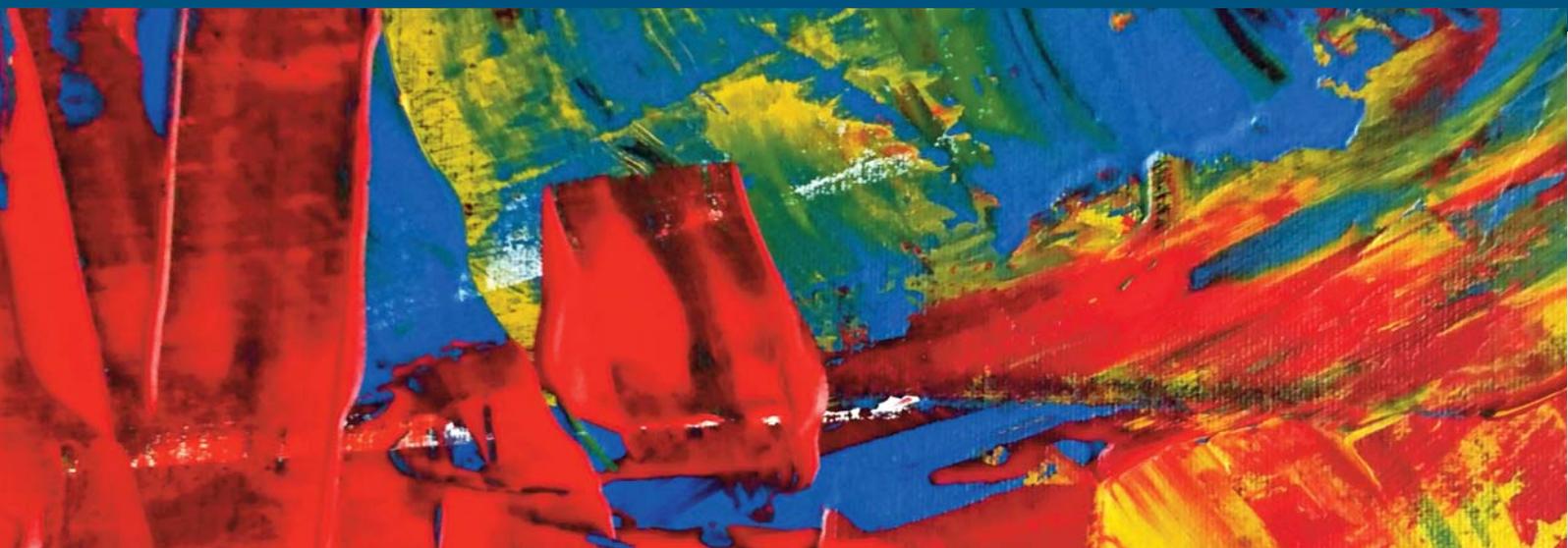


# contraste



## **ECONOMÍA**

De más a menos

## **OPINIÓN PÚBLICA**

En busca del relato perdido

## **MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO**

COP 25 y “climatización” de la política en Chile

## **PANORAMA INTERNACIONAL**

El mundo en ebullición. Política exterior de Chile, a la deriva

## **ANÁLISIS ELECTORAL**

Lecciones electorales y políticas desde España

## **SEGURIDAD PÚBLICA**

Control preventivo de identidad

Publicación de la Fundación Chile 21 con información y análisis  
sobre coyuntura política chilena e internacional desde una perspectiva progresista

## **CONTRASTE**

Publicación mensual de la Fundación Chile 21

## **DIRECTORA EDITORIAL**

Elisabet Gerber

## **COLABORAN EN ESTE NÚMERO**

Axel Callis

Jorge Canals

Jaime Ensignia

Elisabet Gerber

Eugenio Rivera

Eduardo Vergara

## **FUNDACIÓN CHILE 21**

### **Director Ejecutivo:**

Eduardo Vergara

Las Abejas 5747, La Reina, Santiago de Chile

Teléfono + 56 2 22276818

[www.chile21.cl](http://www.chile21.cl)  @CHILE\_21

*Diseño y Diagramación*

YUNQUE Multimedia

*Ilustración:*

Gabriela Giménez Lamberto

Agradecemos reproducción parcial o total, siempre que se identifique la fuente



por **Eugenio Rivera**

*Director del Programa de Economía de la Fundación Chile 21*

# Economía

## Expectativas negativas y desaceleración

**Crecimiento relativamente bajo del IMACEC enero-marzo 2019  
golpea autoridades económicas** ✓

**En el primer año de Gobierno de Piñera, la economía crece al mismo  
ritmo que el promedio anual de la administración Bachelet** ✓

**Persiste alta dependencia entre  
desempeño económico y precio del cobre** ✓

**Con remuneraciones estancadas en 2018,  
el mercado laboral se perfila poco auspicioso** ✓

El IMACEC del primer trimestre del 2019 mostró un crecimiento de 1,8% en comparación con el mismo período del año anterior. En los primeros doce meses del Gobierno del Presidente Piñera, la economía creció al mismo ritmo que el promedio anual del Gobierno de Michelle Bachelet, lo que representa un serio golpe a las expectativas que generó la campaña electoral del actual presidente. El mal desempeño económico pone en evidencia algo muy duro para las actuales autoridades. El gobierno de Piñera recibió una economía en que el crecimiento se venía acelerando; tras una caída de 0,4 en el primer trimestre del 2017, a partir del segundo trimestre se inició un acelerado proceso de recuperación: creció 0,4% en el segundo trimestre, 2% en el tercero; 3% en el cuarto y 4,7% en el primer trimestre del 2018.

En contraste, bajo el gobierno de Sebastián Piñera la economía ha venido de más a menos. Si bien en el segundo trimestre del año 2018 el crecimiento alcanzó el nivel más alto del período analizado con un 5,3%, en el tercer trimestre comparado con el mismo período del año anterior alcanzó un 2,6% y mejoró un tanto en el cuarto trimestre al crecer un 3,6%, se derrumba en el primer trimestre de este año a un 1,8%.

## La dependencia de la minería

A lo largo del gobierno de Michelle Bachelet, la entonces oposición sostuvo que el desempeño mediocre de la economía nacional era producto de las reformas impulsadas por la administración. El gobierno se defendía señalando que, tal como en la primera administración de Sebastián Piñera, el crecimiento económico dinámico se estuvo asociado al fuerte crecimiento de la economía mundial y al alto precio del cobre, bajo Bachelet la desaceleración era resultado, en medida importante, de la desaceleración de la economía mundial y el consecuente bajo precio del cobre.

**Gráfico 1: Indicador mensual de actividad económica, Imacec, volumen a precios del año anterior encadenado, (promedio (2013 = 100))**  
Var. c/r al periodo anterior



Fuente Banco Central

El gráfico 1 deja en evidencia una alta correlación entre el desempeño del IMACEC minero y el IMACEC total. Pese a que la minería representa sólo el 15% del PIB, su desempeño determina la variabilidad del IMACEC total.

Como ejemplo se pueden analizar dos momentos del período, se observa en primer lugar que entre junio del 2016 y junio del 2017, el IMACEC minero experimenta fuertes decrecimientos trimestrales. Ese proceso va acompañado de las peores cifras del IMACEC total. En contraste, en el tercer trimestre del 2017 como efecto del fuerte aumento del precio del cobre se inicia un fuerte aumento del IMACEC minero; paralelamente se observa el crecimiento del IMACEC total. Finalmente, el IMACEC minero se debilita a partir del tercer trimestre del año pasado y ello se traduce en un pobre desempeño del IMACEC total en los últimos tres trimestres. Todo esto implica que en el período bajo revisión, con bastante independencia de las políticas económicas internas aplicadas, el crecimiento de la economía está estrechamente asociada al desempeño de la economía internacional y su efecto sobre el precio del cobre.

## Mercado laboral poco asupicioso

En el contexto de lo desarrollado previamente es natural que el mercado de trabajo no muestre un gran dinamismo.

Cuadro número 1

Tasas de desocupación, nacional y por región INE (porcentaje)		
Periodo	1. Nacional	2. Región Metropolitana
ene-18	6,5	6,6
feb-18	6,7	6,8
mar-18	6,9	7
abr-18	6,7	6,8
may-18	7	7,1
jun-18	7,2	7,3
jul-18	7,3	7,5
ago-18	7,3	7,9
sep-18	7,1	7,7
oct-18	7,1	7,5
nov-18	6,8	7,3
dic-18	6,7	7,4
ene-19	6,8	7,2
feb-19	6,7	7,1
mar-19	6,9	7,1

Fuente Banco Central

Como se observa en el **cuadro 1**, la tasa de desempleo a nivel nacional no mostró variaciones entre el trimestre móvil enero marzo 2018 y el mismo período del 2019 (6,9%). Distinto fue el caso en la Región Metropolitana, en donde la tasa de desocupación subió levemente de 7% a 7,1% entre los dos trimestres móviles indicados. Se ha argumentado, con cierta razón, que el fuerte incremento de la migración incide en la tasa de desempleo. No obstante, la ocupación tampoco muestra gran dinamismo; como se muestra en el cuadro a nivel país la ocupación creció entre enero –marzo del 2018 y el mismo trimestre móvil del 2019 en 97 mil puestos de trabajo. En el caso de la Región Metropolitana prácticamente no hubo variación. En este contexto, es esperable que las remuneraciones reales presenten bajo dinamismo.

Gráfico 2: Evolución índice de remuneraciones reales



Fuente: Banco Central

“ **Es evidente una alta correlación entre el desempeño del IMACEC minero y el IMACEC total.**  
**Pese a que la minería representa sólo el 15% del PIB,**  
**su desempeño determina la variabilidad del IMACEC total.** ”

Como se observa en el gráfico 2, mientras que desde mayo el segundo semestre del 2016 las remuneraciones reales experimentan un fuerte crecimiento hasta enero del 2018, a partir de ese mes se estancan para recién experimentar un leve crecimiento hacia finales del 2018 y principios del 2019.

## Expectativas económicas

En este contexto, los agentes económicos muestran señales de creciente escepticismo. Como se observa en el gráfico 3 las percepciones empiezan a mejorar sustantivamente a partir de julio del 2017. Para la entonces oposición al Gobierno de Michelle Bachelet, esto era expresión de la creciente posibilidad de un triunfo de Sebastián Piñera en las elecciones de finales de año. Desde un punto de vista más ecuánime, se podía afirmar que esta tendencia era más bien resultado de la fuerte recuperación del precio del cobre y del consecuente mejoramiento del desempeño del IMACEC. Es interesante observar que en diciembre del año indicado, el índice de percepción de la economía mostraba un 53,1 (línea verde); la percepción de la situación económica del país a cinco años un 51,4 (línea roja) y el índice de la situación económica del país actual un 49,5 (línea azul). A abril del 2019 esos índices han caído sustancialmente. Particularmente preocupante es el índice de percepción de la economía que ha caído a 43,2 y, más grave aún, el índice de la situación económica esperada del país 23,8.

**Gráfico 3: Índice de percepción de la economía (IPEC)**



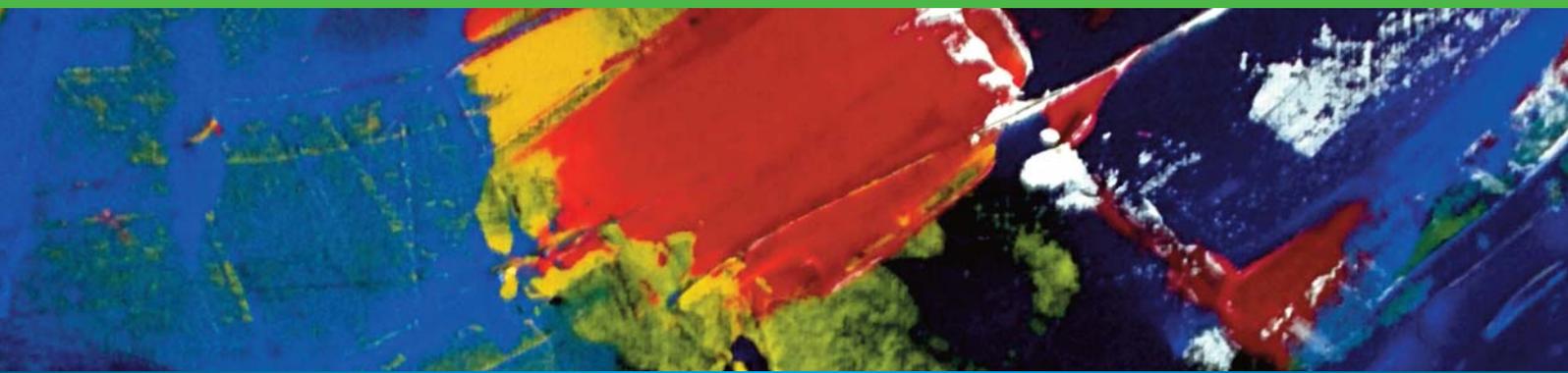
Fuente Banco Central



**por Jorge Canals**

*Director del Programa de Medio Ambiente y Cambio Climático de Chile 21, ex Subsecretario de Medio Ambiente*

# COP 25 y “climatización” de la política en Chile



**Chile es uno de los países con mayor vulnerabilidad al cambio climático según estándares de Naciones Unidas** ✓

**La realización de la COP25 en Chile en diciembre próximo abre la posibilidad de asumir el liderazgo en las negociaciones climáticas globales al Gobierno de Sebastián Piñera** ✓

**Es previsible una “climatización” significativa de sectores productivos como minería, energía y agroforestal, así como de la agenda política** ✓

## Cambio Climático y COP 25

Chile es uno de los países con mayor vulnerabilidad al cambio climático al cumplir con siete de las nueve características que el panel de expertos de la Convención Marco de Naciones Unidas (IPCC) toma para determinarla. Para dimensionar los impactos se pueden señalar como ejemplos la mega sequía que ha afectado a la zona central durante los últimos años y la paralización de faenas mineras en febrero de este año debido a las inesperadas lluvias de las primeras semanas de febrero. Por ello, y durante los anteriores Gobiernos, la problemática está incorporada en ciertas instituciones políticas y, en especial, en el debate público. Durante el Gobierno de la presidenta Bachelet, el Consejo de Ministros de la Sustentabilidad aprobó tanto el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022, como diversos planes sectoriales de adaptación. A su vez, el país ha adoptado políticas estructurales como un impuesto verde a las fuentes fijas contaminantes que grava la emisión de dióxido de carbono, principal gas de efecto invernadero (GEI) que ya se aplica por segundo año, además de un sistema nacional de inventarios de gases de efecto invernadero que contiene la evolución de las emisiones desde 1990, y una política reconocida a nivel mundial de incorporación de Energía Renovable no Convencional a la matriz energética.

En el plano internacional, y en el marco que establece el Acuerdo de París, Chile estableció su Contribución Nacional (NDC<sup>1</sup>) de reducir emisiones de CO<sub>2</sub> por unidad de PIB en un 30% al 2030, así como manejar sustentablemente y recuperar 100.000 hectáreas de bosque, junto con forestar otras 100.000 hectáreas, en su mayor parte, de bosque nativo. Al mismo tiempo, fue el primer país en presentar su Tercer Informe Bienal de Actualización sobre Cambio Climático en diciembre de 2018.

<sup>1</sup> NDC  
Sigla por su  
denominación  
en inglés  
National  
Determined  
Contribution,  
en castellano,  
Contribución  
Determinada  
a Nivel Nacional.

Previamente a la ratificación del país como sede de la COP 25, el Gobierno nacional anunció la tramitación de una Ley Marco de Cambio Climático que, según se anunció, debería consultarse públicamente en mayo de este año e ingresar al Congreso Nacional durante el mes de agosto. No existe claridad con respecto al contenido del proyecto, sin embargo, según las temáticas recogidas en las consultas previas, podría contener materias relativas a la planificación territorial, la integración del conocimiento científico, medidas de adaptación a nivel regional y local, impacto sobre el recurso hídrico, financiamiento climático, etc.

El liderazgo de Chile al asumir la sede y presidencia de la COP25 tras la baja de Brasil, sumado a la emergencia del cambio climático como prioridad en la agenda pública ha copado la agenda ambiental. Se espera que esta sea una “COP de la acción”, en palabras de la propia ministra de Medio Ambiente, Carolina Schmidt, que revise críticamente las contribuciones nacionales de cada país, especialmente después de que el último informe del IPCC encendiera alarmas con respecto a la posibilidad de cumplir el Acuerdo de París al actual ritmo de emisiones. Mediante la presidencia de la COP Chile buscará relevar expresamente siete temas, a saber: océanos; Antártica; electromovilidad; energías renovables; economía circular; ecosistemas y bosques; biodiversidad. El gobierno ha anticipado que buscará liderar un proceso de negociación de mayor ambición en las NDC, lo que significará potenciar alianzas público-privadas para la mitigación de los GEI y cambios futuros en la legislación. Para el sector empresarial, esto implicará adaptarse a nuevas regulaciones y desafíos estructurales.

A la fecha se han ido especificado compromisos y exigencias de diversos sectores productivos para cumplir efec-

“ Chile es uno de los países con mayor vulnerabilidad al cambio climático al cumplir con siete de las nueve características que el panel de expertos de la Convención Marco de Naciones Unidas (IPCC) toma para determinarla ”

**“ Para el sector agroforestal, los impactos del cambio climático significan adaptarse a un contexto de escasez hídrica, de cambios en plagas y enfermedades, de cambios en el desarrollo y productividad de los cultivos, de eventos climáticos extremos e incendios forestales. ”**

tivamente las metas de reducción de emisiones comprometidas por el país. Las grandes empresas, en general, muestran mayor capacidad de anticipación y adaptación que las medianas y pequeñas. Por ejemplo, para el sector agroforestal, los impactos del cambio climático significan adaptarse a un contexto de escasez hídrica, de cambios en plagas y enfermedades, de cambios en el desarrollo y productividad de los cultivos, de eventos climáticos extremos e incendios forestales, etc. Algo similar ocurre en el sector minero, que enfrenta la escasez hídrica, desastres naturales, deficiencias de infraestructura que no ha previsto los cambios climáticos en su diseño. Al mismo tiempo, en la industria minera se abren nuevas oportunidades cuyo correlato son las exigencias cada vez mayores del mercado internacional, como la producción de cobre verde con sistemas de trazabilidad independiente de su producción que incorporan diversas huellas o sellos: carbono, agua, territorial, comunitaria, Derechos Humanos, seguridad en el trabajo, igualdad de oportunidades y ética. En este contexto, CODELCO se plantea que hacia el año 2020 al menos 5% de su producción tenga trazabilidad, y hacia 2040, cerca del 100%. Por su parte, la discusión respecto a la Reforma propuesta al Código de Aguas y las nuevas facultades que concede a la Dirección General de Aguas<sup>2</sup> propuestas en 2011 se analizan nuevamente en un escenario hídrico crítico.

De igual manera, cobrará mayor relevancia el acuerdo iniciado en el Gobierno anterior con las empresas de la Asociación de Generadoras de Chile (AES Gener, Colbún, Enel y Engie) para no construir nuevas plantas de carbón en el país y, la creación de una Mesa de Descarbonización para establecer un cronograma al efecto. Dicha mesa concluyó su trabajo, y se está a la espera de la presentación de la calendarización efectiva para materializarla por parte del presidente Piñera, durante este primer semestre. Esto podría provocar la discusión respecto a la tasa del Impuesto Verde a las fuentes fijas, y a los mecanismos de compensación que hoy contempla.

<sup>2</sup>Boletín  
N° 7543-12

Una de las paradojas que producirá el cambio climático, es que a la vez que supone condiciones adversas para la generación de hidroelectricidad, implicará un aumento en la participación de la generación a carbón que este año, en un escenario seco, rondaría el 40% según modelaciones del Coordinador Eléctrico Nacional. La pregunta que se plantea en este marco, es si será posible descarbonizar sin impactar en la seguridad del sistema, en los precios e inversiones.

**“ El liderazgo de Chile al asumir la sede y presidencia de la COP25 sumado a la emergencia del cambio climático como prioridad en la agenda pública, copa la agenda ambiental ”**



por **Elisabet Gerber**

*Directora del Programa de Opinión Pública y Comunicación Política de la Fundación Chile 21*

## La agenda pública y el clivaje histórico

- ✓ **El Gobierno busca el relato perdido en 2018. Despega el primer trimestre 2019 intentando un liderazgo fallido en la región e impulsando reformas a las reformas de Bachelet, su fantasma omnipresente**
- ✓ **La aprobación gubernamental y presidencial caen cerca de 10 puntos en marzo de 2019**
- ✓ **Dos factores atraviesan el clima de opinión política: la percepción sobre el rumbo de la economía está en su nivel más bajo en los últimos cuatro años; las mayorías consideran que ninguna coalición política resolvería de mejor manera sus problemas.**
- ✓ **Demandas ciudadanas/escucha y acción política, siguen divorciadas**

## Agenda gubernamental: el “cómo” divide las aguas

El primer trimestre del año se inicia, desde la comunicación gubernamental, con el intento del Gobierno por perfilar un relato más definido que en 2018 bajo el slogan de “Chile en Marcha”. Hacia febrero y aún con gran parte del país de vacaciones, se lanzan dos fuertes apuestas en términos de posicionamiento frente a la opinión pública en el ámbito de educación y relaciones exteriores respectivamente. Por una parte, se hizo visible el despliegue ministerial acompañado de una cuestionable<sup>1</sup> estrategia en RRSS en torno al proyecto “Aula Segura”; por la otra, el presidente Piñera busca un papel protagónico en la región a través de su intervención en la situación que atraviesa Venezuela, a la vez que intenta liderar el grupo Prosur. En marzo Santiago de Chile es sede de la reunión de jefes de estado de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú impulsando el Foro PROSUR. En la misma línea, el Gobierno recibe la visita del presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, con quien firma un acuerdo para contribuir a “restaurar la democracia en Venezuela”. El rédito interno que genere el decidido y temprano apoyo a Guaidó, es cuanto menos dudoso, por una parte, por el fracaso que conlleva esta operación política al menos hasta comienzos de mayo, por el otro, porque la excesiva atención puesta en Venezuela genera también un efecto negativo en la opinión pública en tanto se percibe ya desde el mes de febrero que habría “mayor preocupación del Presidente por Venezuela que por los problemas locales” (Criteria Research, marzo 2019<sup>2</sup>).

En marzo y abril, entre los temas más relevantes en la agenda pública se destacan varios proyectos de ley y/o reformas propuestas por el Gobierno en ámbitos de alto impacto público: salud, previsión social, trabajo. Un logro del Gobierno es llevar el debate público hacia los campos señalados, ya que la oposición es, por ahora, más bien reactiva. Sin embargo, más allá de que las teorías sobre agenda setting enfatizan la relevancia sobre el “qué” (contenidos) de la agenda y no del “cómo” (enfoques), en este caso es indudable que el éxito del gobierno en perfilarse políticamente, se vincula eminentemente al “cómo” ya que los contrastes oposición/gobierno no se juegan en el debate sobre la relevancia de esta agenda, sino en los significados que se otorgan a estas reformas. A modo de síntesis, es posible trazar gruesos contrastes:

**Cuadro 1. Posicionamiento oficialismo/oposición en torno a agenda pública**

Tema	Posicionamiento oficialista	Posicionamiento oposición
Reforma tributaria	Medida pro-inversión y activación económica	Medida regresiva que beneficiaría, en primer término, a los más ricos
Salud. Reforma Isapres y Fonasa.	reforma integral, que ampliará la cobertura en salud y la modalidad de libre elección	Reforma hecha a medida de los actores del sector privado, mientras se debilita la red pública de salud.
Reforma al sistema de pensiones.	Diagnóstico. Pensiones por debajo de expectativas debido a bajas cotizaciones durante vida laboral.  Propuesta: aumento de la tasa de cotización, con elección de quién administre (entidad estatal o AFP).	Diagnóstico. Pensiones no cubren necesidades básicas. Fracaso AFP se debe a que su pilar contributivo se basa en cuentas individuales.  La propuesta oficialista fortalece el sistema de cuentas individuales
Reforma laboral	Flexibilización busca compatibilizar vida familiar e intereses personales con la vida laboral	Flexibilización implica precarización cuando no hay igual poder negociador entre partes.
Seguridad ciudadana. Reforma del control preventivo de identidad a menores y ampliación de atribuciones de registro en el marco de #Calle Segura	Ampliar controles policiales –con énfasis en menores de edad- implica per se mayor seguridad.	“Acción temprana más que mano dura tardía”, abordar causas, no meras consecuencias.  Efectismo dedicado a barrios altos no resuelve problemática delictual.

<sup>1</sup> La hiperactividad de bots apoyando el proyecto, generó reacciones desde la oposición que incluyen el anuncio de la bancada de diputados DC de recurrir a la Contraloría por la relación del Gobierno con las mencionadas cuentas de redes sociales.

<sup>2</sup> Panel on-line cerrado que cumple con las normas ISO 26.362. Universo: Hombres y mujeres de 18 o más años, de los niveles socioeconómicos ABCD, residentes de todo el país. Muestreo aleatorio estratificado por cuotas. 801 casos. El muestreo es una aproximación al método probabilístico, ya que toma una muestra aleatoria estratificada del panel online cuya distribución comporta ciertas desviaciones a la población. Si fuera probabilística el error muestral sería de +/- 3,5% bajo supuesto de varianza máxima y un 95% de confianza\*\*. Los resultados son ponderados por zona, sexo, edad y nivel socioeconómico como forma de representar el universo real del país. Fecha de realización: 18 y 28 de febrero de 2019.

“ Gran parte de la sociedad chilena parece adherir a algo así como un “Estado social con mano dura”, zona de confort para populismos de derecha. Para el progresismo, el desafío pasa, una vez más, por elaborar y comunicar mejores propuestas que las que se sustentan en el efectismo y el rédito político a corto plazo. ”

<sup>3</sup> panel on-line cerrado que cumple con las normas ISO 26.362.

Universo: Hombres y mujeres de 18 o más años, de los niveles socioeconómicos ABCD, residentes de todo el país. Muestreo aleatorio estratificado por cuotas.

830 casos. El muestreo es una aproximación al método probabilístico, ya que toma una muestra aleatoria estratificada del panel online cuya distribución comporta ciertas desviaciones a la población. Los resultados son ponderados por zona, sexo, edad y nivel socioeconómico como forma de representar el universo real del país. Fecha de realización: 18 y 28 de abril de 2019.

<sup>4</sup> Critería Research, abril 2019, op. cit.

En definitiva, los contrastes en cada reforma o proyecto de ley en particular, convergen en sistemas de valores y de respuestas políticas asociadas que representan el tradicional clivaje derecha//izquierda: soluciones colectivas vs. soluciones individuales; libremercaderismo vs. regulaciones estatales; mano dura vs. abordajes integrales de prevención y reinserción. La cuestión es cómo se orientan las preferencias ciudadanas al respecto. Las mayorías se inclinarían por mayor intervención estatal en algunas materias –salud, educación, previsión social- y opciones propias de sectores de derecha en materia de seguridad ciudadana y manejo de la migración. Gran parte de la sociedad chilena parece adherir a algo así como un “Estado social con mano dura”, zona de confort para populismos de derecha. Para el progresismo, el desafío pasa, una vez más, por elaborar y comunicar mejores propuestas que las que se sustentan en el efectismo y el rédito político a corto plazo.

A su vez, al sondear qué asociaciones establece la opinión pública entre las principales demandas ciudadanas y su posible solución desde los distintos sectores o coaliciones políticas, las materias vinculadas con la economía y la seguridad ciudadana –la regulación migratoria se asocia indirectamente con la inseguridad y el empleo- encontrarían mejores soluciones en las coaliciones de derecha; mientras que el progresismo/izquierda daría mejores respuestas en problemáticas sociales y medioambientales.

**Cuadro 2 - Pensando en las necesidades del país, en tu opinión, ¿cuál de las siguientes coaliciones políticas te parece más preparada para abordar los siguientes temas?**

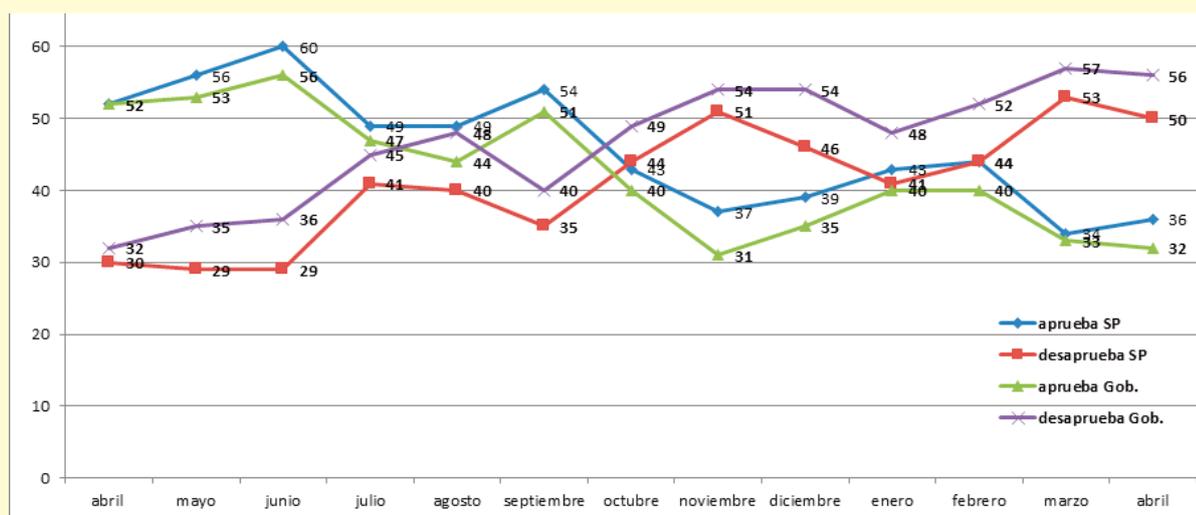
Chile Vamos + Acción Republicana	Frente Amplio + Nueva Mayoría	Ninguna
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Regulación migratoria</li> <li>● Crecimiento económico</li> <li>● Combate al narcotráfico</li> <li>● Seguridad ciudadana</li> <li>● Empleo</li> </ul> <p>PROMEDIO 16%</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Medio Ambiente</li> <li>● Mejora de la salud pública</li> <li>● Disminución de la pobreza</li> <li>● Combate corrupción</li> </ul> <p>PROMEDIO 15%</p>	<p>PROMEDIO 42%</p>

Fuente: elaboración propia en base a encuesta Critería Research, abril de 2019 <sup>3</sup>

## Aprobación presidencial y gubernamental

Desde julio de 2018, la aprobación presidencial y gubernamental caen en forma casi constante, excepto algunas oscilaciones, condicionadas también por factores estacionales, como las Fiestas Patrias en el mes de septiembre, o las vacaciones estivales. El cambio más brusco se observa en marzo de 2019: cae 10 puntos Sebastián Piñera, 7 puntos el Gobierno. Esta tendencia se consolida en el mes de abril (ver Gráfico 1) según Critería Research de abril de 2019<sup>4</sup>.

Gráfico 1 - Aprobación/desaprobación presidencial y gubernamental, abril 2018-abril 2019



Fuente: elaboración propia en base a encuesta Critería abril 2018-abril 2019

## La caída: entre la economía y el efectismo

¿Cómo se explica el desmoronamiento en la aprobación presidencial y gubernamental desde marzo, en paradójico contraste con los esfuerzos oficialistas por relanzarse comunicacionalmente con un “Chile en Marcha” y diversas medidas de supuesto impacto mediático en juego? El gobierno de Sebastián Piñera partió con altas expectativas en la ciudadanía, vinculadas, sobre todo, al manejo de la economía e implícitamente, con esperanzas de mejoras en la situación económica personal. La caída en niveles de aprobación gubernamental y presidencial corre paralela al avance de cierto pesimismo en lo económico. El buen viento de cola que aprovecha el gobierno en sus primeros meses, pierde fuerza en julio de 2018 cuando, según el Índice de Percepción Económica (IPEC) elaborado por ADIMARK/GFK, la confianza de los consumidores desciende en julio y llega a 50 puntos, ubicándose en un nivel de equilibrio –optimistas/pesimistas<sup>5</sup>. La caída continúa hasta marzo de 2019, cuando llega a su nivel más bajo en los últimos cuatro años con un alza no significativa en el mes de abril según GFK<sup>6</sup>. Así, entre junio de 2018 (52,7) y marzo de 2019 (42,3), el descenso es de más de 10 puntos.

Al mismo tiempo, al preguntar específicamente a las personas por las razones de la desaprobación/aprobación presidencial, una explicación ocupa reiteradamente los primeros puestos de las menciones desde los primeros meses de gestión: “gobierna para pocos/gobierna para privilegiados” (Critería Research 2018-2019). La oposición tampoco estaría en mejor pie desde la percepción ciudadana, considerando los datos presentados en el Cuadro 2 que señalan que ninguna coalición estaría “mejor preparada” para resolver problemáticas relevantes en doce materias. Ni el Gobierno ni la oposición parecen dar en la tecla frente a las nuevas demandas y sentires ciudadanos.

“ El gobierno de Sebastián Piñera partió con altas expectativas en la ciudadanía, vinculadas, sobre todo, al manejo de la economía e implícitamente, con esperanzas de mejoras en la situación económica personal. La caída en niveles de aprobación gubernamental y presidencial corre paralela al avance de cierto pesimismo en lo económico. ”

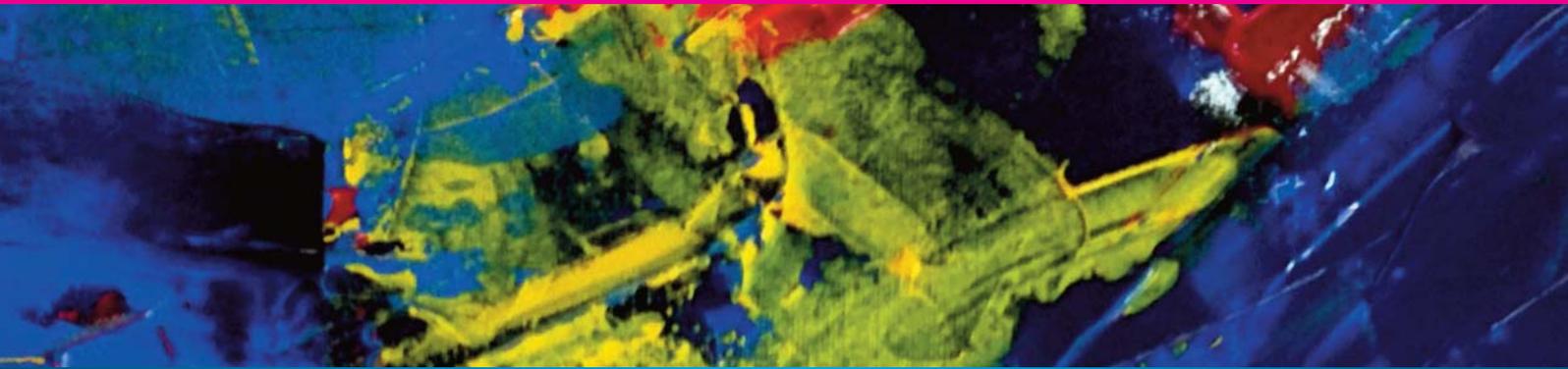


**por Jaime Ensignia**

*Director del Programa de Relaciones Internacionales de la Fundación Chile 21*

# Panorama Internacional

## El mundo en ebullición



- ✓ **Reordenamiento geopolítico. Corea del Norte se acerca a Rusia**
- ✓ **Prosigue la "guerra" por la hegemonía tecnológica entre China y EEUU**
- ✓ **Triunfa el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en clave progresista y de izquierda**
- ✓ **Elecciones del Parlamento Europeo: reflujo de las coaliciones políticas tradicionales e irrupción del ultranacionalismo**
- ✓ **Fallido golpe de Estado en Venezuela. Ganadores: las FFAA**
- ✓ **Política exterior del gobierno de Piñera a la deriva**

## Francia

En el contexto de la conmemoración del Día Internacional del Trabajo, los “chalecos amarillos” asumen un papel de alto impacto en Francia. A través de sus permanentes demostraciones, desde fines de octubre del pasado año a la fecha, se han transformado en el movimiento ciudadano que ha subsumido a otros movimientos sociales como el del sindicalismo francés en las recientes manifestaciones de este 1° de Mayo, poniendo en jaque al gobierno del presidente Emmanuel Macron. Los “chalecos amarillos” se han ido consolidando como movimiento social capaz de modificar la agenda del actual gobierno: ha logrado imponer una rebaja de los impuestos a las clases medias y aumentar las jubilaciones, si bien lo ha conseguido aumentar los impuestos a la clase alta empresarial y financiera.

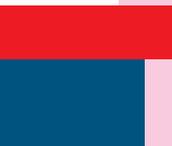
## El Brexit

sigue acosando a los ciudadanos del Reino Unido. Cada vez son más los habitantes ingleses que estarían dispuestos a un nuevo referendo que, definitivamente, decida la permanencia o no del Reino Unido en la UE. El desgaste político de Theresa May, líder del gobierno, es cada vez más ostensible. Encuestas recientes señalan que, de haber un nuevo referendo, la mayoría de los votantes optaría por seguir integrando la UE.

## España

El triunfo del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) es una luz al final del túnel para los socialdemócratas europeos. El domingo 28 de abril se celebraron las elecciones generales anticipadas. Los sondeos previos otorgaban al PSOE una amplia ventaja electoral con un 27,1% de la intención de votos, seguido por el Partido Popular (PP) con un 19,3%; luego Ciudadanos con un 17,7%; Unidas Podemos -que ha sufrido un baja considerable- con un 12,3% y el Partido Ultranacionalista de derecha, Vox con un 10,2%. Los resultados finales fueron: el PSOE, 28,7% con 123 escaños; el PP alcanza el 16,7% con 66 congresistas; Ciudadanos, 15,8% y 57 escaños; Unidas Podemos, 14,3% y 42 congresales; VOX ingresa por primera vez al parlamento español con el 10,3% y 24 escaños. Otros partidos y movimientos alcanzan el 10,1% y 38 bancas en el parlamento. El gran ganador es el PSOE, dirigido por Pedro Sánchez, que salta del 22,7% en el 2016 al 28,7% en el 2019; Ciudadanos supera su votación del 2016, en donde obtuvo 13,1% y asciende al 15,8% (2019) mientras que la “sorpresa” es la irrupción de Vox en el parlamento, que logra el mencionado 10,3%. Los perdedores son, en primer lugar, el PP, que baja de un 33% en 2016 al 16,7% y Unidas Podemos, el partido y movimiento de los indignados de Pablo Iglesias, que desciende de un 21,2% en 2016 al 14,3% reciente. Con los resultados recientes se quiebra el bipartidismo en el escenario político español, dando paso a lo menos a cinco partidos y movimientos representados en el parlamento ibérico. De esta forma cosechan un gran éxito el PSOE y en especial su líder, Pedro Sánchez, que supo interpretar de manera inteligente y audaz el actual momento político del país, reivindicando las premisas históricas del socialismo español, y -un elemento no menor- enviando al retiro a los líderes de la vieja guardia del socialismo español. Por cierto, la votación del 28,7% del socialismo ibérico lejos está de las gloriosas jornadas electorales de los años ochenta, en donde su

“ Pedro Sánchez, que supo interpretar de manera inteligente y audaz el actual momento político del país, reivindicando las premisas históricas del socialismo español, y -un elemento no menor- enviando al retiro a los líderes de la vieja guardia del socialismo español. ”



votación oscilaba entre el 40 y el 48%. Unidas Podemos experimentó una señal política inequívoca en la fuerte caída de su votación y de su nivel de empatía política en la ciudadanía española. Un elemento político significativo a considerar es la aparición del partido de la derecha ultranacionalista, de sesgo franquista, Vox. España, no estaba exenta de los brotes ultranacionalista que se esparcen como un reguero político por toda Europa. Un dato sumamente interesante es es el alto nivel de participación electoral, que superó el 75%. La mayor participación habría relativizado la votación de la derecha y, en especial, de la ultraderecha española. Tal como lo señala el Diario La Vanguardia, “la victoria de Sánchez insufla energía a la alicaída socialdemocracia en la UE”. Este triunfo en la cuarta potencia económica europea es un balón de oxígeno para los partidos socialistas, laboristas y socialdemócratas europeos, que estaban sufriendo importantes derrotas políticas y electorales.

## Elecciones del Parlamento de la Unión Europea

Las elecciones que tendrán lugar entre el 23 y 26 de mayo serán una prueba de fuego para los partidos y coaliciones tradicionales del espectro político europeo, las llamadas “familias políticas” en el Parlamento Europeo. En efecto, los socialistas, laboristas y socialdemócratas, por un lado, agrupados en el Partido Socialista Europeo/Alianza Progresista de Socialista y Demócratas de Europa, así como demócratas cristianos, social cristianos y partidos populares, agrupados en el Partido Popular Europeo, por el otro, medirán fuerzas, no tan solo entre ellos, sino también con otras coaliciones que se han venido asentando en el escenario electoral de UE. Nos referimos, al grupo ultraderechista Europa de las Naciones y la Libertad (ENF), coalición formada, entre otros, por la Agrupación Nacional de Le Pen y la Liga de Salvini que podría llegar a convertirse en uno de los principales grupos políticos en la UE. En alza electoral en algunos países europeos -especialmente en Alemania- figuran los Verdes-Alianza Libre Europea. Esta coalición podría incluso superar a la Izquierda Unitaria Europea-Izquierda Verde Nórdica (GUE-NGL). También entrarán en la disputa la Alianza de Liberales y Demócratas de Europa. Las encuestas prevén una disminución de la votación de las dos fuerzas políticas mayoritarias hasta este momento en el parlamento, a decir, el Partido Popular Europeo y el Partido Socialista Europeo/ Alianza Progresista Socialista y Demócratas de Europa.



## América del Sur

En abril y mayo, América del Sur ha estado en las portadas de los medios de comunicación de todo el mundo por razones de la más diversa índole. El suicidio del ex presidente del Perú, Alan García, que gobernó el país en dos ocasiones (1985-1990 y 2006-2011), conmovió al mundo. García, junto al fundador de la Alianza Popular Revolucionaria Americana Víctor Raúl Haya de la Torre y Armando Villanueva, fue una de las figuras más relevantes del APRA y de la política peruana de las pasadas tres décadas. Alan García era investigado por corrupción en el marco de las actividades de la empresa constructora Odebrecht en el Perú. Carismático político y talentoso orador el ex presidente del Perú estaba acusado de tráfico de influencias, lavado de dinero y colusión, cuestiones que él negaba, señalando que nunca le daría en el gusto a los fiscales de ser detenido y encarcelado como Pedro Pablo Kuczynski, Ollanta Humala, o perseguidos por la justicia como Alejandro Toledo, actualmente en los EEUU.

## Venezuela: todos pierden

Los sucesos recientes en la República Bolivariana de Venezuela han acaparado el interés mundial. A la aguda crisis económica, política, social y humanitaria que padece la sociedad venezolana se le agrega la profunda polarización entre partidarios del gobierno de Maduro y las fuerzas políticas de oposición lideradas por Juan Guaidó. El jefe del legislativo ha sido reconocido como presidente por más de 50 países, llamó el pasado 30 de abril a un levantamiento cívico – militar contra el régimen de Maduro como parte central de lo que la oposición ha denominado “Operación Libertad”. Finalmente, el logro más relevante de la oposición fue la libertad de Leopoldo López, dirigente de la organización política Voluntad Popular –partido integrante de la alicaída Internacional Socialista y el mismo de Guaidó- quien se encuentra en la residencia del Embajador de España en Caracas. La convocatoria a este llamado cuasi insurreccional por parte de la oposición fue minoritaria y no logró el apoyo de las FFAA vene-

**“ Venezuela se ha convertido en una pieza peligrosa en el juego de ajedrez de las grandes potencias, los EEUU por un lado, Rusia y China por el otro. El tema de fondo es la posesión de los inmensos recursos petroleros y minerales que el país posee. ”**

zolanas; salvo excepciones, la cúpula militar encabezada por su máximo mando, el general Vladimir Padrino, mantiene el apoyo al gobierno de Nicolás Maduro.

Las claves políticas de estos sucesos son:

- una oposición liderada por el diputado Guaidó que ha perdido fuerza y convocatoria política, fracasando en la mayoría de sus convocatorias, especialmente esta última del 30 de abril;
- un gobierno que mantiene las riendas administrativas y de gestión gubernamental y, hasta ahora cuenta con el apoyo de las FFAA, está cada vez más dañado y debilitado;
- las FFAA dirigidas por Padrino, también Ministro de Defensa, que resultan fortalecidas de esta coyuntura política.

Sin embargo, Venezuela se ha convertido en una pieza peligrosa en el juego de ajedrez de las grandes potencias, los EEUU por un lado, Rusia y China por el otro. El tema de fondo es la posesión de los inmensos recursos petroleros y minerales que el país posee. Son numerosos los indicios y rumores de una posible intervención militar norteamericana. Esta medida cuenta con la simpatía de varios gobiernos integrantes del llamado Grupo de Lima, más aún cuando sectores importantes de la oposición venezolana abogan por una medida de fuerza para derrocar al gobierno de Maduro –entre ellos el mismo “presidente encargado”- no permitiendo buscar una salida política al conflicto. En este contexto cobran mayor relevancia instancias internacionales como Naciones Unidas y la Unión Europea, junto con iniciativas de los Gobiernos de México y Uruguay de proponer mecanismos tendientes a generar un diálogo inmediato entre la oposición y el gobierno de Maduro. A su vez, el Grupo de Contacto integrado por países latinoamericanos y europeos puede propiciar el imprescindible diálogo político entre las partes en conflicto para sofocar intentos de intervención militar externa que conllevaría una guerra civil. Una salida vía fuerza militar y ocupación del territorio venezolano por FFAA no venezolanas sólo podría ser enormemente perjudicial para las democracias latinoamericanas.

## Chile

La política exterior del actual gobierno del Presidente Piñera ha vuelto a ser impredecible: a las decisiones de no suscribir el Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública ni el acceso a la justicia en asuntos medioambientales, conocido como Acuerdo de Escazú, ha seguido la deserción del gobierno chileno en el Pacto Mundial para la Migración Ordenada y Segura, conocido como Pacto de Marrakesh. En el plano regional, Chile parece buscar liderazgos con dudoso éxito en acciones como la presencia precipitada del presidente Piñera en la ciudad de Cúcuta bajo el pretexto de ayuda humanitaria al pueblo venezolano, como así también el intento de crear una nueva organización de integración regional, PROSUR, de claro sesgo derechista en la región. La política exterior de Chile se centra, a todas luces, en el protagonismo presidencial y no necesariamente en la Cancillería. En las últimas semanas, el papel de Chile en la comunidad internacional vuelve a alarmar al cuestionar principios básicos, normas y actuación de las instituciones del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos a través de una carta firmada por el gobierno chileno junto al argentino, colombiano, paraguayo y brasileño.

El conjunto de medidas y pasos mencionados ha generado fuertes reacciones en un amplio espectro de la oposición, plasmado en la creación del Foro Permanente de Política Exterior, que reúne figuras políticas y académicas de vasta trayectoria en relaciones exteriores junto con diputados/as y senadores/as de distintos partidos políticos progresistas.

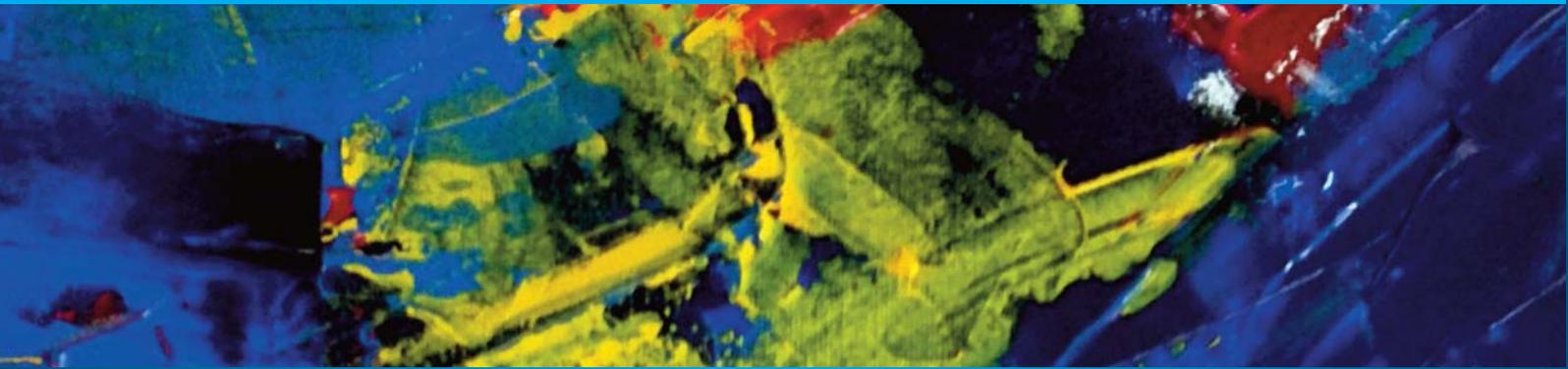


**por Axel Callis**

*Director del Programa Electoral de la Fundación Chile 21*

# Análisis Electoral

## Lecciones electorales y políticas desde España



- ✓ **La participación electoral en las recientes elecciones en España, con voto voluntario, fue de un 75,75%**
- ✓ **A nivel de los partidos nacionales, el PSOE logra una gran votación y vuelve a ser el partido líder del país.**
- ✓ **“Unidos Podemos” no logró sellar la formación política y pagó caro una serie de errores con una pérdida de más de 1,3 millones de votos**
- ✓ **Tanto España como en la última elección en Chile, el miedo habría sido una variable relevante a la hora de participar**

Sin duda el principal factor electoral con consecuencias políticas, tanto en Chile como en España, es la participación a través del voto. Es decir, las variaciones que tienen estos países con respecto a movilizar sufragantes para las elecciones, son determinantes en los resultados presidenciales o de los bloques. Cuando hay voto voluntario, el nivel de participación lo es todo. Así como Sebastián Piñera logró movilizar a casi 1,4 millones de nuevos electores para la segunda vuelta en Chile, lo propio hicieron las principales regiones con pretensiones autonómicas de España, junto al PSOE, que lograron capitalizar el aumento de participación para sus arcas electorales con más de 2 millones de votos extras con respecto al 2016.

**La participación electoral fue de un 75,75%. Aunque no llegó a superar el récord de 1982 con un 80%, en esta oportunidad 26.256.413 españoles con derecho a voto expresaron alguna preferencia.** La movilización a las urnas está al nivel registrado en 2004 (75,7%), pero aún a distancia de la que hubo en 1996 (77,4%), 1993 (76,4%) y 1977 (78,8%). Supera en 9,25 puntos el 66,5% obtenido en 2016, lo cual para estos días, donde se ha puesto en entredicho en Chile el carácter voluntario del voto, estos resultados despejan toda duda en cuanto a la participación cuando una elección cumple con estándares democráticos y de tensión política.

**En términos de hipótesis, tanto España como Chile han tenido como eje movilizador el miedo como una variable relevante a la hora de participar.** En Chile, la campaña de segunda vuelta en torno a “Chilezuela” sin duda movió a cientos de miles a votar, sobre todo en las regiones de La Araucanía, El Maule y Los Lagos. En España, por su parte, se observa un aumento por sobre la media de Cataluña y el País Vasco, con cifras hasta de 10% respecto del 2016, es decir cercanas al 78% de participación. Movilizada por fines independentistas, Cataluña aumentó a 22 sus diputados entre los partidos más relevantes de esa región, cinco más que el 2016.

¿Pero cómo se distribuyeron los votos extras que explican el triunfo del PSOE? ¿Acaso la pérdida de la derecha es tan fuerte como se ha señalado?

## La derecha dispersa

En primer lugar la derecha no solo no bajo su votación, sino que aumentó un porcentaje marginal sus resultados. Sucede que los sistemas electorales proporcionales, a la hora de ajustarse en cargos, benefician siempre a los grandes bloques:

Tabla N° 1 Partidos de derecha sumados 2019/2016

Derecha 2019	Derecha 2016	Diferencia
11.169.796	11.076.735	93.061

Fuente: Sobre datos Ministerio del Interior de España.

En la tabla 2 queda bastante claro de qué manera el Partido Popular de derecha pierde 3,5 millones de votos entre el 2016 y 2019. Sin embargo estos votos permanecen en el sector, frena a más de un millón que aumenta Ciudadanos y 2,7 millones que obtiene Vox (de extrema derecha). En otras palabras, la dispersión le costó a la derecha española perder un total de 22 diputados.

“ Pedro Sánchez, que supo interpretar de manera inteligente y audaz el actual momento político del país, reivindicando las premisas históricas del socialismo español, y -un elemento no menor- enviando al retiro a los líderes de la vieja guardia del socialismo español. ”



Tabla N° 2. Partidos de derecha en escaños y votos 2016/2019

	2016	2019		2016	2019		
Partido	Escaños	Escaños	diferencia	Votos	Votos	diferencia	
PP	137	66	-71	7.906.185	4.356.023	3.550.162	
C's	32	57	25	3.123.769	4.136.600	1.012.831	
VOX	0	24	24	46.781	2.677.173	2.630.392	Suma VOX+ C's
<b>Totales</b>	<b>169</b>	<b>147</b>	<b>-22</b>	<b>11.076.735</b>	<b>11.169.796</b>	<b>93.061</b>	<b>3.643.223</b>

Fuente: Sobre datos Ministerio del Interior de España.

Analizando otras fuentes en detalle, se puede hipotetizar que los electores de Vox han sido siempre votantes del PP, es decir, la facción más franquista y que permaneció al alero de ese partido durante más de veinticinco años, compitió por fuera. Por otra parte, Ciudadanos también se benefició del ala más liberal del PP, pues este partido, nítidamente se derechizó durante la campaña ante la amenaza potencial de Vox. En resumen, la derecha se dispersa en votación, pero no se beneficia en general del aumento de la participación salvo Ciudadanos que logra captar a nuevos electores, esencialmente en Madrid.

## “Podemos” no logra capitalizar

“Unidos Podemos” fue el nombre de la coalición de Podemos e Izquierda Unida en el años 2016, sin embargo el nombre no logró sellar la formación política y pagó caro una serie de errores del ámbito más bien cualitativo de la política. Perder más de 1,3 millones de votos es grave, sobre ante un claro aumento de la participación electoral. Podemos y sus socios de Izquierda Unida no solo no se beneficiaron de la mayor participación, sino que bajaron un 26% la votación entre el 2016 y 2019. Un cuarto del capital electoral.

¿Las causas de la caída? Muchas de ellas apuntarían a temas de desintegración del pacto del 2016, y la partida de muchos de esos dirigentes que no pudieron procesar sus diferencias con el líder Pablo Iglesias, quien también se vio cuestionado por temas de un ostentoso estilo de vida junto a su pareja, Irene Montero, también dirigente del sector.

La mayoría de los votos que se pierden de Podemos, vuelven al PSOE por una vía pragmática -Pedro Sánchez ya era gobierno- y, de una u otra forma, se percibe cierta decepción del proyecto político de Podemos, que se habría desdibujado gradualmente. Esta combinación de factores habría costado 29 diputados al pacto.

Tabla3. Pacto Unidos Podemos en escaños y votos 2016/2019

	2016	2019		2016	2019	
Partido	Escaños	Escaños	diferencia	Votos	Votos	diferencia
UP	71	42	-29	5.049.734	3.732.929	1.316.805

Fuente: Sobre datos Ministerio del Interior de España.

## Los independentistas ganadores

Otros grandes ganadores de la elección del 28 de abril pasado fueron los partidos y movimientos independentistas; principalmente entre Catalanes y Vascos captaron gran parte del aumento del electorado. Aunque suelen cambiar de nombre y combinaciones las agrupaciones, y no se llaman siempre igual, acá en la tabla siguiente N°4 podemos ver como aumentan drásticamente sus volúmenes de votaciones en la suma agregada. Con más de 1,3 millones extras, logran captar gran parte de la mayor participación, motivados especialmente por los hechos ocurridos el 2018

en Cataluña, verdaderos acicates e incentivos para tener mayor representación en el parlamento, que debe legislar y debatir sobre sus destinos como autonomías. Estos procesos redundaron en 13 diputados/as adicionales.

**Tabla N° 4 Suma partidos independentistas en escaños y votos 2016/2019**

	2016	2019		2016	2019	
Partido	Escaños	Escaños	diferencia	Votos	Votos	diferencia
Independentistas	25	38	13	2.609.905	3.977.776	1.367.871

Fuente: Sobre datos Ministerio del Interior de España.

Por gran diferencia, el partido que más ganó en estas elecciones a nivel de las autonomías fue ERC, que pasa de 9 a 15 diputados. Las agrupaciones menores, también suben de 1 a 6 representantes entre 2016 y 2019, como se puede observar en la tabla N°5.

**Tabla N° 5 Partidos independentistas en escaños y votos 2016/2019**

	2016	2019		2016	2019	
Partido	Escaños	Escaños	diferencia	Votos	Votos	diferencia
PNV	5	6	1	286.215	394.627	108.412
EH Bildu	2	4	2	184.092	258.840	74.748
Otros	1	6	5	1.028.465	1.811.316	782.851
ERC-SOBIRANISTES *	9	15	6	629.294	1.015.355	386.061
JxCAT-JUNTS **	8	7	-1	481.839	497.638	15.799

Fuente: Sobre datos Ministerio del Interior de España.

\* El 2016 se llamó: ERC-CATSÍ.

\*\* El 2016 se llamó: CDC (Convergència Democràtica de Catalunya)

## El PSOE de vuelta

A nivel de los partidos nacionales, el PSOE logra una gran votación y vuelve a ser el partido líder del país. El aumento de votación es tan alto entre el 2016 y 2019 que logra captar parte de los 2,2 millones de votos extras (Tabla 6). No obstante, gran parte de los 2 millones de votos adicionales del PSOE provienen del pacto de Podemos del 2016 (que pierde 1,3 millones como se ve en la tabla N°3); el resto de electores es nuevo o ex abstencionista. El hecho de aumentar en 38 el número de diputados le otorga una base para establecer potencialmente gobierno (total 123), tanto en alianza con algún pacto menor, como de manera independiente en segunda votación del parlamento. En términos especulativos, las razones son variadas para el aumento de votación del PSOE e incluyen una aceptable gestión de Pedro Sánchez en su casi año de gobierno; una renovación de los dirigentes del partido; un discurso enérgico anticorrupción; cierto énfasis más socialdemócrata de izquierda y, por sobre todo, la amenaza de Vox como partido de ultra derecha en el contexto de una potencial alianza entre el PP, Ciudadanos y Vox para gobernar. Esto movilizó lo que se llama el voto útil dirigido a clausurar ese posible pacto de derecha ante un eventual triunfo del PP.

**Tabla N° 6 PSOE en escaños y votos 2016/2019**

	2016	2019		2016	2019	
Partido	Escaños	Escaños	diferencia	Votos	Votos	diferencia
PSOE	85	123	38	5.424.709	7.480.755	2.056.046

Fuente: Sobre datos Ministerio del Interior de España.





# Control preventivo de identidad

por Eduardo Vergara \*

Director Ejecutivo de la Fundación Chile 21.

El endurecimiento de controles de identidad su ampliación a menores de identidad y mayores atribuciones a las policías mejorarán la seguridad

**VS**

Es FALSO que los controles de identidad y, en particular, los aplicados a menores de edad contribuirán a mejorar la seguridad Abundante evidencia nacional e internacional lo demuestra

## DATOS Y EVIDENCIA

En Chile hoy existen dos tipos de controles de identidad: el que exige la existencia de indicios de delito y permite registrar vestimentas y vehículo; y el control preventivo de identidad que permite que las policías controlen la identidad de cualquier persona mayor de 18 años en vías o espacios públicos y en lugares privados de acceso público.

Durante el 2017, en Chile hubo 2.880.059 controles preventivos de identidad, mientras que en 2018 ascendieron a 4.818.074. Un 2.9% y un 2.2% respectivamente, terminaron en detenciones, cifras que hablan de un alarmante grado de ineficiencia y del mal uso de recursos policiales. En rondas masivas, donde hay mayor focalización, se realizaron 556.260 controles de identidad, con un 6.5% de efectividad (2018). Durante el mes de marzo del 2019, el presidente Piñera

anunció el ingreso de un proyecto de ley para reformar el control preventivo de identidad. Las modificaciones incluyen ampliar el control preventivo a menores de edad y ampliar atribuciones de registro. Sin embargo, la participación de menores en delitos como robo con violencia o intimidación ha descendido significativamente en los últimos 10 años con una baja del 31,1% de adolescentes entre 14-17 años, aprehendidos. El porcentaje de aprehendidos entre 14 y 17 años

por delitos de mayor connotación social ha descendido de un 17,3% en 2008 a un 11% en el 2018 (Ministerio del Interior).

Por otro lado, la participación de adolescentes en delitos como robo con violencia o intimidación también ha bajado significativamente en los últimos diez años con una baja del 31,1% de adolescentes entre 14-17 años aprehendidos (Ministerio del Interior y Pensamiento Penal).

En países como Inglaterra –uno de los países con la policía mejor reputada del mundo- y Estados Unidos, los controles de han sido profundamente cuestionados no sólo por ineficientes, sino también por discriminadores. En EEUU los controles de identidad requieren de “una sospecha razonable”.



## EN RESUMEN

- ✓ **No hay evidencia que sustente que el control de identidad a menores de edad genere impacto positivo sobre la seguridad.** Es más, de acuerdo a expertos y organizaciones internacionales, esta práctica incluso genera más violencia e impacta negativamente sobre la confianza de menores hacia las policías.
- ✓ **En la discusión del año 2016 de la “agenda corta anti-delincuencia”, UNICEF denunció riesgos de control a menores de 18 años.** Señaló que se ha verificado que crea estereotipos y estigmatiza a sectores de la población, remarcando que conforme la evidencia “la prevención de los delitos no pasa por el aumento de controles o de penas, sino que por la inversión en políticas sociales donde la educación juega un rol central” (UNICEF).
- ✓ **El control de Identidad a menores de 18 presenta problema de constitucionalidad,** al: (1) No ajustarse a la Convención de Derechos del Niño, que vela por el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, y (2) Constituir una discriminación arbitraria en contra de dicha población, vulnerando el principio de igualdad ante la ley, en tanto no obedece a fines ni objetivos constitucionalmente válidos.
- ✓ **Investigar para detener y no detener para investigar.** Este es el debate central respecto a la entrega de nuevas herramientas a las policías. Debemos trabajar por mejorar la capacidad investigativa, para que así se vele por los derechos de las personas, pero por sobre todo elevar la eficacia de la labor pública de seguridad. Ampliar el control preventivo es contraer la responsabilidad investigativa de nuestras policías y derrochar valiosos recursos. Los controles preventivos no pueden reemplazar los controles investigativos.
- ✓ **Evaluar antes de profundizar.** Ya contamos con 33 meses de acumulación de datos respecto al control preventivo de identidad. Urge que esta práctica sea evaluada de manera rigurosa. Esto obliga a que se transparenten variables asociadas a discrecionalidad del despliegue; efectividad en condenas, seguimiento, desagregación por género, edad, geolocalización, nacionalidad, etc. Se requiere mayor acceso a la información para mejorar el control ciudadano. El reclamo no es suficiente. Nunca sabemos con precisión el nivel de eficiencia del trabajo policial, no existen datos desagregados sobre lo que se hace y menos respecto a como se hacen.
- ✓ **Lo que se requiere es acción temprana más que mano dura tardía.** Si la preocupación real es la participación de menores en actividades delictuales debemos abordar las causas y no las consecuencias. Hoy hay cerca de 360 mil niños excluidos del sistema escolar, el 30% de las familias no envían sus niños al jardín y continúa la falta de inversión por parte del Estado para asegurar un acompañamiento eficaz para los menores de 18 años en su proceso de rehabilitación.
- ✓ **De la pesca milagrosa al trabajo focalizado e inteligente.** Desde marzo del 2018 el trabajo policial en terreno ha profundizado la lógica de la pesca de arrastre. Con rondas policiales masivas altamente ineficientes y ahora la entrega de nuevas facultades, estamos frente a un proceso que premia las cifras por sobre la calidad. Necesitamos trabajo de inteligencia que permita maximizar el recurso policial.
- ✓ **Policías son un recurso escaso** que, mandado por ley a cumplir una gran diversidad de funciones, debe a priorizar por aquellas más urgentes. Por ejemplo, es un antecedente conocido que actualmente Carabineros no tiene capacidad para fiscalizar las medidas de protección dictadas en favor de mujeres víctimas de VIF o de notificar a los imputados por de estas causas (afectando todo el proceso penal), teniendo identidad y domicilio conocido. Lo anterior, considerando que delitos VIF representa un altísimo ingreso anual (10%).
- ✓ **Ciertamente, el control preventivo de identidad muestra un alto apoyo en las encuestas.** Sin embargo, la dirigencia política debe hacer responsables distinciones en el uso de encuestas: aunque, si están elaboradas seriamente, puedan ser un instrumento para recoger parte de las preocupaciones de la ciudadanía, esto no significa que de allí se desprendan las soluciones óptimas desde la política pública.
- ✓ **Mejoremos nuestras policías antes de entregarles nuevas atribuciones.** Es sumamente razonable avanzar en las mejoras, particularmente, de Carabineros. Su situación actual clama una modernización y un proceso de recuperación de las confianzas. En el actual estado de las cosas, entregar nuevas facultades como esta, corre el serio riesgo de generar mayor violencia y profundizar la desconfianza. Así lo demuestra la evidencia.



# El eterno retorno

Por José Natanson

© Este artículo es gentileza de

**LE MONDE**  
*diplomatique*

edición Cono Sur

Desde su mismísimo nacimiento en los años 40, el peronismo cifró buena parte de su éxito en su capacidad para organizar bajo un mismo techo a los diferentes sectores que componen el mundo popular. Durante su primera experiencia en el poder, el liderazgo irrefragable de Juan Perón y los derechos ampliados desde su Secretaría de Trabajo y Previsión le permitieron articular lo que Gino Germani definió como la “vieja clase obrera” (integrada por los inmigrantes provenientes de Europa, dotados en su mayoría de conciencia política, con experiencia sindical y capacidad de movilización) y la “nueva clase obrera” (surgida a partir de la migración interna y compuesta en general por trabajadores con menores niveles de politización y sin antecedentes de lucha previos, pero que representaba algo así como dos tercios de las bases) (1).

Aunque esta perspectiva ha sido ampliamente discutida por estudios posteriores (2), nadie duda de la capacidad de Perón de reunir a los diferentes subgrupos del mundo obrero y contener a sus representantes, incluso con medidas extremas como la disolución del Partido Laborista, la prohibición puntual de algunas huelgas y la intervención federal de las provincias díscolas. Para Germani, la necesidad de incluir dentro del movimiento a los migrantes internos despolitizados obligó a Perón a construir una relación más directa, menos mediada por organizaciones y partidos, entre su liderazgo y la masa, y le dio al peronismo el carácter populista que lo distingue hasta hoy.



Con el avance del proceso de sustitución de importaciones primero y el salto industrializador propiciado por el desarrollismo después, la clase obrera argentina profundizó, a partir de los 60, su proceso de diferenciación. Las nuevas industrias capital-intensivas, empujadas por la llegada masiva de inversiones extranjeras, multiplicaron las plantas de la industria pesada y los sectores de punta, lo que a su vez produjo un conjunto de trabajadores privilegiados, con mejores salarios y condiciones laborales, que convivían con los obreros clásicos de las industrias orientadas al mercado interno.

A pesar de esta nueva segmentación del mundo popular, el peronismo demostró, en las pocas elecciones provinciales libres que se celebraron durante los 18 años de proscripción, que seguía representando a la mayoría de los trabajadores, incluyendo a la nueva “aristocracia obrera” de las industrias modernas, casi casi una burguesía. E incluso más: con el tiempo le añadió a su base obrera industrial segmentos importantes de las capas medias, sobre todo juveniles, sin los cuales no sería posible explicar ni la victoria de Héctor Cámpora con casi el 50 por ciento de los votos en marzo del 73, ni la del propio Perón, en septiembre, con un abrumador 62 por ciento.

La última gran transformación que experimentó el mundo popular comenzó con la dictadura y terminó de consumarse con el menemismo: las políticas de desregulación y apertura económica produjeron una desin-

dustrialización rampante que afectó sobre todo a las ramas más débiles y mercado-internistas del tejido productivo (textil, juguetes, zapatos, ciertos sectores de alimentación), que son también las más intensivas en mano de obra. La consecuencia fue una explosión del trabajo informal y la aparición de un núcleo duro de desempleo estructural que hizo que los sectores tradicionales de trabajadores protegidos (“conveniados”) comenzaran a convivir con un grupo creciente de trabajadores informales, obligados a un rebusque desesperado de las changas y, desde la crisis del 2001, a la ayuda siempre insuficiente de los planes sociales.

También durante este período, el peronismo logró mantener su dominio sobre el mundo popular gracias a un proceso de profunda mutación organizativa que lo llevó a transformarse, de acuerdo a la clásica tesis de Steven Levitsky, de un partido sindical a un partido clientelar, desplazando el eje de acumulación política de los sindicatos al territorio, y trasladando la conducción de los líderes gremiales a los políticos (3). Esto fue posible por la “desorganización organizada” de un movimiento que demostró su capacidad de adaptarse al nuevo entorno socioeconómico, a diferencia de partidos más institucionalizados, como las socialdemocracias o comunistas europeos, cuya disciplina interna y rigidez programática les impide hoy, en un contexto de crisis social, sintonizar con los cambios de época. La renovación cafierista y el menemismo le dieron al peronismo una nueva vida.

Como capas de una torta complicada, las diferentes transformaciones de los sectores populares se fueron superponiendo unas sobre otras: los viejos obreros politizados y los nuevos obreros recién llegados a las fábricas, los trabajadores clásicos con salarios de subsistencia y aquellos que ganan como un profesional, el nuevo eje de los incluidos y excluidos... Durante sus casi 74 años de vida política, el peronismo logró sostener su dominio sobre los grupos menos favorecidos de la sociedad, y en las pocas ocasiones en las que fue derrotado (83, 99, 2015) fue porque una parte del mundo popular le dio la espalda.

Esta hegemonía se reconstruyó rápidamente durante el kirchnerismo. Desde su llegada al poder en 2003, la recuperación del empleo, el rápido aprovechamiento de la capacidad industrial ociosa y la rehabilitación de las paritarias le permitieron al gobierno obtener la adhesión de los trabajadores formales y trabar una rápida alianza con sus representantes sindicales, al tiempo que multiplicaba, con planes sociales e interlocución cotidiana, sus vínculos con los sectores informales: sagaz para detectar las nuevas realidades sociales, Néstor Kirchner entendió que el contingente desclasado surgido en los últimos años estaba lejos de componer un lumpenproletariado blando y desprovisto de ideología al estilo marxista clásico sino que, por el contrario, conformaba un sector politizado, con una reciente pero intensa experiencia de lucha. Y por último, le agregó a este armado el plus de las clases medias progresistas: PJ más Frepaso, Conurbano más derechos humanos. Como en los 70, surgía un “peronismo de clase media”.

Con voluntad y soja, esta coalición sobrevivió a los desafíos políticos más potentes de la etapa (las marchas de Blumberg, el conflicto del campo) y logró sostenerse de manera más o menos estable hasta aproximadamente el 2011. A partir de ese momento, como resultado de una combinación de declive económico e impericia política, la coalición social kirchnerista comenzó a desgajarse: el conflicto con el sindicalismo de Hugo Moyano, las dificultades para ofrecer respuestas a los temas de inseguridad e impuesto a las ganancias, y la emergencia de un peronismo disidente liderado por Sergio Massa, y después el triunfo de Cambiemos en territorios de histórica filiación peronista, fueron la señal más clara de esta crisis de legitimidad de la alianza oficialista.

A la vista de este recorrido, podemos decir que lo que se juega en las elecciones de octubre es la aptitud del peronismo (y en particular de su vertiente más impor-

tante, la kirchnerista) de recuperar su histórica capacidad de liderar al mundo popular. ¿Podrá hacerlo de nuevo? ¿Podrá volver a reunir a los sectores más pobres y dependientes de la asistencia estatal con la clase media baja? Como señala Alejandro Grimson en esta edición de el Dipló, el peronismo adquiere volumen cuando construye un otro potente, un adversario a su altura. Y en este sentido el escenario está servido: luego de tres elecciones (2013, 2015 y 2017) que giraron alrededor del kirchnerismo, y que fueron, para bien o para mal, un plebiscito sobre la década K, la campaña actual parece haber desplazado su eje, por fin, hacia el gobierno macrista, que hasta la fecha no tiene un solo logro material que mostrar, una simple conquista socioeconómica que exhibir a la sociedad. El gobierno se ilusiona con que esto comenzará a cambiar el día en que Cristina rompa el silencio obstinado que mantiene desde su derrota en las legislativas y vuelva a hablar, algo que necesariamente ocurrirá si es candidata, aunque a esta altura no está claro si esto será suficiente.

Por supuesto, la unidad del peronismo sería el camino más directo para un regreso al poder, aunque por una serie de motivos parece difícil que se concrete. Frente a una perspectiva de probable división opositora en dos, tres o incluso más candidaturas, la duda es la que planteó con inteligencia el sociólogo Ignacio Ramírez: si el peronismo construirá un frente electoral de izquierda al centro o del centro a la izquierda; es decir, si empezará por el kirchnerismo y lo irá ampliando a nuevos sectores, dirigentes y sensibilidades, que es lo que pareciera buscar Cristina, o si afianzará primero una opción de centro alrededor de Roberto Lavagna o Sergio Massa, para luego acercarse al electorado kirchnerista. Sin llegar a la “unidad del 80 por ciento” que José Luis Gioja pronostica para Cristina, la impresión es que, mientras la dinámica de la crisis económica se acelera, la potencia de la identidad kirchnerista parece irreductible, y que hoy tiene más chances que nunca de liderar la oposición al macrismo.

---

1. “El surgimiento del peronismo: el rol de los obreros y de los migrantes internos”, *Desarrollo Económico*, Vol. 13, Nº 51, 1973.

2. Por ejemplo, Juan Carlos Torre, “Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo”, *Desarrollo Económico*, Vol. 28, Nº 112, 1989.

3. La transformación del Justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista (1983-1999), Siglo XXI Editores, 2005.

# contraste

Publicación de la Fundación Chile 21 con información y análisis  
sobre coyuntura política chilena e internacional desde una perspectiva progresista



Las Abejas 5747, La Reina, Santiago de Chile  
Teléfono + 56 2 22276818

Los meses de abril y mayo han sido hostiles para el Gobierno de Sebastián Piñera, según detallan analistas aquí reunidos. Haber partido la gestión gubernamental en marzo de 2018 con altas expectativas en la ciudadanía, vinculadas, sobre todo, con el manejo de la economía se ha convertido en un boomerang ineludible para la actual administración. La caída casi constante en los niveles de aprobación gubernamental y presidencial, que en marzo acusa un desplome de diez puntos, corre paralela al avance de cierto pesimismo en lo económico. Las cifras indican que el actual gobierno recibió una economía en la que el crecimiento se venía acelerando, pero ha ido de menos a más y los agentes económicos muestran señales de creciente escepticismo. Los movimientos en el tablero internacional tampoco han sido favorables para el Gobierno de Piñera. Venezuela se ha convertido en una pieza peligrosa en el juego de ajedrez de las grandes potencias. Los pasos precoces de Chile por liderar el apoyo regional a un gobierno de Guaidó junto con el impulso de la alianza regional Prosur, parecen diluirse. Al mismo tiempo, decisiones del Gobierno de Chile de no suscribir el Pacto Migratorio ni el Acuerdo de Escazú, y objetar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos encienden alarmas en la oposición y en la comunidad internacional. En este difícil escenario, la realización de la Conferencia de Partes de la Convención Marco de la ONU sobre Cambio Climático, (COP25) en Santiago en diciembre próximo, abre la posibilidad de asumir el liderazgo en las negociaciones climáticas globales al Gobierno de Sebastián Piñera, a la vez que augura una “climatización” de gran parte de los sectores productivos, al ser Chile uno de los países con mayor vulnerabilidad al cambio climático. En este contexto, la Cuenta Pública del próximo 1º de junio será una oportunidad para vislumbrar qué caminos toma la búsqueda del relato perdido por parte del Gobierno.

Elisabet Gerber, mayo de 2019

