



TEMAS PÚBLICOS	2	2009: MENOS ESTADO DE DERECHO EN LA ARAUCANÍA
	7	CRISIS DEL SENAME: POSIBLES SOLUCIONES
	12	.EMBARAZO ADOLESCENTE: ¿CÓMO PREVENIR MEJOR EL PROBLEMA?
ESTUDIO	16	.INTEGRACIÓN ENERGÉTICA EN LATINOAMÉRICA= AHORROS POR MÁS DE US\$ 5.000 MILLONES
ENTREVISTA	18	.Felipe Kast: "SE HA ABANDONADO EL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA SOCIAL"
LA COLUMNA DE TOMÁS FLORES	22	.LA RECESIÓN ESTÁ CON NOSOTROS
CONGRESO	24	.LÍMITE A LA REELECCIÓN DE SENADORES Y DIPUTADOS
RADAR	26	.¿QUIÉN PASARÁ A SEGUNDA VUELTA?
ACTIVIDADES	27	

DIRECTOR REVISTA : LUIS LARRAÍN  
 EDITORA : ALEJANDRA SCHUSTER  
 COMITE EDITORIAL : CRISTIÁN LARROULET, LUIS LARRAÍN, RAFAEL VICUÑA, HERNÁN FELIPE ERRÁZURIZ, TOMÁS FLORES, ALEJANDRA SCHUSTER, DENISE COUYOUMDJIAN, ALICIA LECAROS, CRISTINA CORTEZ, JAIME SALAS.  
 REPRESENTANTE LEGAL : CRISTIÁN LARROULET  
 DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN : eSe DISEÑO  
 FOTO PORTADA : LATINSTOCK  
 FOTOGRAFÍAS : CLAUDIO GÁLVEZ, ARCHIVO LYD, PAMELA MERRILL  
 IMPRESIÓN : QUEBECOR WORLD CHILE S.A.

ISSN 0716 - 9418 • ESTA REVISTA ES PROPIEDAD DE LIBERTAD Y DESARROLLO • DIRECCION: ALCÁNTARA 498, LAS CONDES, SANTIAGO, CHILE • TELEFONO: (56-2) 377 4800 FAX: (56-2) 207 7723 • Email: lyd@lyd.org • http://www.lyd.org

## EDITORIAL

La violencia en la Araucanía, uno de nuestros Temas, sigue siendo un dolor de cabeza para los gobiernos de la Concertación, que no han podido conciliar la mantención del orden público y la seguridad ciudadana con una política indígena que recoja las inquietudes de los mapuches y otras etnias originarias. Ello quedó en evidencia con la interpelación al Ministro del Interior en la Cámara de Diputados. Otro tema controvertido ha sido el de los menores, a raíz de las bandas de niños que se dedican a robar y asaltar impunemente, sin que por otro lado el Estado les brinde alguna alternativa de rehabilitación. Por último, presentamos también un artículo sobre la realidad de los embarazos adolescentes en nuestro país.

En Estudio, Francisco Garcés, Director del Centro de Economía Internacional de Libertad y Desarrollo, aborda la integración energética latinoamericana. También presentamos en este número, a través de una entrevista, al nuevo Director del Programa Social de LyD, el economista de la Universidad Católica y Ph. D. en Políticas Públicas de la Universidad de Harvard, Felipe Kast. Tomás Flores, como es habitual, entrega su visión de la coyuntura económica nacional.

Congreso se refiere, entre otros, al proyecto de ley que limita la reelección de senadores y diputados y Actividades destaca el seminario de competitividad realizado en conjunto con Expansiva-UDP, el taller político al que asistió el candidato presidencial independiente Marco Enríquez-Ominami y el Taller Macroeconómico en que expuso Felipe Larraín.

# 2009: MENOS ESTADO DE DERECHO EN LA ARAUCANÍA

Si vemos la evolución de los casos de violencia desde el 2004 al 2008, se observa que en promedio habrían 23 casos por año. Sin embargo, el 2009 se contabilizan 37 casos hasta el 30 de julio, en tanto que en el mismo período del 2008 eran 23.

En la última semana se ha intensificado el conflicto mapuche en la zona sur de nuestro país. Estos hechos constituyen una señal de alerta para que se tomen las medidas necesarias para erradicar la violencia, ya que aunque para algunos se trata sólo de titulares de noticias, para quienes habitan en la zona comprendida entre Tirúa y Temuco, se ha convertido en una realidad con la que han debido convivir hace más de una década.

Libertad y Desarrollo realiza un seguimiento sistemático de los actos de violencia protagonizados por grupos radicalizados que supuestamente defienden la causa indígena. Los actos se han clasificado considerando el lugar y grado de violencia.

**Tomas de terreno:** la mayoría terminan en desalojo y no implican siempre violencia.

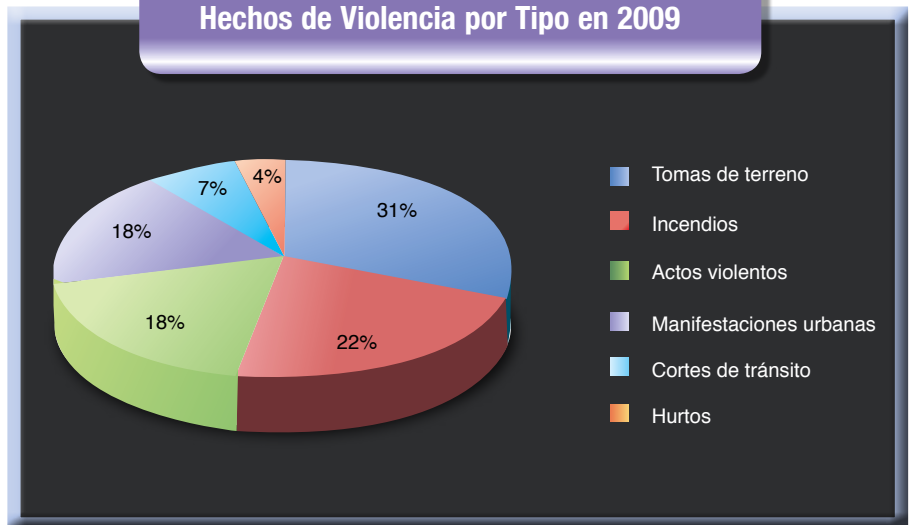
**Cortes de tránsito:** generalmente son pacíficos, pero en algunos casos participan encapuchados.

**Incendios:** provocados intencionalmente, muchas veces con varios focos simultáneos.

**Actos violentos:** reúne ataques con piedras, palos, boleadoras, armas de fuego y a veces bombas molotov, tanto a personas y vehículos como a personal de Carabineros. Daños materiales a la propiedad privada, como destrucción de plantaciones, cercos y puentes. Estos hechos se agrupan porque siempre implican violencia y muchas veces aparecen juntos.

**Hurtos:** actos que no implican violencia y que tienen el fin de apropiarse de bienes.

Gráfico N° 1  
Hechos de Violencia por Tipo en 2009



Fuente: Elaboración propia. Datos El Mercurio y Diario Austral de Temuco.

**Manifestaciones urbanas:** reúne todos aquellos hechos, tanto violentos como pacíficos, que se realizan en las ciudades (Temuco, Santiago, entre otras). Se utiliza esta categoría para diferenciar las acciones urbanas de lo que ocurre en las zonas rurales y/o campos.

## LOS DATOS

Al analizar lo ocurrido durante el presente año se observa que las tomas de terrenos ocupan el primer lugar de los hechos, seguido por los incendios, los actos violentos y las manifestaciones urbanas (Ver Gráfico 1).

La Araucanía, después de haber logrado tener un período de menor violencia, vuelve a subir esos niveles.

Si observamos la evolución de los casos desde el año 2004 al 2008, sin contabilizar las manifestaciones urbanas<sup>1</sup>, se obtiene que en promedio habrían 23 casos por año (Ver Gráfico N° 2). Sin embargo, desde el 2008 comienza esta escalada de violencia que es coincidente con la nueva política indígena del Gobierno de Michelle Bachelet, Re-Conocer, que promete más entrega de tierras mediante el mecanismo de compra directa, el cual en gran medida favorece a las comunidades violentistas.

En este sentido, el 30 de agosto de 2008, el Comisionado Presidencial, Rodrigo Egaña, justifica la compra de tierras para comunidades que han utilizado la violencia, después de haber cumplido las penas por sus delitos<sup>2</sup>. De esta forma, en septiembre sube la cantidad de actos de violencia para aumentar de forma significativa en octubre.

Por otro lado, se observa que hasta el 30 de julio de 2009, hay contabilizados 37 casos, mientras que en el mismo período de 2008 se registraban 23 actos de connotación violentista.

Por el momento, las medidas han sido insuficientes y los datos nos muestran que están lejos de ser casos aislados como han sido denominados. Las tomas continúan y en los intentos de desalojo los hechos de violencia superan el poder que tiene la fuerza policial. Incluso, se ha anunciado que empezarán a construir en aquellos predios que se han tomado, pasando a llevar el derecho de propiedad y quebrantando aún más el Estado de Derecho en esta zona.

### ¿QUIÉNES ESTÁN DETRÁS DE ESTOS ACTOS?

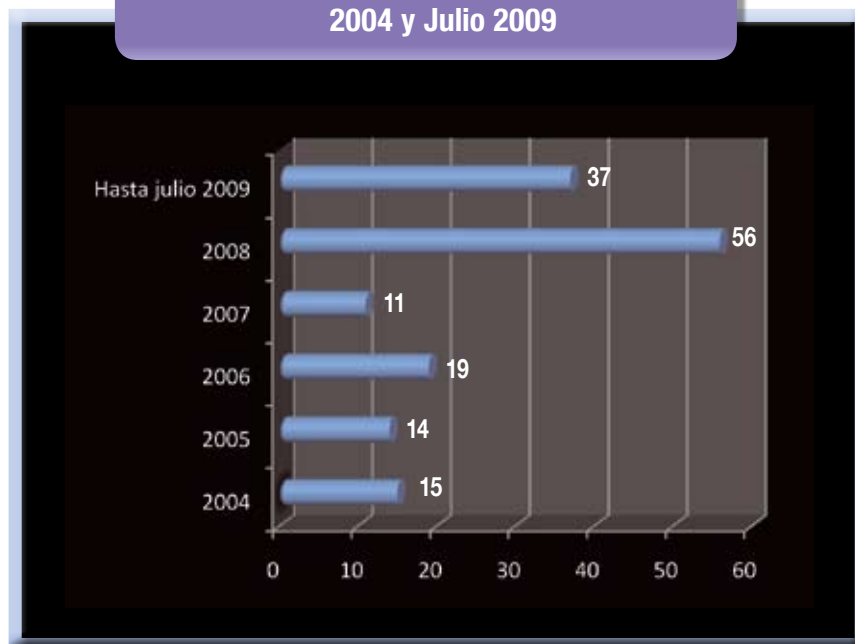
Si bien la mayoría de las comunidades indígenas son pacíficas, desde mediados de los años noventa aparecieron grupos más radicalizados que encontraron en la violencia la solución a sus demandas.

**Coordinadora Arauco Malleco (CAM):** fue creada en 1997 con reivindicaciones territoriales, opera principalmente desde Tirúa (VIII Región) hasta Ercilla (IX Región).

En su página web "Weftun"<sup>3</sup> señalan: "Nos desafiamos ser un instrumento –embrionario tal vez- que contribuya en la construcción de un planteamiento político, ideológico, filosófico y espiritual propio que nuestro Pueblo Nación requiere, para transitar en el gran proceso de Liberación Nacional Mapuche".

La estrategia de este grupo plantea un proceso rupturista, su primera

Gráfico N°1  
Evolución de Hechos de Violencia entre 2004 y Julio 2009



Fuente: Elaboración propia. Datos El Mercurio y Diario Austral de Temuco

lucha pareciera ser la reivindicación territorial. Sin embargo, tiene un objetivo final más ambicioso que es crear la Nación del Pueblo Mapuche. De esta forma, se han encontrado en los últimos allanamientos documentos que los vincularían con grupos terroristas de otros países, tales como FARC y la ETA, donde se elogia la labor de la CAM<sup>4</sup>.

Además, hay que recordar que una parte de los miembros de la CAM han pertenecido a movimientos como el Frente Patriótico Manuel Rodríguez. Este es el caso de Héctor Llaitul, detenido en el mes de julio, luego de permanecer prófugo por 3 meses. Él es el líder militar de la CAM, acusado de haber participado en la emboscada al Fiscal y la comitiva policial en octubre de 2008. Un documento al que accedió "El Mercurio" sobre una charla dada por Llaitul a jóvenes en una universidad en noviembre de 2008, señala: "La finalidad es la liberación nacional. Cualquier esfuerzo es válido: visitar a los presos, ir a las marchas, escribir algo, convocar y si en una de esas sale un weichafe (guerreiro), mucho mejor. Serán muy bien recibidos en Choque, Yeupeko, Ercilla y Temucucui, donde hay expresión de lucha"<sup>5</sup>.

Actualmente, se han atribuido la emboscada en el by-pass de Temuco al bus que viajaba de Santiago a Puerto Montt, donde se señaló que el Gobierno pagará, ya que su principal lucha es con el Estado chileno.

Temucucui (o Ignacio Queipul): esta comunidad es la más radicalizada de la zona de Ercilla y, paradójicamente, es la que más tierra ha recibido. Surge con sus primeras reivindicaciones en 1998, exigiendo al Gobierno la compra

del Fundo Alaska, el cual, debido a sus constantes presiones y acciones violentas, fue entregado a la comunidad, saltándose el calendario de compras y negociando directamente con ella.

En ese momento, en el Gobierno de Eduardo Frei se comienza a cometer un gran error: entregar “tierra a cambio de paz social” mediante el mecanismo de compra directa, política que siguió Ricardo Lagos hasta comprender que esto lo único que traía consigo era más violencia. Reconocen su error y cambia de rumbo su política a “fundo tomado, fundo no comprado”<sup>6</sup>.

No obstante, esta situación se modifica nuevamente con el Gobierno de Michelle Bachelet, en donde se anuncia que están en negociaciones con esta comunidad para comprar los terrenos de René Urban, agricultor de Ercilla que hasta el día de hoy lleva cerca de 40 atentados en sus predios. Por lo tanto, Temuicui a principios de año comienza a poner condiciones y plazos al Gobierno, los cuales al no cumplirse, tomaban nuevamente represalias contra Urban, detenían a los comuneros y luego los liberaban.

En abril del presente año esta comunidad señaló que estaban cansados de actuar pacíficamente y declaran una guerra contra el Estado chileno, mencionando que sus prioridades eran la recuperación de tierras y la desmilitarización de la zona<sup>7</sup>.

A comienzos de julio, junto a otras comunidades presentan una carta con sus demandas al Gobierno, la cual si no era respondida generaría medidas<sup>8</sup>. Finalmente, se toman los terrenos de René Urban por cuatro días consecutivos, esta vez con más violencia, coincidiendo con

FOTOGRAFÍA: PAMELA MERRILL



las represalias por la detención de la Coordinadora Arauco Malleco que tiene vínculos con esta comunidad. En este caso, el Gobierno anuncia como medida cortar negociaciones con todas aquellas comunidades que se hayan tomado un predio.

## EL DETERIORO DEL ESTADO DE DERECHO

El tema de la violencia en La Araucanía sólo es tomado en consideración cuando hay grandes atentados. Se reconoce que desde que asume Patricio Rosende como Subsecretario del Interior se han producido cambios de política, como asumir que se debe utilizar para estos delitos la Ley de Seguridad Interior del Estado. Este es un hecho al que el Gobierno se negó desde que asumió. Las señales, como dejar en libertad a los comuneros que se toman predios (a los

tres integrantes de la CAM) dejando como única medida la prohibición de acercarse al predio donde fueron aprehendidos<sup>9</sup>, dan pie para que sigan cometiendo delitos como ha sucedido con el consiguiente recrudecimiento del conflicto.

Adicionalmente, la Subsecretaria (s) del Interior señaló que la violencia no ha aumentado en los últimos tres años, basándose en estadísticas de Carabineros y en el ranking del Indicador de Estabilidad Política y

Ausencia de Violencia del Banco Mundial<sup>10</sup>. Lo que no se observa en este indicador es que si analizamos la puntuación de Chile (escala de 0% a 100%) en el 2005 teníamos un puntaje de 78,8% y en el año 2008 desciende a 66,0%. Por lo tanto, no nos encontramos tan bien evaluados como el Gobierno pretende demostrar.

En este sentido, si se continúa negando la realidad en la zona quebrantaremos el Estado de Derecho. Es el Estado quien tiene la obligación de garantizar la seguridad a todos los ciudadanos, no se debe permitir que existan lugares donde la fuerza policial no pueda entrar y si lo hacen salgan lesionados. Por lo tanto, la autoridad tiene que mantenerse abierta a revisar si las actuaciones se están enmarcando dentro del Estado de Derecho, porque de lo contrario, la situación se hará insostenible en el sur del país.

## CONCLUSIONES

**Para que esta situación mejore hay que tomar medidas inmediatas que permitan que estas personas sean condenadas en un debido proceso por sus delitos y cumplan con esa pena.**

**Es urgente cambiar el enfoque de la entrega de tierras, se debe acabar con la compra directa y hacerlo vía subsidios, lo cual no ha estado exento de polémicas en el último concurso, pero son hechos que se pueden reformar y mejorar para el bien de las comunidades indígenas que han optado por la vía pacífica. En el 2002 quedó demostrado que con las medidas como desarticular la CAM y que cumplieran una condena, en conjunto con el cambio de enfoque en la entrega de tierras, la violencia en La Araucanía disminuyó considerablemente.**

**El país se encuentra ante una situación crítica en esta zona y la solución es respetar la institucionalidad para no quebrantar el Estado de Derecho. Si los involucrados no cumplen, se terminará afectando aun más el desarrollo de La Araucanía y en especial, el de la mayoría de los pueblos originarios que son pacíficos y esperan una solución a sus problemas ●**

- 1 Las manifestaciones urbanas tienen una connotación distinta a la que se produce en los campos, es una forma de llamar la atención del público. En cuanto a los otros actos su principal objetivo es amedrentar.
- 2 "Egaña justifica tierras a mapuches violentos". El Mercurio, 30 de agosto de 2008.
- 3 <http://www.nodo50.org/wefun/>.
- 4 "Héctor Llaitul tenía documento que revela monitoreo de las FARC al conflicto mapuche", El Mercurio, 18 de julio de 2009.
- 5 "El día que el líder de la subversión mapuche bajó a reclutar jóvenes", El Mercurio, 21 de junio de 2009.
- 6 Informe Comisión de Constitución, Legislación y Justicia respecto al conflicto mapuche, agosto 2003.
- 7 "Ponen plazos al Gobierno en masiva reunión de dirigentes mapuches", Diario Austral de Temuco, 28 de abril de 2009.
- 8 "Comunidades indígenas iniciarán recuperación de tierras el miércoles", Diario Austral de Temuco, 21 de julio de 2009.
- 9 "En libertad comuneros", Diario Austral de Temuco, 31 de julio de 2009.
- 10 "Reflexiones sobre la Araucanía", Cartas al Director, El Mercurio, 22 de julio de 2009.

# CRISIS DEL SENAME: Posibles Soluciones

Lo ocurrido con el Cisarro y muchos otros menores que entran y salen del sistema sin lograr ser rehabilitados, obedece a la falta de capacidad operativa y de gestión del SENAME en los programas que demanda la justicia penal y en los casos más conflictivos que el sistema no acoge.

El caso del “Cisarro”, un menor de 10 años que registra 15 detenciones, dejó al descubierto esta semana las graves falencias que enfrentan los centros del Servicio Nacional de Menores (SENAME).

En efecto, la misión de esta institución es “contribuir al desarrollo del sistema de protección social de la infancia y adolescencia a través del ejercicio de derechos y la reinserción social y/o familiar de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos e infractores de ley”<sup>1</sup>.

Para cumplir este objetivo, el SENAME cuenta en la actualidad con tres áreas de atención –Adopción, Derechos y Responsabilidad Juvenil, y Protección de Derechos y Primera Infancia– que se concretan en una red de programas ejecutados directamente por el servicio o por organismos colaboradores.

Además, de acuerdo al artículo 42 de la Ley 20.084 de Responsabilidad Penal Juvenil, los centros y medidas con privación de libertad corresponderán siempre y en forma directa



al SENAME, bajo programas administrados por dicha entidad. En cambio, cuando se trate de menores inimputables (menores de 14 años) éstos deberán ser atendidos por el Sistema de Protección de Derechos, en organismos

privados acreditados o con dependencia directa del Servicio.

Desde esta perspectiva, la cuestión de fondo es cómo podemos superar esta crisis y avanzar hacia mecanismos más eficientes y efectivos que nos permitan reinsertar a los niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en sus derechos o que son infractores de ley.

### COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DEL SENAME

Como se observa en el Cuadro N°1, la mayor cobertura de atención (85,5%) corresponde a los programas de Protección de Derechos y Primera infancia, donde se atienden cerca de 88.600 menores entre 0 y 18 años, en 939 centros en todo el país, de los cuales el 98,9% opera bajo el sistema subvencionado.

Por su parte, el área de Responsabilidad Juvenil y Derechos, atiende a un poco más de 15.500 menores, de los cuales 12.593 están bajo la modalidad subvencionada.

Además, por tipo de dependencia, la modalidad de administración directa por SENAME corresponde en un 65% al área de Derechos y Responsabilidad Juvenil. De este total, los programas destinados a infractores de ley, vale decir Centros de Internación Provisoria (CIP) y Centros de Intervención en Régimen Cerrado (CRC) y Semicerrado<sup>2</sup> contemplan una capacidad de 2.277 plazas distribuidas en 17 centros cerrados (CIP + CRC) y 19 centros semicerrados, administrados directamente por SENAME.

### LEY DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL

La Ley 20.084 establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal. Dicha ley señala que los centros y medidas con privación de libertad corresponderán siempre y en forma directa al SENAME, bajo programas administrados por dicha entidad. Las sanciones y medidas que no implican privación de libertad están a cargo de organismos acreditados especializados que han celebrado convenios con SENAME, organismo que los supervisa técnicamente y les provee financiamiento a través de un sistema de subvenciones (Ley 20.032).

Los principios rectores de la ley penal juvenil se orientan al fomento de una intervención penal mínima sobre los adolescentes y a la reinserción social y educacional. Esto se traduce en la aplicación de medidas cautelares y sanciones no privativas de libertad, por lo que la mayor parte de los adolescentes infractores de ley penal son condenados a penas no privativas de libertad, salvo aquellos casos de alta gravedad o reincidencias reiteradas (Gráfico N°1).

Entre las sanciones y medidas cautelares con privación de libertad que establece la ley penal juvenil se encuentran las siguientes:

- a) Internación en Centros de Internación Provisoria. Este tipo de medida sólo es procedente tratándose de la imputación de crímenes y delitos graves y,

**Cuadro N°1**  
**Cobertura\* según Área de Atención y Dependencia**

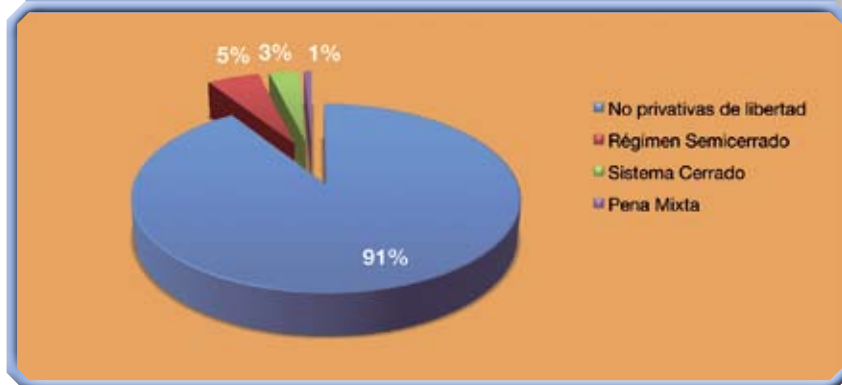
	Administración Directa SENAME	Organismos Acreditados	Total
Adopción		434	434
		0,4%	0,4%
Derechos y responsabilidad Juvenil	2.960	12.593	15.553
	65,1%	12,6%	14,9%
Protección de Derechos y Primera Infancia	1.584	87.014	88.598
	34,9%	87,0%	84,7%
Total	4.544	100.041	104.585
	100%	100%	100%

\* Niños, niñas y adolescentes atendidos al 31 de Marzo de 2009.

Fuente: Boletín Estadístico SENAME



**Gráfico N°1**  
**Tipo de sanciones aplicadas a menores**



Fuente: Balance del Primer Año de Funcionamiento de la Ley 20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente.

**Una evaluación de la Dirección de Presupuestos recomienda un rediseño del actual Programa de Administración Directa de SENAME.**

una vez formalizada la investigación en contra del imputado, mientras se dicta sentencia.

- b) Internación en Régimen Cerrado: destinado a adolescentes condenados por sentencia definitiva por el Tribunal con pena de internación en régimen cerrado por haber cometido uno o más delitos entre los 14 y 18 años de edad. La ley establece que este régimen debe garantizar la continuidad de estudios, así como participación en actividades de reinserción social y laboral, incluyendo acceso a tratamiento y rehabilitación de consumo de drogas para los adolescentes que lo requieran.
- c) Internación en régimen semi cerrado con programa de reinserción social y escolar, donde el sujeto de atención son aquellos adolescentes entre 14 y 18 años condenados por sentencia definitiva por el Tribunal. Este programa consiste en la residencia obligatoria de un menor en un centro privativo de libertad, sujeto a un programa de

reinserción social a ser desarrollado tanto al interior del centro como en medio libre.

- d) Programas en medio libre: este tipo de programas están destinados a asistir a los menores infractores de ley que ejecutan las sanciones no privativas de libertad que establece la ley penal adolescente. Esto se efectúa a través de diversos proyectos efectuados por organizaciones privadas acreditadas. Entre estas medidas se encuentra la libertad asistida donde el adolescente es orientado y guiado por un delegado en actividades socioeducativas y de reinserción social.
- e) Otro tipo de sanciones no privativas de libertad son: la reparación del daño causado, servicios en beneficio de la comunidad, multa, amonestación y tratamientos de rehabilitación por alcohol y drogas.

## **DIMENSIONANDO EL PROBLEMA**

Las causas de menores ingresadas al Ministerio Público aumentaron considerablemente desde la entrada en vigencia de la LRPA, de 6.953 a 25.457<sup>3</sup>.

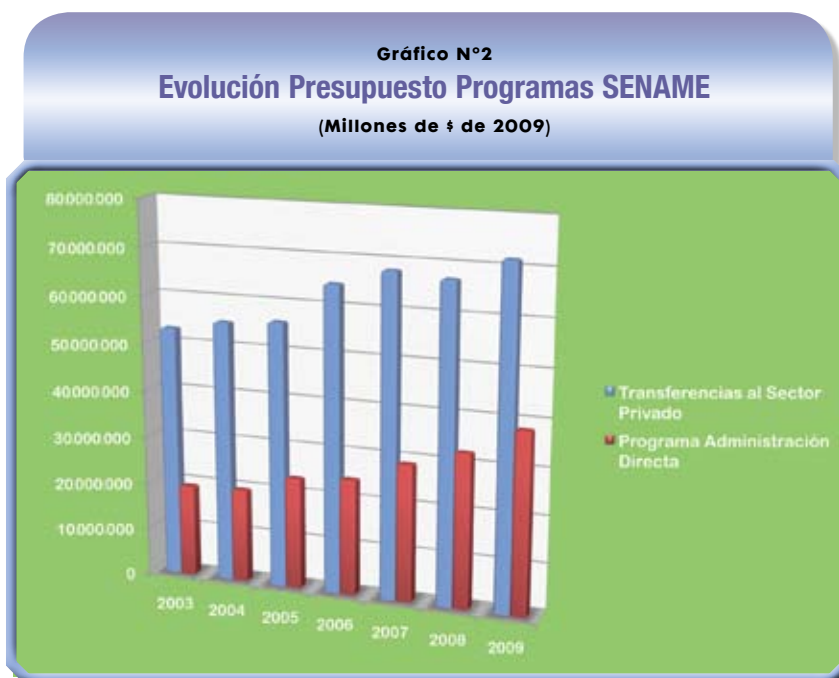
Desde esta perspectiva, la puesta en práctica de la Ley 20.084 ha generado un área crítica en el SENAME, atendiendo a las mayores condiciones exigidas en cuanto a infraestructura, de personal y de programas de reinserción.

En efecto, una evaluación de la Dirección de Presupuestos recomienda un rediseño del actual Programa de Administración Directa de SENAME, bajo el cual se llevan a cabo los programas para infractores de la ley de responsabilidad penal juvenil y otros programas de internación en centros para lactantes, preescolar y menores de 18 años, vulnerados en sus derechos. Se recomienda crear dos programas distintos puesto que tienen diferentes poblaciones objetivo, perfil de beneficiarios y tipo de intervención requerida.

Además, la evaluación de la Dirección de Presupuestos establece, entre otros aspectos, que aún cuando los centros existentes dan cabida al 100% de los casos enviados por tribunales, no hay información de seguimiento que permita medir si el programa logra la efectiva reinserción social o familiar de los menores, después de aplicada la intervención correctiva de sus faltas, lo que constituye el objetivo principal de los programas que establece la Ley de Responsabilidad Penal.

Otros antecedentes están mostrando la necesidad de mejorar estos programas, ya que se estarían registrando altas reincidencias en delitos cometidos por menores, lo que da cuenta de la escasa efectividad de los programas de reinserción social. En efecto, según cifras de Carabineros (Cuadro N°2), se registraron entre el 2004 y el 2007 cerca de 22.000 casos de menores infractores con reingresos, los que han sido detenidos 3,3 veces en tres años, con una edad promedio al primer ingreso de 15,1 años.

Además, datos del Programa “24 Horas”, muestran que, entre 2004 y



Fuente: DIPRES, Leyes de Presupuesto.

2007, un total de 9.641 menores habrían sido detenidos tres o más veces en el período, es decir, un promedio de 3.200 niños al año.

Otra evaluación efectuada por UNICEF sobre el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, señala entre las características de los jóvenes recluidos, que la gran mayoría de ellos están marcados por carencias afectivas graves de parte de sus familias, exclusión social y deserción escolar a temprana edad, han pasado una buena parte del tiempo en la calle, en el mundo de la delincuencia, de las drogas y el alcoholismo. Esto da cuenta de la complejidad de las intervenciones a este grupo.

**Cuadro N°2**  
**Responsabilidad Penal Adolescente: Delitos Ingresados por Categoría**

	A	B	C	D	E	F
	Vulnerado por primera vez	Infractor por primera vez	Vulnerado con reingreso	Infractor con reingreso	Trayectoria alternante	Total
Número	161.033	110.720	5.780	22.004	8.336	307.873
%	52,3%	36,0%	1,9%	7,1%	2,7%	100%
Promedio de ingresos	1,0	1,0	2,1	3,3	3,5	1,3
Edad primer ingreso	12,3	15,3	13,2	15,1	14,6	13,7

Fuente: Subsecretaría de Carabineros.

En suma, lo ocurrido con el “Cisarro” y muchos otros que entran y salen del sistema sin lograr ser rehabilitados, obedece a la falta de capacidad operativa y de gestión del SENAME en los programas que demanda la justicia penal, particularmente en estos casos más conflictivos.

Se podría argumentar que éste es un problema de recursos, pues el SENAME dispone de aproximadamente \$38.500 millones para los

programas de administración directa, la mitad de lo que recibe el sistema subvencionado (\$71.700 millones). Sin embargo, desde el año 2003 a la fecha, las transferencias al sistema subvencionado han aumentado un 35%, mientras que los recursos destinados a programas de administración directa lo han hecho en un 99% (Gráfico N° 2), con aumentos sostenidos desde el año 2006 en que comenzaron las reformas al sistema penal juvenil.

También debe considerarse que los casos más conflictivos representan una baja proporción de la población total atendida por el SENAME, aproximadamente un 3%, lo que se estima en cerca de 3.200 menores. Por esta razón, los recursos debieran reorientarse o focalizarse a este grupo, revisando otros programas que tal vez no son tan necesarios o son de poca efectividad<sup>4</sup>.

## CONCLUSION Y PROPUESTAS

En primer lugar, es importante señalar que lo ocurrido con el Cisarro y sus compañeros demuestra que el sistema actual deja fuera los casos más conflictivos sin un adecuado tratamiento, razón por la cual entran y salen del sistema de justicia penal juvenil.

En parte, ello obedece a un problema de recursos, ya que rehabilitar a este tipo de menores, partiendo por las adicciones al alcohol y la droga, es muy caro. Pero también obedece a un problema de gestión por parte de SENAME, organismo que no ha sido capaz de ir adecuando sus programas a las demandas o necesidades desarrolladas a través del tiempo y que hacen cada vez más difícil reinsertar a los jóvenes que cometen delitos, en especial cuando comienzan a edades tempranas.

Una forma de avanzar en este sentido sería solicitar, a través del sistema subvencionado, el concurso de más organizaciones privadas de tipo filantrópico en este tema (como el Hogar de Cristo u otras), ya que se necesita una mística de trabajo especial con estos menores, así como reglas claras y estables que incentiven la participación de este tipo de instituciones.

También podría pensarse para los menores que son imputables en promover la concesión de establecimientos como ocurre en cárceles de adultos, donde se ha encargado al sector privado de la construcción como la operación de dichos recintos con positivos resultados, en aspectos tales como: modernización de la gestión penitenciaria, mejoramiento de las condiciones de seguridad, mejoramiento de la calidad de vida y rehabilitación de los reclusos ●

1 [www.Sename.cl](http://www.Sename.cl).

2 La publicación de la Ley 20.084 modifica las nomenclaturas que denominaron los distintos programas. Así los Centros de Observación y Diagnóstico (COD) pasan a ser Centros de Internación Provisoria (CIP) y los Centros de Rehabilitación Conductual (CERECO) a Centros de Intervención en Régimen Cerrado (CRC).

3 Fuente: Balance del Primer Año de Funcionamiento de la Ley N° 20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente. Ministerio de Justicia.

4 UNICEF. Los Jóvenes y el Nuevo Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente. Diciembre 2008.



# EMBARAZO ADOLESCENTE: ¿Cómo Prevenir Mejor el Problema?

No podemos esperar que el Estado cambie el hábito de nuestros hijos en materia sexual, haciéndose indispensable la integración de los padres en su proceso formativo. En este sentido, los programas de educación sexual siempre debieran incorporar o contar con el apoyo de los padres, incluyendo también programas que orienten a los progenitores en esta controvertida materia.

El proyecto de ley sobre información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad, que entre otros aspectos permite conserjería y distribución de anticonceptivos a adolescentes, ha puesto en el tapete el tema del embarazo adolescente y la forma de abordar este problema social.

Se sabe que hoy este problema es una de las causas principales de perpetuación de la pobreza para las madres y sus hijos, ya que lleva a una forzada deserción escolar y una menor posibilidad de surgir en la vida. Además, acentúa el problema de los núcleos monoparentales o madre-hijo sin el progenitor presente, lo que incide en una mayor vulnerabilidad social y problemas psicosociales para los niños.

## DIMENSIONANDO EL PROBLEMA

Se consideran como hijos de madre adolescente a aquellos nacidos de madres menores de 20 años. Según la última información disponible (2006), los embarazos adolescentes son cercanos a 38.000 casos anuales. Dentro de este total, 953 casos corresponden a niñas menores de 15 años y 34.695 a jóvenes de 15 a 19 años. Según lo expuesto en el Gráfico N°1, que muestra la evolución de nacimientos de madres adolescentes a través del tiempo, en el año 1990 eran cercanos a 40.000, cifra que va variando hasta alcanzar un peak de 41.500 el año 1998 y luego descender a cerca de 38.000 el 2006. No obstante, la incidencia de los nacimientos de madres adolescentes ha ido aumentando a través del tiempo desde un 13,8% del total de nacimientos en 1990, a 16,2% el 2006. Todo esto, pese a que el número de nacimientos total ha ido en franca disminución.

**Hoy se sabe que este problema es una de las causas principales de perpetuación de la pobreza para las madres y sus hijos, ya que lleva a una forzada deserción escolar y una menor posibilidad de surgir en la vida.**

Cuadro N°1

### Distribución de Embarazos Adolescentes según quintiles de ingreso

Quintil	1990	2000	2006
1	61%	45%	36%
2	23%	30%	32%
3	9%	15%	19%
4	4%	8%	7%
5	2%	2%	6%

Fuente: Elaboración propia. Datos El Mercurio y Diario Austral de Temuco

Es importante señalar, además, que en 1990 el 60% correspondía a nacimientos fuera del matrimonio, el 2000 este porcentaje sube a 85% y el 2006 al 98%, dado que las parejas cada vez contraen matrimonio a mayor edad y por lo tanto las adolescentes que dan a luz son solteras.

Otro aspecto importante es la evolución según estratos socioeconómicos. Si bien la mayoría de los niños nacidos de madres menores de 20 años pertenece a los quintiles 1 y 2 más pobres de la población, se observa a través del tiempo una mayor incidencia de este tipo de embarazos en sectores medios de la población. Así, en el año 1990, el 84 % caía en el 40% más pobre, el año 2000 lo hacía el 75% y, según los últimos datos del 2006, este porcentaje baja al 68% (Cuadro N° 1).

Uno de los principales problemas que acarrea este tipo de nacimientos, es la deserción escolar. Si bien se han tomado diversas medidas para que las jóvenes no deserten, como Ley de Protección de la Adolescente embarazada (No.19.688 del 2000), que establece que la maternidad y el embarazo no constituirán impedimentos para permanecer en los establecimientos educacionales. Asimismo, se da acceso prioritario a salas cunas o jardines infantiles a los hijos de madres que estudian.

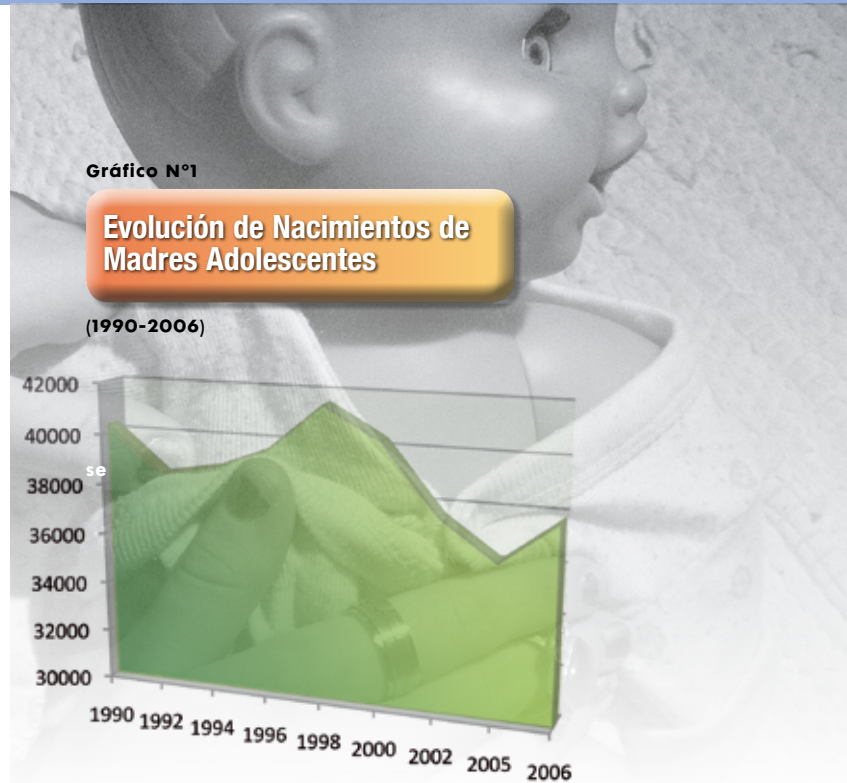
Pese a que se han creado colegios especiales donde se permite asistir a las madres con los hijos, todavía un alto porcentaje deserta de la educación. De hecho, el 78% de las adolescentes madres menores de 20 años no asiste a algún establecimiento educacional, ya sea el colegio, educación técnica o superior.

Actualmente existe poca información de estudios representativos acerca de este tema en el país. Información de comunas pobres de la Región Metropolitana señala que en lugares como La Pintana o Til Til uno de cada 4 nacimientos tiene por madre a una adolescente, mientras que en lugares

del sector alto de Santiago, como Las Condes pueden llegar a 2,5 por 1.000. Otra información extraída de un estudio cualitativo efectuado en 5 consultorios el año 2005, estableció que el 72% de las adolescentes atribuye importancia a factores familiares y sociales en su condición de embarazo, como pertenecer a familias disfuncionales con carencias afectivas, lo que induciría a la maternidad como alternativa de realización personal<sup>1</sup>.

Otro aspecto que incide en este problema se relaciona con el inicio de la actividad sexual de los adolescentes. Según datos del INJUV, cerca del 40% de los jóvenes entre 15 y 19 años habría iniciado su actividad sexual, siendo la edad promedio de inicio para las mujeres de 17,9 años y para los hombres de 17.

La misma encuesta señala que el 43% de los adolescentes no usó métodos anticonceptivos en su primera relación sexual, a pesar de que más del 90% declaraba conocerlos y que el método más usado son los preservativos (93%), los que en su gran mayoría son adquiridos en las farmacias (67%) y en pocos casos en los Consultorios de Salud (9%)<sup>2</sup>.



Fuente: INE, Anuario de Estadísticas Vitales.

### POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESTA MATERIA

Las acciones públicas en esta materia se han llevado a cabo en forma bastante descoordinada. Por un lado, las recomendaciones del Ministerio de Salud con una orientación de tipo sanitaria y bajo el enfoque de garantizar derechos y prevenir enfermedades de transmisión sexual como el VIH, se centran en consejería a los adolescentes y acceso a métodos anticonceptivos, incluso sin el conocimiento de sus padres, en el caso de los mayores de 14 años.

Por otro lado, el Ministerio de Educación, a través de diversos programas efectuados, ha incorporado este tema dentro de sus objetivos transversales y contenidos mínimos obligatorios capacitando profesores e impartiendo contenidos con un enfoque más bien preventivo del problema. Estas acciones en los

últimos años se han llevado a cabo a través de un Plan de Educación en Sexualidad y Afectividad 2005-2010, que tiene como premisa la participación de profesores y apoderados y que considera un papel subsidiario del Estado en esta materia, reconociendo que la escuela acompaña y no reemplaza a la familia como educadora sexual de sus hijos. Sin embargo, a la fecha no se conoce el avance o resultados de este Plan, salvo acciones aisladas relacionadas con capacitación de profesores, sin conocerse resultados sobre cumplimiento de objetivos a la fecha<sup>3</sup>.

## ¿CÓMO ABORDAR EL PROBLEMA?

La evidencia más reciente en otros países muestra que los programas de reparto de anticonceptivos a los adolescentes no han tenido los efectos esperados en cuanto a reducir los embarazos. En Estados Unidos, donde los métodos anticonceptivos son de fácil acceso para los jóvenes, se demostró que el 67% de la caída de dichas tasas, ha ocurrido debido al retardo del inicio de la actividad sexual de los adolescentes por la vía de programas educativos orientados con este fin<sup>4</sup>. Este tipo de programas se han ido expandiendo en ese país con resultados positivos, según lo señala una reciente evaluación de 21 programas de este tipo, donde 16 reportaron resultados positivos en cuanto a la postergación del inicio de la actividad sexual en los jóvenes<sup>5</sup>.

En Chile se han aplicado programas de educación en sexualidad humana como el Teen Star, que también han sido evaluados con positivos resultados<sup>6</sup>.

## CONCLUSIONES

**El tema del embarazo y sexualidad adolescente abarca diversos ámbitos, ya que no es sólo un problema sanitario, sino también de educación de los jóvenes. También es importante rediseñar las políticas de educación sexual respecto del rol fundamental de los padres y el rol de la familia en este tema. Esto es lo que muestra la opinión pública en este tema, según una encuesta nacional efectuada por el Ministerio de Educación (MINEDUC) y ADIMARK, que señala que el 78% de los profesores y padres creen que la educación sexual es función de la familia que debe ser apoyada por el colegio<sup>7</sup>.**

**No podemos esperar que el Estado cambie el hábito de nuestros hijos en materia sexual, haciéndose indispensable la integración de los padres en su proceso formativo. De esta forma, los programas de educación sexual siempre debieran incorporar o contar con el apoyo de los padres, incluyendo también programas que orienten a los padres en esta materia.**

**En este sentido, más que un programa público nacional sería importante que los programas a efectuar sean discutidos a nivel de cada colegio con el concurso de los padres permitiendo además la participación de diversas organizaciones de la sociedad civil que pueden aportar en esta tarea ●**

- 1 Poo A. Factores que favorecen la generación de embarazo en la adolescencia en adolescentes en control pre natal. Revista SOGIA 2005 y Centro de Estudios de Medicina Reproductiva PUC, CEMRE.
- 2 Instituto Nacional de la Juventud: Encuestas Nacionales de Juventud año 2006.
- 3 Balance de Gestión Integral del MINEDUC 2008.
- 4 Pardue, Melissa. Increased Abstinence Causes a Large Drop in Teen Pregnancy. The Heritage Foundation Executive Memorandum No. 873, mayo 2003.
- 5 Kim Cristine. Rector R. Abstinece Education Assessing the Evidence. The Heritage Foundation Background No. 2126, Abril 2008.
- 6 Vigil P. y otros. TeenStar: Una Opción de Madurez y Libertad. Programa de Educación Integral de la sexualidad, orientado a los Adolescentes. Revista Médica de Chile V133 No. 10, Octubre 2005.
- 7 MINEDUC-ADIMARK. Encuesta Nacional de Educación Sexual, año 2004.

**L**a entrada en funcionamiento de la planta de reconversión de gas natural licuado (GNL) de Quintero marca un hito en la evolución que ha experimentado la matriz energética en las últimas décadas, pero más importante que eso, es un ejemplo de los problemas que ha tenido el continente para desarrollar una mayor integración energética.

De acuerdo a un estudio elaborado por el director del Centro de Economía Internacional de Libertad y Desarrollo, Francisco Garcés, el hecho de que Chile deba recurrir



# Integración Energética en LATINOAMÉRICA= US\$5.000 Millones en Ahorro

La región tiene condiciones de excepción para desarrollar una fuerte integración en materia de explotación y generación de energía. Sin embargo, todas las bondades han encontrado una importante traba en la indefinición de los marcos regulatorios internos que rigen los sectores energéticos de los distintos países.



## Matriz Energética en Sudamérica

(% del Total)

	Carbón	Hidroelectricidad	Gas Natural	Petróleo y Derivados	Nuclear	Renovables	Otros
Argentina	0,7	4,0	49,0	41,1	2,5	1,9	0,8
Bolivia	0,0	11,0	40,0	49,0	0,0	0,0	0,0
Brasil	7,2	13,0	6,6	45,4	2,3	23,3	2,2
Chile	12,0	18,0	26,0	42,0	0,0	2,0	0,0
Colombia	10,4	17,9	9,1	48,6	0,0	14,0	0,0
Ecuador	0,0	19,0	2,0	79,0	0,0	0,0	0,0
Perú	6,0	33,0	3,0	58,0	0,0	0,0	0,0
Venezuela	0,0	22,0	40,0	38,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: OPEP e Institutos de Estadística por País

## Producción de Gas Natural

(millones de metros cúbicos anuales)

	Chile	Perú	Bolivia	Brasil	Argentina	Ecuador	Colombia	Venezuela
2003	1.100	370	6.700	8.800	41.000	150	6.090	26.060
2004	1.090	910	10.100	9.700	44.900	240	6.400	23.900
2005	1.100	560	12.400	9.800	45.600	260	6.800	25.200
2006	1.100	860	13.000	9.900	46.100	280	7.300	26.000
2007	1.300	1.515	14.700	9.800	44.800	275	7.700	26.500

Fuente: OPEP

al abastecimiento energético desde Trinidad y Tobago u otros de diversos continentes, teniendo sus países vecinos algunas de las mayores reservas de gas natural de la región es una muestra de las dificultades que han debido enfrentar los países para materializar proyectos de integración en este ámbito, que permitan aprovechar de manera eficiente los amplios recursos disponibles en la región.

De hecho, el estudio estima que con una mayor integración, América Latina podría ahorrar más de US\$5.000 millones, además de las ventajas de implica en materia de riesgo para las inversiones el contar con un mayor nivel de seguridad en el abastecimiento de energía.

“A pesar de los fracasos que ha habido en la materia, lo cierto es

que la región tiene condiciones de excepción para desarrollar una fuerte integración en materia de explotación y generación de energía. La región cuenta con una gran disponibilidad de recursos, una buena proximidad entre las fuentes de producción y los mercados con mayor demanda y experiencia empresarial de larga data en este ámbito”, señala el estudio.

## Reservas de Petróleo y Gas Natural por País

(Millones de barriles y millones de metros cúbicos respectivamente)

	Chile	Perú	Bolivia	Brasil	Argentina	Ecuador	Colombia	Venezuela
Petróleo (millones de barriles)	150	929,6	440,5	12.182	2.586	4.664	1.506	99.377
Gas Natural (Millones m3)	93.970	236,9	651.800	312.700	512.400	9.369	109.700	4.838.000

Fuente: OPEP

Sin embargo, se hace hincapié en que ningún país latinoamericano cumple con todas estas condiciones por sí solo. “Esto sugiere que si se pudiesen cumplir ciertas condiciones principalmente institucionales, un acuerdo de integración energética en la región no sólo sería viable, sino que proveería a los países de mejores condiciones para el aprovechamiento de sus recursos”, explica.

El estudio señala que la principal traba para integración en materia energética y el desarrollo de políticas comunes ha estado en la indefinición de los marcos regulatorios internos que rigen los sectores energéticos de los distintos países. “Muchos de los

proyectos han fracasado, sin llegar siquiera a implementarse, principalmente por la carencia de instituciones y normas legales claras, políticas económicas populistas y la falta de garantía a las inversiones”, asegura.

La serie de fracasos han dado pie para que sus principales consumidores de gas busquen alternativas al abastecimiento desde Bolivia, Perú o Argentina. De esta forma, el gas natural licuado ha surgido como una fuente de recursos que otorga mayores garantías de disponibilidad e independencia y permite diversificar las fuentes de origen del abastecimiento de combustible de los países. Así lo han entendido Chile, Brasil e

incluso Argentina, todos países con proyectos en desarrollo que buscan adoptar esta fuente energética. Esto sucede a pesar de que el transporte por mar del combustible tiene costos que superan ampliamente al realizado vía ductos.

El estudio destaca además a Colombia y México como los países con mayor estabilidad energética y con una mejor estructuración de sus mercados internos. “Mientras este último país ha logrado implementar una razonable integración de sus mercados con Estados Unidos, Colombia ha logrado ampliar su capacidad productiva volviéndose autosuficiente en términos de abastecimiento de petróleo”.

**El estudio destaca además a Colombia y México como los países con mayor estabilidad energética y con una mejor estructuración de sus mercados internos.**



## FELIPE KAST

Director del Programa Social de LyD

Luego de cinco años de estudios en la Universidad de Harvard en Estados Unidos y de haber obtenido un Doctorado en Políticas Públicas, Felipe Kast, regresó a Libertad y Desarrollo para asumir la Dirección del Programa Social.

En esta entrevista, el economista hace un diagnóstico de nuestro país en materia social y enumera los que serán los principales lineamientos del programa que ahora encabeza.

**En tu regreso al país, ¿con qué realidad en materia social te encuentras? ¿Notas un avance?**

En términos de lo que está haciendo el gobierno, uno ve dos cosas. En primer lugar, que hay poco sentido de urgencia en ciertas materias. Hay frases e ideas macro que hacen sentido y tienen buenas intenciones, pero se observa poco sentido de urgencia frente a las heridas sociales del país. Este es el caso, por ejemplo, de nuestro trato frente a niños como Cisarro.

**“SE HA ABANDONADO EL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA SOCIAL”**

**“En materia de política social, existe una necesidad fuerte de rediseño considerando la dinámica de la pobreza. Hoy día tenemos a mucha gente que tiene un nivel de ingreso medio, pero que tiene una alta probabilidad de enfrentar una crisis económica”.**

Las reacciones han sido bastante institucionales, desde el punto de vista de que ciertas autoridades han hablado del tema, pero uno ve, y quizás responde a que estamos en período de campaña, que no hay directrices lo suficientemente claras para que esas realidades cambien.

Segundo, desde un tiempo a esta parte uno observa que se ha abandonado el pensamiento estratégico integral de la política social, y como si fuera poco, la evaluación social de los programas se eliminó. Mucho aumento en los subsidios, pero poca estrategia para atacar problemas urgentes como las crisis que genera el desempleo y las enfermedades en familias vulnerables.

En suma, no hay sentido de urgencia y se perdió el norte al dejar de evaluar la rentabilidad social de los proyectos.

### **¿Cómo evalúas el desempeño durante los últimos años del Ministerio de Planificación?**

Hoy en día no contamos con la información suficiente como para que nosotros evaluemos con suficiente detalle el desempeño del Ministerio de Planificación (Mideplan). ¿Por qué? Porque paulatinamente se ha transformado en una ventanilla de entrega de subsidios y no sabemos con claridad qué tan eficiente es la rentabilidad de esa gestión y mucho menos de los programas.

Lo que si sabemos, y es preocupante, es que la función de Mideplan no incluye el pensar la política social. Esto no sería problema si Hacienda fuese un experto en materia de programas sociales, pero no es el caso. No tenemos un ministerio que esté optimizando la política social en forma constante.

### **¿Qué medidas propones para terminar con los actuales niveles de pobreza en nuestro país?**

El empleo es la clave, y por lo mismo preocuparse del crecimiento es el acto de solidaridad más grande que puede hacer un gobierno.

En materia de política social, existe una necesidad fuerte de rediseño considerando la dinámica de la pobreza. Hoy día tenemos a mucha gente que tiene un nivel de ingreso medio, pero que tiene una alta probabilidad de enfrentar una crisis económica. No tenemos políticas que apoyen a estas familias vulnerables. Hay un espacio para meterse en temas de ahorro y micro finanzas para emergencia; buscar un sustituto para el seguro de desempleo que ha fracasado en poder ayudar a los sectores informales y a los microempresarios.

En el tema de los mínimos sociales, existe una propuesta muy atractiva de Sebastián Piñera que busca unificar y simplificar la entrega de subsidios. Lo ideal sería vincular este tema con la dinámica de la pobreza y que el gobierno deposite esos aportes en una cuenta de ahorro, y no obligar a realizar los retiros todos los meses.

También está el tema de la igualdad de oportunidades, que tiene relación con la educación. No basta con mejorar la calidad de los colegios públicos. Hay que eliminar las barreras de entrada para que haya una igualdad de oportunidades. Esto se puede hacer, por ejemplo, a través de una propuesta en la que estamos trabajando, que consiste en implementar vouchers a los preuniversitarios.

### **¿Será este un tema prioritario durante los próximos meses en los estudios que se realicen en el programa que diriges?**

Hay varios temas prioritarios, pero lo primero es cumplir con una tarea que nos pusimos, que es tener un mapa de la política social, bien actualizado, que esté online. Que los usuarios de [www.lyd.org](http://www.lyd.org) puedan usarlo y que permita ver la evolución de las políticas públicas y la evaluación de los programas.

La idea es que no solamente seamos nosotros los llamados a vigilar a nuestro propio país y a velar por su buen funcionamiento, sino que también la ciudadanía pueda ocupar este instrumento y se empodere con la información.

La segunda prioridad es ir más allá de la opinión y tener una mirada de largo plazo para identificar dónde están las necesidades más grandes. No solamente responder a la contingencia, sino que también diseñarla.

Para eso queremos tener un área de investigación profunda, con ciclos de temas de donde salgan ideas que generen agenda. Estas son las dos líneas fuerza.

### **Estuviste cinco años estudiando políticas públicas en Estados Unidos ¿qué experiencia puedes rescatar para aplicar en nuestro país?**

Rescato la falta de prejuicios que existe a la hora de analizar una propuesta. En nuestro país somos buenos para juzgar ideas según quién las emite, lo que genera distorsiones graves (falta de consenso, rivalidades políticas, clasismo, etc). Sería óptimo que las ideas valieran por su contenido y por la rigurosidad del análisis más que por el color político de quien las emite.

## **PANORAMA DEL SECTOR SOCIAL: DELINCUENCIA Y EDUCACIÓN**

### **¿Cuál es tu opinión acerca de lo que está pasando hoy en día con el tema de la delincuencia en menores y la falta de rehabilitación?**

En materia de delincuencia, a nivel de programa, tenemos la idea de tener un mapa de vulnerabilidad infantil, similar al



**“Se observa poco sentido de urgencia frente a las heridas sociales del país”.**

hecho en Colombia. La idea es tener muy identificados a los niños vulnerables y con respecto a eso ver la inversión.

### **Y en materia de educación, ¿cuál es tu evaluación tras el debate en torno a la Ley General?**

En educación se ha dado una discusión política bastante compleja, donde Libertad y Desarrollo ha hecho bastante. Ha sido un trabajo con mucha perseverancia.

Encuentro particularmente potente el que la sociedad civil se haya cansado de esperar y se esté tomando los temas educacionales, como lo está haciendo, por ejemplo, Enseña Chile. Antiguamente estábamos sólo nosotros dando la pelea. Espero que esto tome más fuerza ●



Tomás Flores Jaña,  
Director de Estudios  
Libertad y Desarrollo.

# LA RECESIÓN ESTÁ CON NOSOTROS

**El brusco cambio en el ritmo de crecimiento observado a partir del tercer trimestre del año pasado se puede apreciar en el gráfico N°1, previendo así que durante el presente año, la economía chilena atravesará por una recesión que hará caer su PIB en cerca de 1,9%.**

El Banco Central dio a conocer los resultados de las cuentas nacionales del segundo trimestre del 2009. La economía chilena se habría contraído en 4,5% en dicho trimestre, al mismo tiempo que se corrige a la baja el resultado del primer cuarto del año, siendo la cifra actual de -2,3% (2,1% preliminar), con lo cual se acumulan dos trimestres consecutivos con caídas de actividad productiva. Estas variaciones se realizan en comparación con igual período del año pasado, ya que si lo midiéramos a la manera de los países desarrollados, con respecto al trimestre previo, ya acumularíamos cuatro trimestres consecutivos de caída de PIB. Sin duda, el brusco

cambio en el ritmo de crecimiento observado a partir del tercer trimestre del año pasado se puede apreciar en el gráfico adjunto, previendo así que durante el presente año, la economía chilena atravesará por una recesión que hará caer su PIB en cerca de 1,9%.

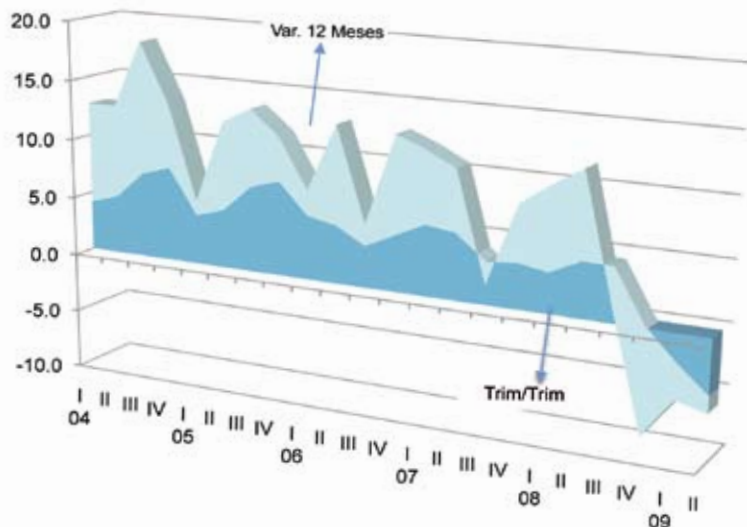
Evidentemente, frente a la pregunta sobre el fin de la crisis, creo que a partir del tercer trimestre del presente año veremos un cambio de tendencia y el resultado con respecto al trimestre previo será positivo, sin perjuicio de que la comparación en doce meses seguirá siendo negativa. De esta manera, nuestro país está atravesando una situación que no imaginábamos previamente y llevó a las autoridades a declarar que el "blindaje" existente nos aislaría de la crisis mundial. Finalmente, eso no ocurrió y la caída en este último trimestre fue mayor que en el peor período de la crisis asiática.

Ahora bien, si la caída del PIB fue peor de lo proyectado, la demanda agregada se contrajo en una magnitud mucho mayor y es así como exhibe una variación de -10,6% en el segundo trimestre, lo que mantiene la trayectoria de profunda contracción registrada desde fines del año pasado. En la demanda agregada, el consumo de las familias cayó en 2,6%, destacándose la caída en bienes durables, donde la variación fue de -15,8%. La inversión, por su parte, se contrajo en 19%, siendo este resultado similar a lo esperado. Esta cifra se explica



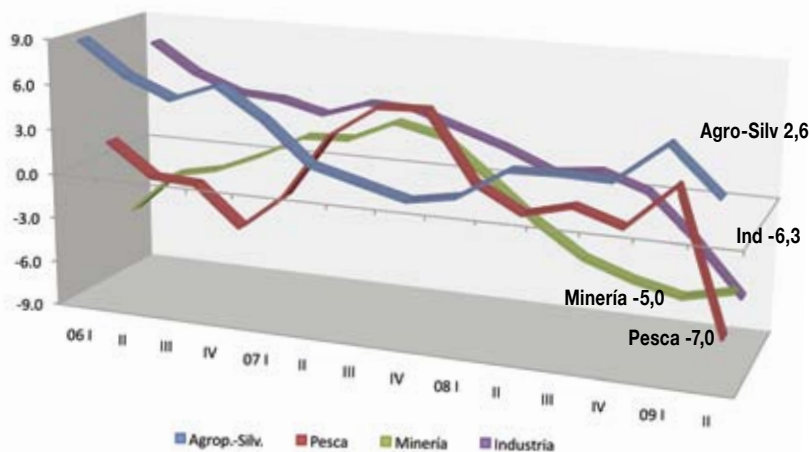
### Gráfico N° 1 Evolución del PIB

Fuente: Elaborado por www.lyd.org en base a www.bcentral.cl



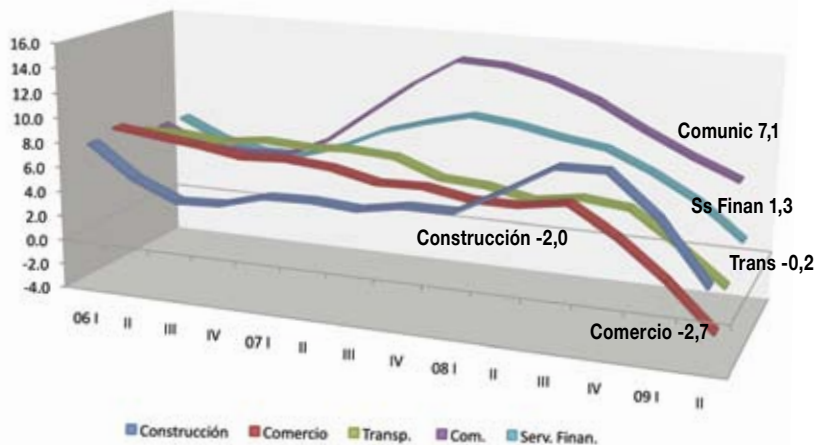
### Gráfico N° 2 Sectores Transables Var. % anualizada

Fuente: Elaborado por www.lyd.org en base a www.bcentral.cl



### Gráfico N° 3 Sectores No Transables Var. % anualizada

Fuente: Elaborado por www.lyd.org en base a www.bcentral.cl



principalmente por la brusca caída de las compras de maquinarias y equipos (-32,1%).

El sector transable se contrajo, en 12 meses, 9,5% en el segundo trimestre. El sector agro silvícola ha exhibido un ritmo de crecimiento anualizado de paulatino crecimiento con una expansión de 2,6% anualizado al segundo trimestre del año 2009. En la minería hubo un empeoramiento en el último trimestre y el resultado anualizado a esa fecha es de -5%. La industria, por su parte, ha tenido una desaceleración marcada por la menor demanda de materiales para la construcción, con lo cual el resultado final fue de -6,3%. En la pesca, la variación anualizada fue de 7%, lo que en parte se explica por la crisis por la que está atravesando el sector salmoneero.

El sector no transable tuvo una variación, en 12 meses, en -2,6% en el segundo trimestre. En la construcción hubo una variación anualizada de 2%, aunque con tendencia decreciente. En el comercio, la trayectoria fue de desaceleración y cerró al segundo trimestre con una contracción anualizada de 2,7%. Por su parte, en transportes la evolución ha sido paulatinamente más moderada y la expansión anualizada alcanzó a -0,2%. En comunicaciones, la trayectoria fue en declive y exhibe al segundo trimestre una variación de 7,1%.

En conclusión, la evidencia nos muestra que la economía chilena siguió cayendo hasta mitad del presente año y que deberemos esperar hasta fines de año para comenzar a ver cifras más positivas, incrementándose paulatinamente la inquietud sobre el tipo de recuperación que tendremos durante el 2010 y los siguientes años ●



Digno de aprobación sin modificaciones.  
 Digno de aprobación con modificaciones menores  
 Requiere mejoras sustanciales  
 Debe ser reformulado íntegramente  
 No debiera ser aprobado (idea de legislar objetable)



### LICENCIA DE CONDUCIR CON PUNTAJE

Una indicación sustitutiva del Ejecutivo a una moción parlamentaria, modifica la ley del Tránsito, con el objeto de establecer un nuevo sistema de licencias de conducir. El modelo propuesto, establece un sistema de puntaje que, otorgado inicialmente en 12 puntos, va disminuyendo según la gravedad de la infracción. Agotado el puntaje, se decreta la suspensión de la licencia por 6 meses y, en caso de perder nuevamente los puntos dentro de un período de 3 años, se procede a la cancelación de la licencia, la que sólo podrá recuperarse transcurrido un mínimo de un año y previa certificación medica favorable.

La implementación de un sistema con puntaje debiera ser un incentivo correcto para disminuir los accidentes del tránsito, porque induce al conductor a actuar con mayor prudencia para no agotar su puntaje y enfrentar una eventual suspensión o cancelación de la licencia. La evidencia internacional demuestra que sistemas de este tipo contribuyen a disminuir los accidentes, en la medida que estén debidamente implementados.

En este sentido, el modelo propuesto requiere de una infraestructura judicial y administrativa importante, siendo ésta la principal debilidad del proyecto y donde se deben realizar importantes precisiones.



### CLASS ACTIONS, CONSUMIDORES Y SERNAC

Un mensaje del Ejecutivo propone potenciar las denominadas acciones de clase, que pueden interponerse en contra de proveedores o empresas que hubieren vulnerado los derechos de un grupo de consumidores, los que a través de ésta figura pueden reclamar conjuntamente en un solo juicio. Cuando se estudió la introducción de las class actions en la legislación chilena el año 2004, se observó que en otros países habían operado como una especie de industria del litigio. Para evitar esa situación en Chile, se estableció una especie de filtro prejudicial, en donde se examina la admisibilidad de la acción, según ciertos requisitos procesales. El proyecto viene a flexibilizar aquellos requisitos previos a fin de facilitar el ejercicio de las acciones de clase, aumentando en consecuencia la probabilidad que esta figura degenerare en una judicialización excesiva. El SERNAC, por su parte, podrá proponer soluciones amistosas al tribunal, de acuerdo con las partes, y además asume la función de supervisar la ejecución de las sentencias o de los acuerdos. Otras modificaciones pueden ser menos relevantes, pero en conjunto, se orientan en la lógica de tener más intervención del Estado y menos funcionamiento del mercado.



### REGULACIONES A ENCUESTAS POLÍTICAS

Una moción parlamentaria busca regular la elaboración de encuestas o sondeos de opinión pública de carácter electoral. El proyecto se enfoca en la metodología y la realización de encuestas, haciendo obligatorio que se informe expresamente la persona o institución que la realizó y la encomendó, la fuente de su financiamiento, la muestra considerada, el tema a los que se refiere, las preguntas formuladas, los candidatos por quienes se indagó, el área y el período de tiempo en que se realizó y el margen de error calculado.

Es objetable la necesidad de legislar sobre esta materia, porque actualmente sin necesidad de ley, el mismo mercado discrimina positivamente en favor de las encuestas más serias y confiables, siendo éstas las que, entre otras cosas, entregan de forma voluntaria parte importante de la información que el proyecto pretende hacer obligatoria.







## LIMITE A LA REELECCIÓN DE SENADORES Y DIPUTADOS

Un proyecto de ley que ha generado bastante debate en las últimas semanas fue rechazado por la Cámara Alta. La moción proponía una reforma a la Constitución a fin de poner un límite a la reelección de los parlamentarios, que de acuerdo a la normativa vigente pueden repostular a sus cargos indefinidamente. Para ello se planteó permitir la reelección, en el caso de los senadores, por una sola vez y en el caso de los diputados por dos períodos. De ese modo ningún senador podría estar más de 16 años en el cargo ni un diputado más de 12. La iniciativa planteaba además que la restricción comenzara a operar a partir de las elecciones parlamentarias de diciembre de 2009, no afectando por ende los derechos de los parlamentarios que se encuentran actualmente en ejercicio.

Los autores de la moción fundamentan la propuesta como una medida destinada a combatir el actual desprestigio de la política y de quienes actúan en ella, circunstancia que hace que parte importante de la ciudadanía no confíe en los parlamentarios y participe cada vez menos en los procesos electorarios. En esa línea, una reforma como la propuesta facilitaría el acceso de nuevos actores al mundo legislativo, eliminando una de las principales barreras de entrada que se detectan y que dicen relación con lo difícil que resulta que un candidato desafiante puede llegar a desplazar a uno que lleva varios años en el cargo.

Uno de los principales argumentos dados en contra del proyecto es que el establecer un límite a la reelección supone una restricción al poder del electorado para resolver soberanamente sobre quiénes deben ocupar los cargos parlamentarios. Asimismo, existe evidencia práctica que en Chile, a pesar de no haber límite a la reelección, existe una importante tasa de rotación ya que sólo un 10% de los diputados lleva más de 12 años en el Congreso y en promedio desde el año 1989 a la fecha los diputados están aproximadamente 9 años en sus cargos. Asimismo, a diferencia del cargo de Presidente de la República donde está prohibida la reelección, los parlamentarios gozan de un poder mucho más restringido, reduciendo eventuales opciones de clientelismo o caudillismo que impidan la renovación de los candidatos.

Si bien es cierto que, en la opinión pública, la actividad política se ha venido desprestigiando en el último tiempo, una medida como la propuesta no soluciona los problemas de fondo que son la causa de ese desprestigio. En ese sentido, poner una limitación relacionada con el período de duración en el cargo, en nada contribuye a mejorar la calidad de la política, perjudica eventualmente al parlamentario que realiza un buen trabajo y que desea repostular. Es preferible y más democrático que sean los ciudadanos quienes decidan si reeligen o no a sus representantes en el Congreso y para ello lo que verdaderamente importa, es la transparencia acerca del trabajo legislativo y de la forma como votan en sala y en comisión los parlamentarios que buscan ser reelegidos. Ello debe ir unido a nuevos mecanismos, tales como elecciones primarias institucionalizadas y voluntarias, que faciliten la competencia y la entrada de nuevos candidatos y que generen mayor interés y confianza por la política.



## ¿QUIÉN PASARÁ A SEGUNDA VUELTA?

La carrera presidencial está omnipresente en cada una de las actuaciones de los políticos chilenos. Pareciera que en esta ocasión hay mucho en juego y por primera vez la Concertación muestra profundas grietas que debilitan las opciones de su candidato Eduardo Frei. Es que ya parece haberse consolidado un estado de cosas en que Sebastián Piñera mantiene una sólida ventaja y Marco Enríquez-Ominami aumenta su apoyo, amagando seriamente el segundo lugar que aún mantiene, a duras penas, el candidato de la Concertación. Eso dicen todas las encuestas que se han dado a conocer durante el mes de agosto: CERC, Imaginación, UDD-La Segunda e Ipsos. Esta última incluso da un virtual empate entre Frei y Enríquez-Ominami y le da mejores posibilidades a este último en una segunda vuelta.

Ello tiene a mucha gente nerviosa en el oficialismo. Comienza a perfilarse con cierta nitidez una alternativa "progresista", que está jugando a dos bandas. Por una parte apoya a Marco Enríquez-Ominami y por otra se instala al interior del comando de Eduardo Frei, presionando para que su candidatura se la juegue por posturas más radicales y socialistas en materias económicas, sociales y valóricas. No es aventurado decir que, para quienes se inscriben en esta postura, "perder con Frei" puede ser una buena alternativa, pues además de reducir a la Democracia Cristiana a su mínima expresión se adueñan de la izquierda, desplazando a Camilo Escalona que se la ha jugado por Frei y a los ex Mapu que han estado en torno al poder en todos los gobiernos de la Concertación. La aparición de este grupo ha tensionado a la Concertación.



**¿Cuál es el umbral de Marco Enríquez Ominami? Nadie lo puede decir con certeza, pero quienes lo ningunearon al principio deben estar arrepentidos. La alta adhesión que muestra en las encuestas lo hacen, sino candidato a la segunda vuelta, un apreciable apoyo para quien pretenda ganar en ella.**

El intento por izquierdizar a Frei tiene sus consecuencias: le deja el centro político disponible a Sebastián Piñera, quien puede crecer hacia allá consolidando así su primer lugar. Con una intensa actividad, el candidato de la Coalición por el Cambio continúa potenciando su opción.

¿Cuál es el umbral de Marco Enríquez Ominami? Nadie lo puede decir con certeza, pero quienes lo ningunearon al principio deben estar arrepentidos. La alta adhesión que muestra en las encuestas lo hacen, sino candidato a la segunda vuelta, un apreciable apoyo para quien pretenda ganar en ella. Sabemos que no es fácil endosar los votos y en el caso de Marco Enríquez un "negocio" demasiado explícito con la Concertación corre el riesgo de desperfilar su candidatura y poner en entredicho su futuro político como líder del "progresismo". En cuanto a Frei, vista su incapacidad para liderar a la coalición oficialista, su futuro queda muy entregado a la capacidad del gobierno de la Presidenta Bachelet de traspasarle una mayor proporción de su considerable apoyo popular, intento que tiene como límite el rechazo que puede producir una abierta intervención electoral del gobierno. La otra incógnita es el comportamiento de la economía en los próximos meses y quién es capaz de capitalizar una reactivación de la actividad, o la falta de ella. En definitiva, una elección abierta, más abierta que cualquiera de las celebradas en los últimos veinte años ●



Juan Andrés Fontaine, Patricio Meller, Cony Stipicic, Jorge Marshall y Sergio Melnick.

## SEMINARIO

### “Competitividad: El Nuevo Juego”

Las claves para que Chile de el salto en competitividad fue el tema que convocó a un distinguido grupo de expertos en el seminario “Competitividad: El Nuevo Juego”, organizado por LyD y Expansiva UDP.

En la oportunidad, los expositores Andrés Cadena, director de la oficina de Bogotá de Mckinsey & Company; el economista y consejero de LyD, Juan Andrés Fontaine; el economista Patricio Meller; Sergio Melnick, presidente de Anticipa S.A y Jorge Marshall, director de Expansiva UDP, distinguieron aspectos como la mayor competencia, la inversión en capital humano, las oportunidades para las pequeñas empresas y la innovación como aspectos fundamentales para avanzar en la materia.



Sergio Melnick durante su exposición.



Cristián Jiménez, Cristián Larroulet, Javier Arriagada, y Luis Hernán Caballero.



Jorge Marshall, Juan Andrés Fontaine y Alex Horvitz.



Wolf Von Appen y Fernando del Solar.



Carlos Cácares y Carlos Eugenio Jorquera.



## SEMINARIO DE LA PDI

Rodrigo Delaveau, Director del Programa de Justicia, dio una conferencia en el Aula Magna de la Policía de Investigaciones sobre los principales puntos a mejorar en el acceso a la justicia, los desafíos y problemas pendientes del Poder Judicial y las políticas públicas en materia de Justicia.



Felipe Larraín junto a Carlos F. Cáceres.

## Felipe Larraín en Taller Macroeconómico

Felipe Larraín, Consejero de Políticas Públicas de LyD, fue el invitado al Taller Macroeconómico del mes de julio. En la oportunidad, dio a conocer las principales propuestas económicas de Sebastián Piñera, en su calidad de asesor del candidato presidencial.

Larraín hizo hincapié en la necesidad de crear nuevos y mejores empleos para volver a tasas competitivas de crecimiento.

## LyD en IX Jornadas de Derecho Eléctrico



Eugenio Evans, Gonzalo Blumel, María de la Luz Domper, Raul Sotomayor, Hugh Rudnick, Rodrigo Castillo, Paula Vera, Alejandro Vergara Blanco.

Con el objetivo de evaluar y cuantificar los efectos del alza del precio de la energía sobre el crecimiento de corto y largo plazo de la economía chilena, los investigadores de Libertad y Desarrollo, María de la Luz Domper y Gonzalo Blümel, junto al académico de la Universidad de Los Andes, Ricardo Espinoza, presentaron su trabajo en el marco de la IX Jornadas de Derecho Eléctrico de la Universidad Católica.



## COMITÉ EDITORIAL DE REVISTA PERSPECTIVA

En Bogotá se efectuó la segunda reunión del comité editorial internacional de la revista Perspectiva, con el objeto de evaluar el

comportamiento de este medio en los diferentes países donde actualmente se distribuye.

Al encuentro asistieron representantes de diferentes centros de estudios de Argentina, Venezuela, Guatemala, Nicaragua, Ecuador, Panamá, Bolivia, Perú, además del Instituto de Ciencia Política de Colombia y el CIPE de Estados Unidos.

Perspectiva es una revista latinoamericana de carácter trimestral que aborda temas de de política, economía y sociedad. En la fotografía, los miembros del comité editorial, donde LyD estuvo representado por la directora del programa de comunicaciones, Alejandra Schuster.

## Marco Enríquez-Ominami en LyD

El candidato presidencial, Marco Enríquez Ominami, presentó los lineamientos de las reformas que pretende llevar a cabo en caso de ser electo en el Taller de Análisis Político de Libertad y Desarrollo. Enriquez-Ominami, acompañado del economista Paul Fontaine y el empresario Max Marambio entre otros, aseguró que las dos grandes urgencias de un eventual gobierno irán por el aspecto político y por el lado de la educación.



**Luis Larraín, Cristián Larroulet, Marco Enríquez-Ominami y Carlos F. Cáceres.**



**Paul Fontaine y José Antonio Guzmán.**