con base en: sexo, edad, grupo de ocupación, rama de actividad, categoría de ocupación y nivel de instrucción. Posee desagregación regional y es accesible mediante DATAMART, que es la aplicación que permite el acceso a la encuesta como base de datos.

- Otras fuentes secundarias. De la gran cantidad de información estadística regionalizada, cabe destacar dos: la Encuesta CASEN, que permite disponer de datos regionales y con menor validez a nivel comunal de variables sociales, económicas y demográficas. Por su periodicidad tri anual, se puede utilizar para la perspectiva de la evolución histórica.<sup>17</sup> Otra información es la provista por el SEIA<sup>18</sup> (Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental), que provee información de proyectos públicos y privados a nivel regional con datos descriptivos especialmente útiles para evaluar la inversión privada regional, generalmente de menor acceso para el público.

Estas fuentes de información se pueden utilizar en forma complementaria para identificar variables de resultados, por ejemplo, de actividad económica y de empleo, que hipotéticamente podrían asociarse a efectos de la aplicación de las ERD. Se describe a continuación la evaluación de las ERD según las fuentes de información secundaria y primaria.

## 2.7 Aplicación de la información secundaria

La información secundaria permite una evaluación de las ERD a nivel de evaluación de procesos y resultados, ya que se puede evaluar la ejecución presupuestaria efectiva de proyectos y programas estimados pertinentes para los resultados de las ERD, según fuentes de Chile Indica y ARI-PROPIR.

También es evaluable la efectividad en actividad económica y empleo regional, relacionada con programas y proyectos ejecutados en congruencia con las ERD, con fuentes derivadas del INACER, NENE, CASEN y SEIA.

---

17.- Así como base de datos de acceso libre para el usuario.

18.- <http://www.sea.gob.cl/>

### 3. EL NUEVO ESCENARIO DE LAS TRANSFERENCIAS DE PODER Y ATRIBUCIONES

#### 3.1 El llamado de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional

La Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional fue nombrada por la presidenta Michelle Bachelet el 7 de Abril de 2014, y tuvo 30 comisionados, entre académicos, profesionales y representantes de la sociedad civil, y en sus diferentes sesiones desarrolló un análisis crítico de orden político-institucional del Estado en Chile, que sólo permite algunas formas de distribución territorial del poder, pero radicadas estrictamente en el ámbito administrativo.

La decisión política está concentrada en el gobierno central, ya sea directamente o a través de sus delegados, delegando en los órganos territoriales, como los GORE, la labor de ejecución de estas políticas, programas y planes de nivel nacional.

La propuesta de esta comisión está focalizada en los siguientes elementos esenciales:<sup>19</sup>

- a) Descentralización del Estado chileno, con entidades territoriales autónomas, pero soberanía nacional única.
- b) Configuración de unidades territoriales básicas de distribución del poder en regiones y comunas, sin perjuicio de la creación de otras unidades territoriales, establecidas por ley para ciertos territorios determinados.
- c) Representatividad constitucional de los órganos políticos de dirección de las entidades territoriales.

d) Establecimiento de la organización territorial del Estado con base en la autonomía, la subsidiariedad territorial y la solidaridad.

e) Más competencias, funciones y atribuciones de las entidades territoriales.

Estas demandas de la comisión fijan un marco institucional de mayor empoderamiento regional, pero que se puede estimar como del largo plazo y con condiciones de consenso político a la fecha poco probables.

#### 3.2 El escenario de transferencias de competencias regionales

Más factible en el mediano plazo es el escenario de transferencias de atribuciones a nivel regional, a la fecha aún ejecutado por agencias estatales descentralizadas. Sin embargo, es relevante poner atención a las atribuciones estimadas como transferibles a los GORE. Estas son:

- a) Ordenamiento territorial, planificación urbana y asentamientos humanos.
- b) Medio ambiente y desarrollo energético.
- c) Obras de infraestructura y equipamiento regional.
- d) Transporte.
- e) Desarrollo rural y de localidades aisladas.

---

19.- Ver: <http://www.diarioconstitucional.cl/noticias/asuntos-de-interes-publico/2014/10/07/presentan-informe-final-de-comision-asesora-presidencial-para-la-descentralizacion-y-desarrollo-regional/>

- f) Fomento de las actividades productivas.
- g) Promoción y ordenación del turismo.
- h) Desarrollo social y cultural.
- i) Educación y salud.
- j) Deporte.
- k) Ciencia y tecnología.
- l) Conservación del patrimonio.

Algunas de ellas, como fomento productivo, turismo, cultura y deporte, están siendo asumidas progresivamente por los GORE. Sin embargo, por las que restan y el buen desempeño de las ya asumidas, se hace urgente, previo a este traspaso y para evitar ineficiencias en la planificación y operación de estas funciones, una evaluación de las funciones de planificación actualmente realizadas en los GORE como las ERD.

## 4. CONCLUSIÓN

La utilidad política y técnica de una evaluación de las ERD se ve reforzada por el informe *Estudios Territoriales: Chile de la OCDE (2009)*, el cual apunta precisamente a fortalecer el rol de las actuales ERD y, además, propone modificar el Sistema Nacional de Inversiones hacia una lógica territorial que haga posible un financiamiento integrado, lo que permitiría financiar iniciativas integradas, multisectoriales, generar un marco presupuestario y de planificación plurianual, proporcionando un marco coherente para la formulación de políticas regionales.

Sin embargo, a la fecha no hay evaluación ex post de las ERD. Creemos que una evaluación de la eficacia de las ERD tendría múltiples ventajas: permitiría entregar insumos de la evaluación para futuras

versiones de ERD a gobiernos regionales; serviría a las asociaciones regionales de municipalidades para planificar sus propios planes estratégicos, los cuales podrían alinearse con los de las ERD. Una mención particular merece la comunidad académica, que en esta área está muy centrada en actividades de asistencia técnica y evaluación de programas y proyectos regionales, perdiendo progresivamente la función investigativa sobre el impacto de políticas y planes regionales estratégicos.

La SUBDERE también podría ser beneficiada con una evaluación de las ERD, en particular el Departamento de Políticas y Descentralización de la División de Estudios, encargado de la elaboración de diseños y propuestas de políticas y de efectuar el seguimiento y evaluación del proceso de descentralización. Entre otras funciones de este departamento, está el apoyo técnico, asesoría y propuestas a las autoridades. Esta función contempla la transferencia de competencias a los GORE, proceso que ha tenido altibajos en los últimos años, pero que a largo plazo seguirá implementándose, para lo cual se debería evaluar la validez de los actuales instrumentos estratégicos regionales y así tener un piso mínimo para desarrollar nuevas competencias y capacidades de gestión en los gobiernos regionales.

Por otra parte, para dar sustento efectivo a las demandas de descentralización y nuevas atribuciones regionales que se avecinan, un planteamiento básico lo constituiría la existencia de un paso previo, que implicara una evaluación empírica de los instrumentos de planificación existentes en los GORE, y desde esa evidencia objetiva avanzar hacia nuevos roles e instrumentos estratégicos que viabilicen ese escenario descentralizador.

Lo importante es evitar instalar nuevas atribuciones y una reforma descentralizadora, pero carente de evidencia de la capacidad actual de los GORE para asumir funciones planificadoras.

La mejor forma de dar consistencia operativa a las futuras atribuciones es dar validez a los actuales instrumentos estratégicos, para dotarlos de mejoras conceptuales, operacionales y de diseño para que respondan mejor a las necesidades y expectativas de los actores regionales.

## BIBLIOGRAFÍA

**CUNILL**, Nuria (2009): Estudio Articulación y Actores para la Descentralización en Tres Regiones de Chile: Arica – Parinacota, Coquimbo y Los Lagos en SUBDERE [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/noticiasold/articles-82969\\_recurso\\_10.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/noticiasold/articles-82969_recurso_10.pdf)

**BALDUCCI**, Alessandro et al. (2011): Strategic Planning for Contemporary Urban Regions: City of Cities. (Ashgate Publishing, Farnham). 174 p.

**GOBIERNO REGIONAL DEL BÍO BÍO** (2008): Estrategia Regional del Bío Bío 2008-2015. Gobierno Regional del Bío-Bío Universidad del Bío-Bío. Concepción. En: [http://www.subdere.cl/sites/default/files/documentos/articles-78325\\_recurso\\_1.pdf](http://www.subdere.cl/sites/default/files/documentos/articles-78325_recurso_1.pdf)

**MASSIRIS**, Ángel, (2002): “Ordenación del territorio en América Latina” Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona. Vol. VI, núm. 125.

OCDE (2009): Estudios territoriales Chile. Ministerio del Interior. Santiago. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>

**SOMS**, Esteban (2004): “Estrategia Regional y Plan Regional de Gobierno. Guía Metodológica”, División de Planificación Regional, Ministerio de Planificación. Gobierno de Chile, Santiago. <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/genero/estrategia-regional-y-plan-regional-de-gobierno-guia-metodologica.pdf>

**SUBDERE** (2010): “Manual Guía para la participación ciudadana en la elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo”. Departamento de Políticas y Descentralización División de Políticas y Estudios Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago. [http://prot.goredelosrios.cl/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=5&view=finish&cid=36&catid=5&m=0](http://prot.goredelosrios.cl/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=5&view=finish&cid=36&catid=5&m=0)

## Anexo 1

### Estrategias Regionales de Desarrollo: 15 regiones del país

PERIODO 2000-2006-2010	PERIODO 2006-2010 A LA FECHA
	ARICA Y PARINACOTA - Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2009 en adelante.
TARAPACÁ - PERIODO 2001-2006: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO REGIÓN DE TARAPACÁ.	TARAPACA - Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2011 - 2020.
	ANTOFAGASTA - Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2009-2020.
ATACAMA - PERIODO 2000-2006: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO - REGIÓN DE ATACAMA.	ATACAMA - Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2007-2017.
COQUIMBO - PERIODO 2000-2006: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO DE REGIÓN DE COQUIMBO.	COQUIMBO - Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2009-2020.
VALPARAÍSO - PERIODO 2001-2010: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO - REGIÓN DE VALPARAÍSO.	VALPARAÍSO. Estrategia Regional de Desarrollo.
REGIÓN METROPOLITANA - PERIODO 2000-2006: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO - REGIÓN METROPOLITANA.	Región Metropolitana. Estrategia Regional de Desarrollo 2012-2021
	O'Higgins Estrategia de Desarrollo Regional Periodo 2011-2020.
MAULE - PERIODO 2000-2006: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO DE REGIÓN DEL MAULE.	MAULE - Estrategia Regional de Desarrollo Maule: Periodo 2009-2020.
BÍOBÍO - PERIODO 2000-2006: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO REGIÓN DEL BÍOBÍO.	BÍOBÍO - Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2008-2015.
ARAUCANÍA - PERIODO 2000-2010: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO REGIÓN DE LA ARAUCANÍA.	ARAUCANIA - Estrategia Regional de Desarrollo periodo 2010 - 2022.
	LOS RÍOS - Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2009-2019.
LOS LAGOS - PERIODO 2000-2010: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO DE REGIÓN DE LOS LAGOS.	LOS LAGOS - Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2009-2020.
	AYSEN - Estrategia de Desarrollo Regional Periodo 2009-2030.
MAGALLANES - PERIODO 2000-2010: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO - REGIÓN DE MAGALLANES Y LA ANTÁRTICA CHILENA.	Magallanes y Antártica Chilena. Estrategia Regional de Desarrollo. Períodos 2012-2020

Fuente: Elaboración propia en base a datos Centro Documentación SUBDERE

## **INSTRUCCIONES A LOS COLABORADORES**

### **I. Acerca del envío de los artículos para publicar en la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos UTEM**

1. Los trabajos que deseen publicarse, deberán enviarse a su Editora Paola Aceituno O., vía correo electrónico al email, [paola.aceituno@utem.cl](mailto:paola.aceituno@utem.cl), o bien a [politicaspublicas@utem.cl](mailto:politicaspublicas@utem.cl)
2. El texto deberá tener sus páginas numeradas, e incluir una biografía resumida de cada autor(es) incluyendo grados académicos, cargos, y señalar su dirección de correo electrónico.
3. Los trabajos pueden tener una extensión máxima de 25 páginas, incluyendo tablas, gráficos, figuras, etc. y deben conservar el color del artículo. El tipo de letra es Times New Roman, el tamaño de letra es 11 a espacio y medio.
4. Se deberá anteponer al artículo, su título y un resumen del mismo con no más de 150 palabras y 5 palabras claves en español (de preferencia en inglés, aunque no es excluyente).
5. Los títulos y subtítulos del artículo deberán ser claros y relacionados con los contenidos del mismo y sin subrayados.
6. Los trabajos enviados para su publicación deben ser inéditos y el autor debe comprometerse a no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.
7. El editor informará si el trabajo presentado cumple o no con la línea editorial de la Revista.

### **II. EVALUACIONES.**

1. Si el artículo es acogido por el Editor, se designará a los pares que lo evaluarán, sobre la base de una doble lectura anónima. La temática que aborda el manuscrito, será evaluado según los siguientes criterios:

- Respecto al tema: originalidad, claridad del planteamiento, interés científico.
- Rigor académico: postulado de una idea central, fundamentación en un cuerpo teórico, correcta estructuración, entre otros.
- Aporte al conocimiento: contribución a nuevos saberes, críticas, análisis, proposiciones.
- Aspectos formales: correcta presentación del manuscrito de acuerdo a las normativas editoriales de la revista.

La pauta de evaluación puede ser revisada en <http://revistaepe.blogutem.cl/normas/>

2. Los evaluador(es) decidirán si un trabajo cumple o no con los criterios generales mencionados en el punto anterior, e informarán (en caso de existir) observaciones para el mejoramiento del manuscrito final.
3. El Editor informará al autor sobre la decisión de publicar o rechazar el artículo, entregando las observaciones en caso necesario para la preparación definitiva.
4. Los autores cuyos artículos hayan sido aceptados y publicados, ceden los derechos a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, pudiendo volver a publicar o citar su trabajo, siempre y cuando indiquen la referencia de su publicación original.
5. Aquellos autores cuyos artículos sean publicados recibirán tres ejemplares de la respectiva Revista.

### III. NORMAS BIBLIOGRAFICAS Y CITAS

Los artículos deben ser redactados según las normas del Manual de Estilo de Publicaciones de la American Psychological Association. (APA).\*

**Orden Bibliográfico:** La lista se ordena alfabéticamente por el apellido del autor.

**Notas al pie de página:** Las notas al pie de página irán numeradas consecutivas.

\* Desde el segundo semestre del 2015 la revista cambiara a este sistema de citación.



## Facultad de Administración y Economía UTEM

### **A través del Programa de Estudio de Políticas Públicas imparte:**

- Magíster en Ciencia Política
- Magíster en Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana
- Magíster en Gestión y Promoción en Desarrollo Local

#### **Más información en:**

[www.pepputem.cl](http://www.pepputem.cl)  
[politicaspUBLICAS@utem.cl](mailto:politicaspUBLICAS@utem.cl)  
(56-2) 27877942

### **A través de la Escuela de Administración imparte las siguientes carreras:**

- Ingeniería en Administración Agroindustrial
- Técnico de Nivel Superior en Gestión Pública,  
Mención Gestión Municipal

#### **Más información en:**

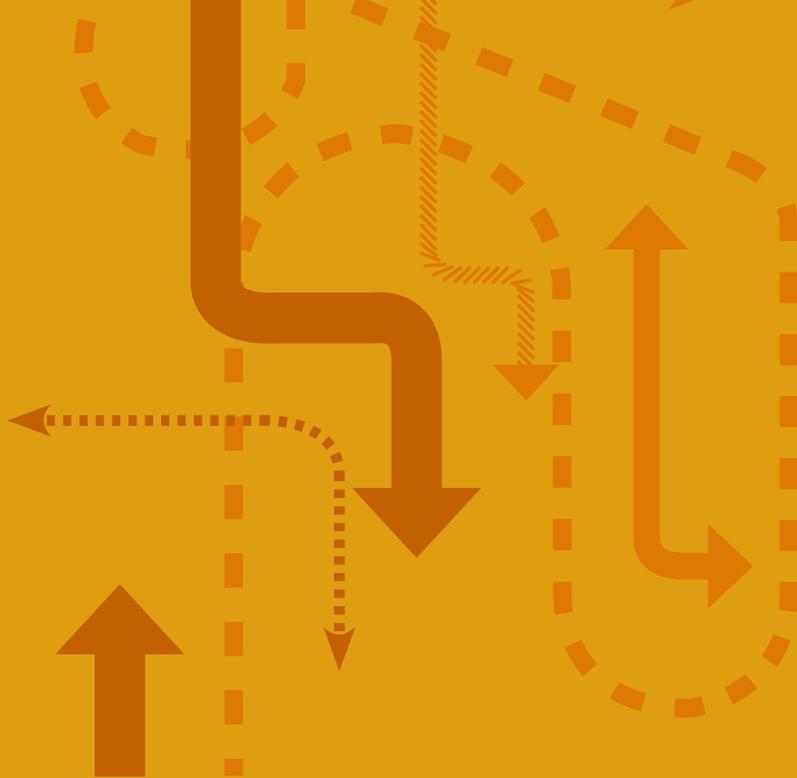
[www.escadministracion.blogutem.cl](http://www.escadministracion.blogutem.cl)  
[escuela.administracion@utem.cl](mailto:escuela.administracion@utem.cl)  
(56-2) 27877929



UTEM

UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA

*del Estado de Chile*



UTEM

UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA

*del Estado de Chile*



EDICIONES UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

VERSIÓN IMPRESA: ISSN 0719-3653

VERSIÓN EN LÍNEA: ISSN 0719-3688