

ANÁLISIS DE ESPACIO PÚBLICO A LA CUENTA PÚBLICA PRESIDENCIAL 2020

I. Introducción

Por Pía Mundaca, directora ejecutiva de Espacio Público

“El viernes recién pasado el Presidente Sebastián Piñera realizó su tercera cuenta pública, le anteceden hitos tan relevantes como el estallido social ocurrido en octubre del año pasado y la pandemia en la cual aún nos encontramos. Es importante que las medidas tomadas por la crisis sanitaria no desconozcan la crisis social que le antecede, por ello, la discusión de políticas públicas tiene el enorme desafío de recoger los compromisos realizados en el contexto del estallido y lograr traerlos a los tiempos de pandemia”, señala Pía Mundaca, directora ejecutiva de Espacio Público. Por lo mismo, añade, **“fue lamentable no escuchar mayor proactividad sobre el plebiscito del 25 de octubre, siendo el principal hito en nuestra historia democrática y que se realizará en los próximos meses. No existe mayor acuerdo nacional, que un acuerdo constituyente, por lo que propiciar los espacios y confianzas para la realización del plebiscito es una tarea urgente”**.

“Del mismo modo, se extrañó escuchar las disculpas planeadas en el texto del discurso, pero no concretadas en su realización. Al malestar del estallido de octubre, se han sumado distintas frustraciones ciudadanas producidas por la tardía respuesta del Gobierno, una prueba de esto último es que la discusión política sobre la falta de ayuda económica para la clase media se llevó a cabo al mismo tiempo que se discutían los planes de desconfinamiento. Haciendo eco del protagonismo que tuvo la protección de la clase media en la cuenta pública de 2019, se hubiese esperado algo distinto en esta pandemia. Por lo tanto, haber concretado las disculpas en un momento tan republicano como la cuenta pública podría haber sido una señal positiva y en la línea de reconstruir las alicaídas confianzas públicas”, indica Mundaca. **“En términos generales, resultó un discurso insípido, falta de épica, para los turbulentos tiempos que vivimos”**, manifiesta.

Respecto a los temas que fueron mayormente profundizados, la directora ejecutiva de Espacio Público destaca la reactivación económica. **“Desde Espacio Público estamos comprometidos porque esta reactivación sea de una manera justa y resiliente, por lo que esperamos que las medidas presentadas sean ajustadas y realizadas desde ese enfoque”**, puntualiza.

En el presente documento expondremos un breve análisis sobre distintas materias tratadas en el discurso presidencial o que extrañamos escuchar en este. En todas ellas Espacio Público ha entregado evidencia y/o presentado propuestas que pueden contribuir al debate.

II. Análisis detallado por área de política pública

1. Plebiscito: seguridad, financiamiento y participación.

Análisis de María Jaraquemada (directora de Incidencia de Espacio Público), Manuel Aris (investigador de Espacio Público) y Gabriel Ortiz (investigador de Espacio Público).

“El Presidente destacó la responsabilidad que tiene el gobierno en realizar un plebiscito ‘libre, transparente, participativo e informado’, a lo que agregó también la seguridad frente a los contagios y respecto al orden público. Sin embargo, no mencionó propuestas concretas para alcanzar estos objetivos, pese a la existencia de una mesa de trabajo entre el gobierno y el Servel que [ya ha esbozado algunas posibles medidas](#), tales como la extensión de los horarios de votación”, señalan María Jaraquemada (directora de incidencia de Espacio Público), Manuel Aris (investigador de Espacio Público) y Gabriel Ortiz (investigador de Espacio Público). “En este aspecto –precisan-, Espacio Público emitió en junio [una serie de recomendaciones](#) que incluyen, entre otras propuestas, aumentar el número de locales de votación, privilegiar espacios abiertos, sanitización de locales y otras alternativas para facilitar el voto”.

El análisis también indica que “el Presidente tampoco hizo referencia a las reglas de financiamiento de la campaña del plebiscito, donde actualmente se origina un vacío legal que no regula la campaña realizada por comandos ciudadanos y abre la puerta al financiamiento privado y extranjero”. Jaraquemada, Aris y Ortiz agregan que “este tema [fue destacado por Espacio Público en enero de este año](#), y [también por el Servel](#) durante la última semana de julio. Espacio Público recomendó permitir la inscripción de los comandos ciudadanos ante el Servel y homologar sus normas de financiamiento a las de los partidos políticos, además de establecer límites a los aportes y gastos electorales”.

“Resulta preocupante que, respecto a ambos temas, el Ejecutivo no haya presentado proyectos de ley ni otorgado urgencias a las mociones legislativas existentes”, finalizan.

2. COVID-19: gestión pandemia, desconfiamento, ayudas para la crisis económica

Análisis de Eduardo Engel (director de Espacio Público), Pablo Simonetti (director de Espacio Público), Camila Arroyo (investigadora de Espacio Público) y Tomás Cortés (investigador de Espacio Público).

“El mensaje del Presidente sobre el manejo de la epidemia en el país se centra en la elaboración del plan de protección sanitaria que contempla todas las aristas por las que se ataca el Covid-19. Se hizo alusión con justicia al equipamiento del sistema de salud y cómo se reforzó de tal forma de hacer frente a las necesidades que nacen de la crisis sanitaria. Sin embargo, soslaya elementos importantes que llevaron a que el país se posicione entre los países con más contagios por millón y dentro de los 10 primeros lugares en fallecimientos por millón. Las cuarentenas en general han sido impuestas de manera tardía y la idea de que podía subdividirse una ciudad como Santiago declarando cuarentenas dinámicas fue un error. Detrás de esta estrategia existe la concepción de que había una cierta tensión entre medidas para

resguardar la economía y medidas sanitarias, cuando en realidad cuarentenas estrictas y tempranas salvan vidas, ahorran tiempo de paralización y velan por puestos de trabajo”, analizan Engel, Simonetti, Arroyo y Cortés.

“Se observa un aprendizaje en cuanto a la necesidad de un proceso de apertura gradual, basado en indicadores de salud y acompañado de un esfuerzo potente de testeo, trazabilidad y aislamiento. Recomendamos que el entusiasmo de apertura no lleve a toma de decisiones apresuradas. El escenario actual de la epidemia requiere que la contención de esta sea mucho más eficaz de lo que fue en el pasado. Para no vernos enfrentados a un rebrote es clave seguir con la fiscalización de los desplazamientos, no relajar prerequisites para la entrega de permisos y que la cuarentena sea respetada en todo su marco hasta que los casos bajen a un nivel que sea absolutamente controlable por la gestión de testeo, trazabilidad y aislamiento”, puntualizan.

3. Sustentabilidad

Análisis de Valentina Durán (directora de Espacio Público), Andrea Sanhueza (directora de Espacio Público) y Violeta Rabí (investigadora de Espacio Público).

“Espacio Público valora la mención al plan para la carbono neutralidad al 2050. Sin embargo, preocupa que el Presidente no exprese el compromiso de aprobar la Ley Marco de Cambio Climático que está impulsando y que es la base para consolidar la NDC y la Estrategia Climática de Largo Plazo. Ese objetivo ambicioso necesita de instrumentos concretos y poderosos consolidados en la ley”, explican Valentina Durán (directora de Espacio Público), Andrea Sanhueza (directora de Espacio Público) y Violeta Rabí (investigadora de Espacio Público).

“El Informe país sobre el Estado del Medio Ambiente nos mostró el grave deterioro de la biodiversidad. Nada dice la cuenta pública sobre el necesario impulso a la Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas protegidas, que espera desde marzo de 2011 para completar la reforma a la institucionalidad ambiental”, indican.

Durán, Sanhueza y Rabí también mencionan que “el Presidente releva la importancia de escuchar a la ciencia, pero vuelve a referirse, a propósito de riego, a cómo el agua se vierte al mar, como si esto fuera un desperdicio, ignorando que es parte del proceso natural conocido como el ‘ciclo del agua’. Tanto los proyectos en materia de embalses como de infiltración de acuíferos naturales requieren de una estricta evaluación ambiental”.

Por otra parte, plantean “para que las inversiones en reactivación no sean regresivas, es indispensable un compromiso efectivo con la transparencia y con los derechos de acceso a la información pública, la participación y la justicia en asuntos ambientales. Sobran ejemplos de fracasos de planes de inversión decididos a espaldas de la ciudadanía. Al respecto, a casi dos años de la apertura a la firma del Acuerdo de Escazú, Espacio Público lamenta, una vez más, que no exista siquiera un plan para suscribir este Acuerdo que Chile y este mismo Presidente impulsó”.

4. Reactivación económica (resiliente)

Análisis de Eduardo Bitrán (director de Espacio Público), Valentina Durán (directora de Espacio Público), Andrea Sanhueza (directora de Espacio Público) y Violeta Rabí (investigadora de Espacio Público).

“Los anuncios fueron generales, sin presentar los principios de una estrategia integral. Así, por ejemplo, en relación al Plan de Inversiones Públicas se presenta una lista de obras de infraestructura, muchas de las cuales son parte de la planificación regular de inversiones y concesiones. Se menciona que éstas “serán sustentables y mitigarán los efectos del cambio climático”. Sin embargo, no queda claro cómo se asegurará sean efectivamente priorizadas de acuerdo a estándares de sustentabilidad y resiliencia. Lo anterior habría requerido un mayor énfasis sobre soluciones basadas en la naturaleza y la necesidad de evaluarlas en función de su ciclo de vida para que éstas cumplan con criterios de localización, materialidad e impacto alineados con el objetivo de protección del capital natural del país y los compromisos adquiridos en el Acuerdo de París”, manifiestan Bitrán, Durán, Sanhueza y Rabí.

“Asimismo, la elección de seguir impulsando carreteras u obras hidráulicas por sobre reorientar la partición modal hacia el fortalecimiento de trenes interurbanos o de carga y obras para la eficiencia hídrica no muestran un compromiso lo suficientemente fuerte en direccionar la inversión en que la sustentabilidad sea clave. Al presentar los desafíos en materia de riego la cuenta pública se refiere a la escasez hídrica. Ésta no sólo es fruto del cambio climático y de la megasequía en que nos encontramos, sino que tiene su causa en nuestro marco jurídico y en los instrumentos de los que se dispone para la gestión del agua, que no solo es un recurso sino que también es un componente del medio ambiente y un derecho humano. Para avanzar necesitamos un compromiso verdadero con una modificación del régimen jurídico del agua”, indican.

“Un real cruce entre reactivación económica y sustentabilidad requiere dotar al discurso de un mayor contenido y estándares de calidad que releve la misión de transformar nuestra economía hacia inversiones de infraestructura inclusiva y resiliente, en preparación a los desafíos de la crisis climática y alejados del ‘business as usual’”, puntualizan.

5. Seguridad pública

Análisis de Lucía Dammert (directora de Espacio Público), Mauricio Duce (director de Espacio Público) y Valentina Zagmutt, investigadora de Espacio Público.

“Como ha sido la tónica, se puso el foco en la violencia que asediaría nuestro país, incluyendo bajo este rótulo las distintas formas en que se ejercería, reafirmando el deber de proteger a la sociedad frente a ellas. En ese contexto, se realizó un llamado a aprobar proyectos ya presentados: ley antiterrorista, combate narcotráfico, modernización policías y sistema inteligencia. Con ello, se observa una gran brecha entre los problemas de violencia identificados y las propuestas, muchas de las cuáles no tienen un vínculo específico con ella o al menos en las dimensiones que se mencionan. Por lo demás, muchas de estas reformas surgieron en un contexto

anterior a la violencia que hoy se refiere, sin estar pensadas para hacerse cargo de ellas”, indican Dammert, Duce y Zagmutt.

“Lo más importante de la cuenta es la ausencia de propuestas en materia de reforma policial y gobernanza de la seguridad pública, pudiendo sostener incluso que representa un retroceso. Respecto a policías solo se hace un llamado a aprobar proyectos que fueron presentados el 2019 como consecuencia del Acuerdo Nacional de Seguridad Pública de 2018, que representan modificaciones que a esta altura son consideradas [parciales, insuficientes e inconvenientes](#), a partir, especialmente, de la crisis que ha enfrentado Carabineros. En ese contexto, se desconoce- al no decir nada- el amplio consenso que hoy existe en avanzar en una reforma profunda, cuestión que [ha sido reconocido por el propio gobierno](#). Más aún, no se hace cargo de las propuestas realizadas y entregadas, por la comisión que el propio gobierno creó como consecuencia del estallido, sobre reforma a las policías y la gobernanza de la seguridad pública, además del trabajo que en forma paralela realizó otra comisión al alero del Senado. Al no mencionar nada en la cuenta pública, se vuelve a un estado anterior, constituyendo un claro retroceso”, finalizan.

6. **Justicia**

Análisis de Lucía Dammert (directora de Espacio Público), Mauricio Duce (director de Espacio Público) y Valentina Zagmutt, investigadora de Espacio Público.

“Se abordaron someramente temas de justicia a propósito del acuerdo constitucional y fortalecimiento de las instituciones, sin existir una agenda clara y específica que permita hacerse cargo de los retos a corto y mediano plazo que deberán enfrentarse: nada se dijo sobre los desafíos post pandemia, por ejemplo, cómo se lidiará con la gran cantidad de causas acumuladas y retrasadas. Más aún, lo señalado en relación a la reforma a instituciones del sistema de justicia, esto es, el anuncio de envío de iniciativas legales que *“permitirán concretar estas necesarias reformas para tener un mejor Estado al servicio de las personas”* no representa ningún avance respecto a lo que ya se comprometió en la cuenta pública anterior, debiendo recordarse que en ella se llamó a un acuerdo nacional para reformar a las instituciones, contexto en el que el Ministro del Interior de la época, discutía con partidos políticos un [borrador avanzado](#) con las propuestas que incluía, entre otras cosas, alternativas para introducir reformas a los sistemas de nombramientos de jueces y altas autoridades del Ministerio Público”, manifiestan Dammert, Duce y Zagmutt.

“Además, no se logra identificar algún aporte específico en la materia: nada se dice sobre cuáles serían los aspectos claves de modernización y fortalecimiento de estas instituciones, no se fijan plazos ni objetivos mínimamente claros de lo que se pretende hacer. Por último, el anuncio realizado no parece dialogar con claridad con el proceso constituyente iniciado en el país. Las definiciones básicas de instituciones como el Poder Judicial y el Ministerio Público, así como sus sistemas de nombramiento, se encuentran en la Constitución y deberían ser objeto natural de revisión en un proceso de este tipo. Plantear el envío en los próximos meses proyectos de ley aislados sobre la materia no parece tener sentido”, indican.

7. Agenda Anticorrupción, anti-impunidad

Análisis de María Jaraquemada (directora de Incidencia de Espacio Público) y Gabriel Ortiz (investigador de Espacio Público)

“No hubo referencias a la agenda anti abusos anunciada en cadena nacional por el Presidente el 9 de diciembre del año pasado, por lo que preocupa que haya dejado de ser una prioridad, especialmente considerando que se trataban de reformas que respondían a la impunidad y abusos en el mercado de valores, libre competencia y falta de transparencia, por ejemplo, de los beneficiarios finales de empresas. Esta agenda fue una de las respuestas al estallido social y recogía [propuestas](#) emanadas de la sociedad civil”, explican María Jaraquemada (directora de incidencia de Espacio Público) y Gabriel Ortiz (investigador de Espacio Público).

Y puntualizan: “Solo hubo algunas referencias en materia de modernización del Estado, donde destacó la aprobación del límite a la reelección de autoridades y reducción de dietas, así como la propuesta de disminuir el número de parlamentarios/as. [Como señalamos en nuestro último análisis](#), consideramos que dicha reforma no contribuye a ese objetivo y puede generar retrocesos en la proporcionalidad del sistema electoral nuevo que, además, aún no termina de implementarse del todo, por lo que no hay evidencia suficiente de la necesidad de modificarlo. Por otra parte, este tipo de reformas deberían esperar el resultado del plebiscito, dado que en caso de ganar el Apruebo, serán algunas de las materias de discusión de la Convención Mixta o Constitucional”.

8. Pensiones

Análisis de Andrea Repetto (directora de Espacio Público), Alejandro Ferreiro, (director de Espacio Público), Tomás Cortés (investigador de Espacio Público) y Francisca Pinto (investigadora de Espacio Público)

“El Presidente, más que anunciar nuevas medidas en la cuenta pública, instó a un acuerdo transversal para avanzar en el proyecto de reforma de pensiones ingresado en enero al Congreso. En Espacio Público consideramos fundamental que un acuerdo amplio y duradero se produzca a la brevedad. Un pacto nacional en pensiones debe ser acordado con la mayor base de apoyo político posible, nutrirse de la opinión de expertas y expertos, de la evidencia nacional e internacional y recoger las inquietudes de la ciudadanía”, indican Repetto, Ferreiro, Cortés y Pinto. Y añaden “En aras de lo anterior, consideramos que en la base de las reformas al sistema previsional se debieran observar [tres principios](#), tal como planteamos en nuestro informe del 2017. En primer lugar, la reforma debe, no solo mejorar las pensiones futuras, sino que también las presentes, dotando al sistema de un componente distributivo intergeneracional importante. En segundo lugar, el sistema debe generar mayor solidaridad desde quienes tienen mayores ingresos hacia quienes ganan menos, compensando además la situación desmejorada de las mujeres en el sistema de capitalización individual. El 6% de cotización adicional debiera destinarse preferentemente a esos fines. Una reforma que resulte de un amplio acuerdo político y social debiera ayudar a la validación social del sistema

ante a la ciudadanía, subordinando el rol de las AFP a los objetivos propios de la seguridad social, mejorando su cobertura, eficiencia, suficiencia y sustentabilidad fiscal para que sirva adecuadamente a las actuales y futuras generaciones de chilenos y chilenas. En línea con lo anterior, se debiese fortalecer el rol del Estado a modo que este pueda cumplir su rol rector que garantice que estos principios se cumplan plenamente”.

“Consideramos que un nuevo sistema de pensiones que incorpore los elementos mencionados anteriormente pueden ser un componente esencial del nuevo pacto social que el estallido social de octubre de 2019 reclama para nuestro país”, finalizan.

9. Discriminación, género

Análisis de Eleonora Nun, investigadora de Espacio Público

“En el contexto de la crisis por el Covid-19, se han hecho ciertos anuncios que apuntan en la dirección correcta como la extensión del permiso de post natal y la protección laboral a las madres de menores de 7 años durante el Estado de Emergencia. Sin embargo, en relación a esto último, los beneficios de la Ley de Crianza Protegida se limitan a las trabajadoras afiliadas al Seguro de Cesantía, lo que deja sin solución a una parte importante de las trabajadoras, entre otras, las que trabajan en el sector informal, dramáticamente afectadas en su capacidad para generar ingresos durante la pandemia. En el proyecto no se proponen alternativas de cuidado para los niños y niñas de edades mayores durante este período de crisis, en circunstancias que según la última encuesta del Ministerio de Salud, son las mujeres entre 35 y 45 años las que más están sufriendo del deterioro de su salud mental, dando cuenta de las dificultades que les significa conciliar el trabajo a distancia con las labores de cuidado. Mientras no se retomen las clases en un esquema normal, la carga del cuidado de los niños seguirá recayendo sobre las mujeres, quienes enfrentarán dificultades adicionales para retomar sus actividades laborales y educativas”, manifiesta Eleonora Nun, investigadora de Espacio Público.

Y agrega: “El estudio [“Millennials en América Latina y el Caribe. Trabajar o estudiar”](#) publicado por Espacio Público el año 2018, da cuenta del hecho de que las mujeres son especialmente vulnerables a abandonar sus trayectorias educativas o laborales ante un cambio en las circunstancias familiares, como los representados por una caída en el ingreso, enfermedad, cambio de domicilio, etc. Por lo mismo, se hace necesario tomar medidas que apunten a evitar que la crisis aumente la deserción escolar de las jóvenes con el fin de apoyar con las tareas domésticas y de cuidado en el hogar, así como para evitar que la interrupción laboral por causas de la pandemia vaya en detrimento de la posterior reinserción laboral y los ingresos de las mujeres”.

“En materia de políticas anti discriminación, salvo algunas medidas respecto del fin de ciertas cláusulas discriminatorias contra las mujeres, la cuenta pública omite referencias al matrimonio igualitario o la adopción de la no discriminación como un enfoque transversal al quehacer del Estado como se propuso en nuestro [Informe de Políticas Públicas realizado en 2016](#)”, puntualiza.

10. Descentralización

Análisis de Manuel Aris, investigador de Espacio Público

“El Presidente no hace mención al proceso de descentralización, siendo varios los déficits que han sido alertados por diversas expertas/os y organizaciones de la sociedad civil”, advierte el investigador de Espacio Público Manuel Aris. Y agrega: “Por ejemplo, Espacio Público [publicó en diciembre de 2019 un informe](#) en el que se identificó una serie de riesgos que afectan al proceso de descentralización. Entre ellos, que la transferencia de competencias al gobierno regional es incierta en tiempo y contenidos, y dependerá más del arbitrio del centro político que de una definición legislativa racional y programada”. “Esta falta de predictibilidad y claridad abre espacios de opacidad y malas prácticas que, considerando algunas experiencias internacionales fallidas relacionadas con la falta de controles sobre los recursos regionales, agregan motivos de preocupación”, precisa. Además, señala Aris, el informe de Espacio Público propone establecer legalmente un cronograma de traspaso de competencias, en el que se especifiquen aquellas que serán parte del Gobierno Regional en un horizonte de tiempo cierto y definido. “Se señalan otras propuestas sobre el tema financiero, rendición de cuentas y resolución de controversias”, especifica.

“El proceso de descentralización requiere con urgencia modificaciones legales y definiciones administrativas de las que la cuenta pública no se hace cargo”, remata el investigador.

11. Migraciones

Análisis de Pía Mundaca (directora ejecutiva de Espacio Público), Manuel Aris (investigador de Espacio Público) y Francisca Pinto (investigadora de Espacio Público)

“El Presidente se refirió al tema migratorio haciendo referencia a la necesidad de contar con una ley moderna acorde con los más altos estándares internacionales que nos permita una migración segura, ordenada y regular, solicitando al Congreso aprobar el proyecto de ley que se encuentra en segundo trámite constitucional y con discusión inmediata”, indican Pía Mundaca (directora ejecutiva de Espacio Público), Manuel Aris (investigador de Espacio Público) y Francisca Pinto (investigadora de Espacio Público). Y añaden: “El estándar que actualmente tiene el proyecto de ley en discusión es adecuado con las necesidades del país en esta materia, y su principal desafío será la aplicación de este nuevo cuerpo legal en la política migratoria”.

Sin embargo, puntualizan: “Si este desafío se enfrentará en los términos indicados por el propio Presidente en su cuenta anual, habría sido un gesto potente de compromiso con los mejores estándares internacionales anunciar la firma del Pacto Mundial por una Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas”.

A su vez, explican: “En diciembre de 2018, [Espacio Público presentó un documento de referencia](#) en el que se analizaba la política migratoria de varios países de América Latina a la luz del enfoque de derechos humanos, observándose, en el caso particular de Chile, importantes brechas en materia de regularización de la migración y el reconocimiento de derechos de la población migrante”.