



A B O G A D O S
BOFILL ESCOBAR SILVA
ANINAT • YANINE • FACUSE • RAMOS

Diez años, diez desafíos

ISABEL ANINAT • HARALD BEYER •
ALEJANDRA BOSCH • GONZALO MUÑOZ •
ERNESTO OTTONE • PABLO ORTÚZAR •
CARLOS PEÑA • IVÁN PODUJE •
MARÍA (CUKY) PÉREZ • CAROLINA TORREALBA



Este libro no podrá ser reproducido, ni total ni parcialmente,
sin el previo permiso del editor.
Todos los derechos reservados.

© 2023, Bofill Escobar Silva Limitada
www.besabogados.cl

Propiedad intelectual N° 2023-A-10877

Edición y producción: Bernardita del Solar V.

Diseño y diagramación: David Parra A.
Corrección de prueba: Pedro Sepúlveda V.
Fotografía portada: Pablo Gacitúa M.
Fotografías interiores: Pamela Cid
Fotografía de Pablo Ortúzar: Manuel Herrera

Impreso en Andros Impresores, octubre 2023.

Diez años, diez desafíos

ISABEL ANINAT • HARALD BEYER •
ALEJANDRA BOSCH • GONZALO MUÑOZ •
ERNESTO OTTONE • PABLO ORTÚZAR •
CARLOS PEÑA • IVÁN PODUJE •
MARÍA (CUKY) PÉREZ • CAROLINA TORREALBA



A B O G A D O S
BOFILL ESCOBAR SILVA
ANINAT • YANINE • FACUSE • RAMOS

Índice

	<i>Prólogo de Ricardo Escobar Calderón</i>	7
1	Isabel Aninat Por una política migratoria para las décadas que vienen	11
2	Harald Beyer La urgente tarea de recuperar el dinamismo educacional	31
3	Alejandra Bosch Un acuerdo verde para las ciudades	77
4	Gonzalo Muñoz Crisis y oportunidad: integrando crecimiento y cuidado del medio ambiente	99
5	Ernesto Ottone Los enigmas de la democracia en el siglo XXI	123
6	Pablo Ortúzar Chile y la trampa de los melios: la disputa hegemónica entre Estados Unidos y China	143
7	Carlos Peña El peligro de la identidad	175

- 8 **Iván Poduje**
La ocupación ilegal territorial e inmobiliaria:
crimen organizado y violencia 191
- 9 **María (Cuky) Pérez**
Inteligencia artificial: un viaje de descubrimiento,
innovación y transformación continua 215
- 10 **Carolina Torrealba**
Colaboración en una era de tendencias disruptivas 235

Prólogo

Vivimos en el tiempo como los peces en un río, en un flujo que nos rodea, nos sostiene y nos lleva. Las más de las veces sin conciencia alguna de él, el tiempo está ahí simplemente, transcurriendo al lado del ajeteo de nuestras vidas.

Los humanos somos especiales, somos seres que contamos. Todo lo medimos, lo comparamos, las cuerdas de la casa al colegio, nuestra estatura respecto de la de nuestro hermano, los pollos en el gallinero, la altura sobre el nivel del mar, la temperatura de una tarde de enero, la lluvia caída en el mes de abril. Le ponemos números, orden, magnitud, a todo lo que se nos cruza, le buscamos una unidad, una medida (minutos, metros, litros, grados). No contentos con eso, como nos gustan los números, les buscamos atributos, jugamos con ellos, inventamos conjuntos, propiedades, cábalas. A algunos les gusta el 7 y sus múltiplos; en algunas épocas o para algunas cosas nos encanta el 12, como para comprar huevos. En otras el 10 y sus múltiplos nos atraen y nos simplifican el lenguaje, como cuando decimos “la música de los 80” o la “década perdida”. Nos resulta fácil contar decenas, especialmente cuando se trata de medir el tiempo. Si llevamos viviendo 39 vueltas de la Tierra alrededor del sol, celebramos nuestro cumpleaños, en el día que completamos ese giro. Lo hacemos más o menos del mismo modo que el año anterior en esa misma fecha. Pero si se trata de la cuadragésima vuelta, ahí no, entonces celebramos en grande y tiramos la casa por la ventana. Las décadas nos gustan.

Este libro trata de una década, una que aún no existe, pero que comenzará a existir mañana. Serán 10 años en los que quienes vivimos en Chile crearemos nuestra propia historia con lo que hagamos o dejemos de hacer.

En el mundo occidental estamos en el año 2023. Diez años atrás en el río del tiempo, Jorge Bofill y yo estábamos creando una firma de abogados distinta, una que se caracterizara por buscar entender desde sus distintos ángulos los conflictos difíciles para darles una solución efectiva. En esos días, Chile arrastraba problemas viejos, disfrutaba de lo que había logrado, sufría por lo que le faltaba, anhelaba lo bueno que se veía venir y temía por las incertidumbres que asomaban.

El flujo de la vida marcó una década en que hicimos y dejamos de hacer. El presente, esa extraña pared en movimiento entre el tiempo que se fue y el que aún no llega, nos tiene como sociedad con una sensación ambivalente. Por un lado, sentimos un desasosiego individual y colectivo; por el otro, la esperanza en el potencial que tenemos cada uno y todos en conjunto.

Cumplimos 10 años. Partimos cinco socios, en el camino uno de ellos siguió otra ruta profesional, a la vez que se sumaron a nuestra firma dos socias y otro socio más. Todos, con distintos talentos y especialidades, como nos gusta trabajar y ver la vida. Así, cuando se inició este año 2023, nos preguntamos ¿qué pasa si nos ponemos a pensar en lo que viene para que la próxima década sea mejor para todos? Por qué no hacerlo, por qué no tratar de evitar o acortar dolores y sufrimientos que sabemos que están ahí, qué tal si empujamos para que la inercia no siga su curso. Y así lo hicimos.

Este libro es una invitación a anticiparse a los 10 años que empiezan hoy, cuando usted lee estas páginas. Creemos en

el método de pensar en conjunto, con distintas miradas para resolver los conflictos, y no vemos por qué nuestra forma de trabajar no pueda valer para resolver los problemas de nuestro país.

Hemos invitado a diez queridos y respetados amigos a que, con su experiencia de peces sabios surcando el río de la vida, nos muestren diez desafíos que los chilenos tenemos al frente, que están allí. Algunos son como antiguas hiedras que nos enredan y ahogan desde hace mucho tiempo, demasiado. Otros son nuevos, desconocidas nubes que nos enturbiarán el agua de los años que vienen. Cada uno de ellos nos invitará a que veamos en qué consiste un desafío que tenemos que enfrentar, su magnitud y urgencia, y sus consecuencias por dejar de hacerlo. Nos invitarán a reflexionar y, lo más importante, nos señalarán los primeros pasos en el camino de las posibles soluciones.

Estos desafíos no esperan, avanzan y nos envuelven cada vez más. No podemos escondernos, son ágiles y nos alcanzarán inevitablemente. Somos culpables de algunos de ellos. Siempre ha dependido de nosotros y de nadie más que estén aquí enredándonos, haciéndonos tropezar. Otros son como olas enormes que vienen desde afuera, son globales, y aunque no tengamos arte ni parte en que estén aquí, no nos queda más que intentar pasarlas o “surfearlas” del mejor modo posible, para no quedar revolcados en la playa del tiempo y ser capaces de tomar las oportunidades.

Este pequeño libro es nuestra invitación a informarnos, a tomar conciencia, a involucrarnos para que estos diez desafíos nos encuentren en una década más celebrando juntos por haberlos pensado mejor, por haber elegido bien cuando tuvimos la ocasión y haber hecho lo correcto oportunamente.

Tenemos la esperanza de que estas páginas puedan ser una chispa que inicie el fuego de un debate que entibie oportunamente el flujo de los diez años que se inician aquí y ahora.

Ricardo Escobar Calderón

Bofill Escobar Silva Abogados

1

Por una política
migratoria para las
décadas que vienen


Isabel Aninat



Isabel Aninat*

Abogada, Pontificia Universidad Católica. LL.M. Columbia University. Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez. Es miembro del Consejo Asesor de IDEA Internacional, del directorio de Tinker Foundation NYC, del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos, y del Consejo de Comunidad Mujer, entre otras organizaciones.

* Agradezco especialmente a Mayra Feddersen, de la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez, y una de las académicas con mayor conocimiento sobre el fenómeno migratorio, quien con generosidad compartió ideas y sugerencias para este artículo.

 TIENE NUESTRO PAÍS una visión sobre los aportes y los desafíos de la migración para los próximos años? ¿Se ha reflexionado sobre la mejor manera de integrar a los trabajadores migrantes al mercado laboral? ¿Se visualizan las necesidades del Estado para dar cabida a una migración que probablemente se mantendrá en el tiempo producto de crisis o conflictos en países de la región? ¿Contamos con una mirada de mediano plazo sobre qué cambios o tendencias se proyectan en los movimientos de personas?

Hasta ahora, los debates en esta materia han estado concentrados en una enorme cantidad de cuestiones urgentes e inmediatas que necesariamente conlleva un fenómeno tan complejo. La suma de problemas administrativos, económicos y sociales que deben atenderse exigen una gran cantidad de políticas sectoriales que necesitan implementarse. Hay desafíos para las instituciones estatales –centrales y locales– y para las organizaciones privadas para que puedan dar respuestas efectivas y eficientes. Todo ello, por supuesto, debe ser objeto de atención.

Sin embargo, la inexistencia de una mirada que salga del presente y proyecte las próximas décadas es quizás una de las principales falencias que arrastramos como país en este ámbito. Una de las mayores debilidades ha estado en la falta de una política nacional que establezca objetivos y que permita mirar a mediano plazo la migración en Chile,

permitiendo abordar tempranamente sus complejidades y aprovechar oportunidades interesantes. Las oleadas migratorias de los últimos años, con su particular intensidad y diversidad, han mostrado de manera muy visible que teníamos un Estado poco preparado, anclado en lógicas y acciones desactualizadas, y con poca capacidad para entregar soluciones sistemáticas y transversales.

Por supuesto, es complejo intentar levantar la mirada cuando existen tantos problemas inmediatos y urgentes que atender, y más cuando revelan dramas humanitarios que impactan a poblaciones particularmente vulnerables. Mas, sin una política migratoria de mediano plazo, que permita definir qué metas y objetivos se establecen, es difícil plantear un funcionamiento que vaya más allá de una simple aproximación reactiva al tema en Chile. Porque, además, hay nuevos fenómenos que ya se vislumbran en otras latitudes, y corremos el riesgo, de nuevo, de terminar respondiendo sobre la marcha. Uno, particularmente interesante, es la migración producto del cambio climático.

La reflexión que aquí se expone justamente busca llamar la atención sobre cómo se puede repensar la manera de abordar la migración en Chile, incorporando no solo los desafíos inmediatos sino proyectando las oportunidades y problemas que existirán en las décadas que vienen. Para ello, en la primera parte se dará un panorama general sobre lo que ha ocurrido en los últimos años. En la segunda parte, se presentará la importancia de una política migratoria, discutiendo qué rol puede tener, en particular a la luz de ejemplos comparados. En la tercera parte, se abordará uno de los fenómenos que se plantean como prioritarios para las próximas décadas, como es la combinación entre migración y cambio climático.

Reformas para una nueva realidad

Durante los últimos años, se ha llevado a cabo un proceso de reforma y actualización de la legislación migratoria en nuestro país. Solo en el período 2010-2014 se dictaron tres leyes importantes: la Ley N.º 20.430 que estableció normas sobre protección de los refugiados; la Ley N.º 20.506 que tipificó los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, y la Ley N.º 20.603 respecto de cumplimiento de penas en materia criminal para extranjeros. Posteriormente, en 2021, se promulgó la nueva Ley de Migración y Extranjería que vino a reemplazar el DL N.º 1.094 de 1975 (la llamada Ley de Extranjería), la modificación más importante de las últimas décadas en esta materia.

En paralelo a las reformas legales, se generaron cambios administrativos. Por una parte, se crearon distintas visas (por ejemplo, la visa de reunificación familiar para los ciudadanos haitianos y la visa de responsabilidad democrática para los nacionales de Venezuela) para enfrentar distintas urgencias del fenómeno migratorio. Al mismo tiempo, por la vía de decretos, se ha establecido el resguardo de las Fuerzas Armadas para contribuir al control fronterizo.

Esta serie de reformas legales y administrativas se ha dado en medio de una intensa oleada migratoria. Al 2021, según el INE, el número de personas extranjeras viviendo en Chile llega casi a un millón y medio, siendo la población venezolana la más relevante, seguida por la

**LAS OLEADAS
MIGRATORIAS DE
LOS ÚLTIMOS AÑOS,
CON SU PARTICULAR
INTENSIDAD Y
DIVERSIDAD, HAN
MOSTRADO DE
MANERA MUY VISIBLE
QUE TENÍAMOS
UN ESTADO POCO
PREPARADO.**

de Perú, Haití y Colombia.¹ Por lo mismo, la manera fragmentada y parcializada de abordar el fenómeno, como se había indicado previamente, no podía sostenerse frente a la mayor intensidad en cantidad y también en la diversidad de los países de origen (Aninat y Sierra, 2020).²

**EL NÚMERO
DE PERSONAS
EXTRANJERAS
VIVIENDO EN CHILE
LLEGA CASI A UN
MILLÓN Y MEDIO,
SIENDO LA POBLACIÓN
VENEZOLANA LA MÁS
RELEVANTE, SEGUIDA
POR LA DE PERÚ, HAITÍ
Y COLOMBIA.**

Ahora bien, a pesar de la cantidad de reformas que se han llevado a cabo en este ámbito, hoy la migración es uno de los temas que más divide a la población. La Encuesta CEP junio-julio 2023³ reveló que una mayoría –un 58 por ciento– se muestra propensa a prohibir toda la migración hacia Chile. Asimismo, el 49 por ciento considera a la migración irregular como la primera causa de la delincuencia en Chile, por sobre las bajas penas, el consumo de drogas, el narcotráfico o la pobreza. Por su parte, la Encuesta Bicentenario UC (2022)⁴

da cuenta de un aumento sostenido en la percepción de mayor conflicto entre chilenos e inmigrantes. Si en 2007 era de 38 por ciento, esa percepción sube a 71 por ciento para el año 2022.

El fenómeno migratorio no es único en Chile. Lo mismo se observa con fuerza en países de Europa, en

¹ Para una caracterización completa, se recomienda el sitio web del Centro de Políticas Migratorias.

² Aninat, Isabel y Sierra, Lucas. 2020. Regulación inmigratoria: Propuestas para una mejor reforma. En *Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional*, Aninat, Isabel y Vergara, Rodrigo (eds.), 2ª edición. Santiago de Chile: FCE, CEP, 2020.

³ Encuesta CEP junio-julio 2023. Link: t.ly/4HdYs

⁴ Encuesta Bicentenario, Universidad Católica, 2022.