



La demanda ciudadana por una nueva democracia

Chile y el 18/O

Mireya Dávila
Pamela Díaz-Romero
Jaime Ensignia
Oscar Espinoza
Hernán Frigolett
Elisabet Gerber
Luis Eduardo González
Antonio Infante
Flavia Liberona
Domingo Namuncura
Luis Navarro
Renato Orellana
Eugenio Rivera
Alfredo Rodríguez
Paula Rodríguez
Marcia Scantlebury
Rafael Urriola
Augusto Varas

El presente volumen del Barómetro de Política y Equidad reflexiona sobre la gran protesta nacional iniciada el 18 de octubre de 2019 y las cruciales consecuencias que esta ha tenido para el país.

Cada uno de los análisis de la realidad económica, política, social y cultural del país que presentamos en esta ocasión conllevan propuestas para profundizar nuestra democracia y lograr un país menos desigual y discriminatorio.

Este conjunto de contribuciones de destacados expertos en cada área de análisis son una valiosa contribución al debate nacional, coadyuvando en el esfuerzo colectivo de construcción democrática de una nueva Constitución —con paridad de género, presencia de los pueblos indígenas y un número importante de ciudadanos partidariamente independientes—, así como en la formulación de políticas públicas que respondan adecuadamente a las demandas colectivas expresadas en las diversas instancias de debate ciudadano.

bpe

Barómetro de política y equidad

Una nueva forma de gobernar:

La instalación, octubre 2010

El primer año. Modelo para armar,

abril 2011

Nuevos actores, nuevas banderas,

octubre 2011

A mitad de camino.

Punto de no retorno, abril 2012

Tan lejos, tan cerca.

De la ciudadanía y del poder,

octubre 2012

La cuenta regresiva, abril 2013

Cae el telón. El último año del

gobierno de S. Piñera,

diciembre 2013

Cambio de paradigma. Nuevas

relaciones mercado-Estado,

mayo 2014

Primer tiempo, octubre 2014

Palabra empeñada. Crisis política

y agenda gubernamental,

junio 2015

Punto de quiebre. La nueva

Constitución y la ciudadanía,

julio 2016

Un futuro imperfecto. Temas

pendientes de una política sin

programas, octubre 2016

Bachelet II. El difícil camino hacia

un Estado democrático social de

derechos, octubre 2017

Piñera II ¿Una Segunda Transición?

El primer año de su nueva

administración, noviembre 2018

Chile en marcha, ¿atrás? El largo

invierno de Piñera II, julio 2019

El Barómetro de Política y Equidad es una iniciativa conjunta de Fundación Equitas y Ediciones SUR, que reúne a un grupo de analistas y expertos en áreas importantes de la realidad nacional. Los estudios generados, de carácter periódico, se centran en aquellas materias que dicen relación con las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas que inciden en la exclusión de una parte significativa de la ciudadanía respecto de los principales frutos del desarrollo y de la vida democrática.

En esta línea, cada volumen se dedica a describir y analizar las formas en que de hecho se están dando en el país las relaciones políticas, institucionales e informales; las características de las políticas sociales, económicas y de protección a la ciudadanía, junto a las iniciativas de reforma de la educación y del entorno urbano; las medidas gubernamentales que afectan los derechos y condiciones de vida de las mujeres; la protección del medioambiente y las políticas culturales, así como la conformación de una sociedad multicultural en la que nuestros pueblos originarios sean reconocidos como tales.

Todos estos son temas cruciales que ameritan un debate público permanente, transparente y bien informado. A ello quiere contribuir el Barómetro de Política y Equidad con cada uno de sus volúmenes.

La demanda ciudadana por una nueva democracia Chile y el 18/O

Mireya Dávila
Pamela Díaz-Romero
Jaime Ensignia
Oscar Espinoza
Hernán Frigolett
Elisabet Gerber
Luis Eduardo González
Antonio Infante
Flavia Liberona
Domingo Namuncura
Luis Navarro
Renato Orellana
Eugenio Rivera
Alfredo Rodríguez
Paula Rodríguez
Marcia Scantlebury
Rafael Urriola
Augusto Varas



Barómetro / Vol. 16
© Barómetro de Política y Equidad
barometro.sitiosur.cl
ISBN: 978-956-208-108-5

Gestión editorial: Ediciones SUR
Revisión de textos: Paulina Matta V.
www.sitiosur.cl

Diseño y diagramación: Andoni Martija M.

Impreso en Chile • Printed in Chile
Santiago, 2020

Índice

	7	Presentación	Pamela Díaz-Romero, Alfredo Rodríguez, Augusto Varas
Política	15	La segunda transición: hacia una nueva Constitución	Augusto Varas
	49	La reemergencia del pinochetismo	Mireya Dávila
Economía	73	Causas económicas de la mayor crisis del modelo. Las propuestas para su superación	Eugenio Rivera Urrutia
Empleo y protección social	99	Crisis y cambio en el modelo de atención en salud	Antonio Infante B., Rafael Urriola U., Renato Orellana M.
	117	Relaciones laborales en tiempos de crisis: la jornada laboral de las 40 horas	Jaime Ensignia
	127	Mercado laboral en Chile: principal restricción para un sistema contributivo de pensiones	Hernán Frigolett

Educación superior	141	El financiamiento de la educación superior y el rol del Estado: tensiones y propuestas Luis Eduardo González, Oscar Espinoza
	165	Crisis social y pactos en educación Luis Navarro
Género	187	Del 8M al 18/10: continuidades, cambios y nuevas oportunidades Pamela Díaz-Romero
Medios de comunicación	199	LasTesis y la revolución de las hijas Elisabet Gerber
Ciudad	205	La ciudad es la protesta Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez
Medioambiente	231	Del estallido social a la frustración de la COP25 Flavia Liberona
Políticas culturales	249	El despertar de los que sobran Marcia Scantlebury
Pueblos originarios	263	Escaños indígenas en la Constituyente de Chile: ¿obstáculo, deuda o derecho? Domingo Namuncura

Presentación

El presente volumen del *Barómetro de Política y Equidad* reflexiona —desde los ángulos que caracterizan nuestros análisis— sobre la gran protesta nacional iniciada el 18 de octubre de 2019 y las cruciales consecuencias que ella ha tenido para el país.

Ese día, el país alzó la voz para plantear su descontento y sus demandas. Desde entonces, elementos significativos de este tiempo han sido las banderas mapuche y de Chile que ondean en miles de las marchas en el país, reflejando la expectativa de una nación intercultural y plurinacional. Las formas expresivas de la rabia social y por la dignidad nacional han sido múltiples, como las canciones de la sublevación entonadas por miles de personas. Nunca antes en Chile había nacido tanta música en tan poco tiempo. Desde ese día, un centenar de canciones intenta traducir reivindicaciones y denuncias. También la danza fue protagonista del desborde ciudadano y el humor ha operado como válvula de escape y radiografía de nuestra sociedad y del descontento colectivo. La radio y la televisión no han sido inmunes al fenómeno social que vive el país, recibiendo duras críticas por su política editorial.

Las manifestaciones en las ciudades de Arica a Punta Arena muestran cuán sensibles son sus límites urbanos y fracturas internas, habitualmente no perceptibles. La protesta expresó una ira generalizada contra los símbolos urbanos de los abusos económicos, sociales, políticos, al tiempo que dislocaba la sociabilidad preexistente y enturbiaba las relaciones ciudadanas. Junto con los avances que ha permitido, el estallido social ha tenido y tendrá costos sociales y económicos que recién se comienzan a estimar.

Los momentos de desgobierno y destrucción han polarizado al país. Las calles han vuelto a ser un espacio de furiosa socialización. Las avenidas han cambiado, también lo han hecho las plazas, los paseos, las carreteras y los comercios. La protesta social expresada en la inicial evasión de pago en las estaciones del metro ha dado paso a demandas por diferentes dimensiones que dan cuenta de la fragilidad de la vida cotidiana en materia de salarios, acceso a sistema de salud, previsión social, deudas de los estudiantes, aumento de los costos de vivienda, privatización de los recursos naturales, todo ello en un marco de corrupción de las Fuerzas Armadas y Carabineros y de abusos de las grandes empresas. De ahí que, por la masividad y violencia de las manifes-

taciones urbanas e incapacidad de diálogo del Gobierno, la cuestión de una nueva Constitución se instaló en el centro de la discusión política.

Los efectos políticos han sido de magnitud. Internacionalmente, la movilización ciudadana sepultó la ambición presidencial de protagonizar un papel significativo en el contexto regional. Después del bochornoso episodio en Cúcuta, Colombia, la cancelación de la reunión del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP25), la falta de experiencia del equipo chileno puso en tela de juicio el trabajo realizado por el Gobierno durante 2019. Previo a la COP, no se desarrollaron las conversaciones y alianzas necesarias para implementar estrategias orientadas a lograr acuerdos y no se comprendió que, al asumir la presidencia de la COP25, Chile también debía representar a la región. Ello dio paso a reclamos de nuestros vecinos por no sentirse escuchados y, en algunos casos, incluso marginados de negociaciones. La negativa de suscribir y ratificar el Acuerdo de Escazú le restó posibilidades de liderazgo al país, situación a la que se sumaron las demandas sociales y denuncias sobre violaciones a derechos humanos, que pusieron un negativo telón de fondo.

En el plano nacional, el Gobierno, tomado por sorpresa, se vio forzado a un cambio de gabinete, a ofrecer alguna agenda social y reiniciar el curso institucional hacia una nueva Constitución. La frustración y malestar social manifestados no eran nuevos: ya se habían observado señales a fines de los noventa. Aun cuando todos nuestros análisis, desde el primer gobierno de Sebastián Piñera y parte del actual, habían reiterado las difíciles condiciones socioeconómicas de la mayoría de la población, las que aumentaban las tensiones sociales a punto de estallar, no anticipamos la intensidad y extensión de las mismas.

Las negativas consecuencias del modelo económico capitalista neoliberal generador de profundas desigualdades, junto a una amplia contrarreforma orquestada por la derecha para revertir los cambios estructurales impulsados por el Gobierno anterior, alertó a la ciudadanía respecto de que el proceso de profundización democrática no seguiría adelante y que, por el contrario, habría importantes reversiones. Enfrentando la protesta sin cambiar su mirada programática, el Ejecutivo no entendió la naturaleza de la misma, por lo que reaccionó mal y tarde. En una muestra de su ya tradicional falta de control de crisis, propuso una agenda social limitada, envió proyectos de ley al Congreso y desplazó su responsabilidad hacia los parlamentarios, a la vez que militarizaba el conflicto.

En el marco de una larga erosión de la legitimidad de la autoridad y de sus instituciones, la demanda nacional por una nueva Constitución ha convocado a la mayoría del país, convencida de la necesidad de cambiar aquellas disposi-

ciones constitucionales que impiden enfrentar los urgentes desafíos sociales, políticos y económicos que se arrastran ya largamente en el país.

La crisis también impactó fuertemente en la coalición de gobierno. El proceso de elaboración de la nueva Constitución ha generado en la Unión Demócrata Independiente, la UDI, el temor a una fuga de votos hacia el Partido Republicano, recién inscrito por José Antonio Kast, lo que la ha llevado a radicalizar su posición de extrema derecha defensora del *statu quo*. La alternativa de aprobar o rechazar una nueva Constitución en el plebiscito programado para el 26 de abril abrió un conflicto transversal en los partidos de la coalición. En esta tensión ha reaparecido el “pinochetismo”, por largos años sumergido en la derecha chilena.

A los efectos políticos de la crisis se les han sumado la falta de dinamismo del modelo económico, producto de la falta de innovación, y la estrechez de miras de la iniciativa empresarial, que no facilita la diversificación productiva y la creación de empleos de calidad. Su impronta anti Estado ha mercantilizado las urgencias ciudadanas e impedido la adecuada provisión de derechos sociales en salud, educación, previsión social, relaciones laborales, servicios públicos y protección de los consumidores.

Especial incapacidad al respecto han mostrado el sistema previsional y de salud.

En materia previsional, los jóvenes ven cómo sus abuelos no pueden acceder a la jubilación, porque con ello su nivel de vida se reduce drásticamente, y si pierden el trabajo la pensión de la AFP es menos de la mitad de los ingresos de los últimos cinco años. Sus padres enfrentan un desequilibrio financiero creciente porque los ingresos están estancados, el costo de vida crece sin tregua y han copado su capacidad de endeudamiento. Los jóvenes están expuestos a un mercado laboral cada vez más estrecho para empleos a jornada parcial y con compensaciones cada vez más bajas en términos de posibilidades de consumo. No es de extrañar que, en estas condiciones, las encuestas y la consulta municipal hayan puesto el mejoramiento del sistema de pensiones como una prioridad nacional.

En el caso del sistema de salud, este enfrenta una crisis de su propia estructura de funcionamiento, plagada de ineficiencias sectoriales profundizadas por insuficientes recursos, burocratización excesiva, además de débiles relaciones de confianza entre los equipos de salud de los distintos niveles de atención y la población. Y como respuesta a la protesta nacional, el Ejecutivo ha propuesto una reforma de Fonasa que tiende a beneficiar al sector privado más que a la provisión universal de servicios de calidad estatales.

Simultáneamente, el Gobierno mostró una agenda laboral fracasada y

enfrentó una derrota en su propuesta de reducción de la jornada laboral de 42 horas. Su agenda laboral pretendía desmontar lo que en la anterior administración se había logrado con el Proyecto de Modernización de las Relaciones Laborales, mal conceptualizado como la Reforma Laboral del gobierno de Bachelet. Ya en mayo de 2019 se constataba que la reforma laboral del actual gobierno era poco ambiciosa y que no apuntaba a resolver parte importante de los problemas existentes.

En el campo educacional, el modelo neoliberal ha mantenido en los niveles básico y medio un predominio de soluciones de mercado y un creciente eficientismo, políticas e instrumentos de cuasimercado, una concepción utilitaria de la educación, comprensión de las políticas educativas como proyectos o soluciones a problemas puntuales del sistema escolar, confundiendo el gestionar políticas con definir metas e indicadores. Esto es, una visión tecnocrática de la gestión y pedagogía y una falta de relato democrático e inclusivo. En el marco de la gran protesta nacional, la movilización de la Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios de Chile (ACES) en contra de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) ha vuelto a poner en la discusión el tema de su carácter discriminatorio.

Igualmente, en la educación universitaria se ha mantenido la inequidad en el acceso a una oferta de calidad, junto a altas tasas de deserción y desigual inserción laboral, lo que sigue generando exclusión, segregación social y reproducción de las desigualdades sociales. Se da un estado de rezago entre aquellos estudiantes que no cuentan con suficiente capital cultural, lo que resulta en ineficiencia interna del sistema y mayores costos para las familias e instituciones. La regulación de este “mercado” con un Estado débil ha generado una gran heterogeneidad en la calidad de las instituciones y en la oferta del pre y posgrado, además de saturación de profesionales desvinculados con el sector productivo. La escasez de recursos en las universidades estatales y los ahorros en pro del lucro de las privadas han llevado a reducción de jornadas completas, bajando la calidad de la docencia y de la investigación.

Refutando que las reivindicaciones por la igualdad de género sean tema del pasado, entre 2016 y 2017 la ola feminista tomó niveles de masividad inéditos. En todo el mundo y en los más diversos ámbitos, se destaparon casos de abuso sexual con efecto dominó: el relato de una habilitaba a la siguiente, y el estallido de denuncias generó otro nivel de conciencia en hombres y mujeres.

En Chile, la cuarta ola feminista resignificó los problemas sociales —que afectan diferenciadamente a las mujeres—, mostrando cómo impactan en distinto grado a todos quienes no pertenecen a la acotada elite rentista, predominantemente masculina, blanca y heterosexual. Los discursos de género, que habían avanzado en la elaboración del malestar resultante a partir de la

experiencia subjetiva de sobrecarga o agobio, hoy comparten en las distintas realidades de exclusión o desigualdad la percepción de deterioro en la calidad de vida y la progresiva afectación de la salud mental.

Esta resignificación ha sido tan potente que la *performance* de LasTesis denunciando la violencia patriarcal de Estado devino fenómeno mundial, y en un par de días recorrió Berlín, París, Madrid, Bogotá, México, Londres, Lima, Ecuador, Turquía y se reproduce por todo Chile. Esta masificación expresiva de la denuncia y demanda de las mujeres, puso la paridad política como tema central en el debate de la elección de constituyentes para la nueva Constitución.

De igual forma, se instaló en el debate nacional la reivindicación de los pueblos indígenas. Desde la suscripción del Pacto de Nueva Imperial en 1989 entre representantes de los pueblos indígenas y la naciente Concertación por la Democracia, los indígenas de Chile vienen manifestando de distintas formas ante el Estado, el Congreso, los partidos políticos y la sociedad civil, sus demandas de derechos ancestrales y consagrados en instrumentos internacionales —suscritos por Chile—, como el Convenio 169 de la OIT, hoy Ley de la República. Pero estas demandas nunca han sido suficientemente escuchadas ni menos acogidas de verdad. En el nuevo contexto político y social hecho visible desde el 18 de octubre, los pueblos indígenas encontraron una nueva oportunidad para construir, desde su cosmovisión y cultura, con su experiencia ancestral de vida, lo que algunos autores han denominado la “ruka de Chile”, la “casa común” de todos, pero en una paz fundada en la justicia.

Cada uno de los análisis de la realidad económica, política, social y cultural del país que presentamos en este nuevo volumen del *Barómetro de Política y Equidad*, conlleva propuestas para profundizar nuestra democracia y lograr un país menos desigual y discriminatorio. Esperamos que ellos contribuyan al debate nacional y coadyuven en el esfuerzo colectivo por la construcción de una nueva Constitución generada democráticamente, con paridad de género, presencia de los pueblos indígenas y un número importante de ciudadanos partidariamente independientes, que permita mejorar la calidad de la provisión de servicios del Estado y posibilite el procesamiento de las demandas ciudadanas por las instituciones sociales y políticas correspondientes.

Pamela Díaz-Romero
 Alfredo Rodríguez
 Augusto Varas
 EDITORES

Política

La segunda transición: hacia una nueva Constitución

Augusto Varas¹

Cabe esperar que estas clases relegadas envidien a los privilegiados sus prerrogativas y lo hagan todo para librarse de su 'plus' de privación. Donde esto no es posible, se consolidará cierto grado permanente de descontento dentro de esa cultura, que puede llevar a peligrosas rebeliones.

Sigmund Freud, *El porvenir de una ilusión* (1927)

Con su amplia lista de demandas socioeconómicas, su carácter extrainstitucional, multclasista, multigeneracional y una nunca vista masividad a escala nacional, la Gran Protesta Nacional (GPN) —iniciada el 18 de octubre y que aún continúa— forzó al Gobierno a un cambio de gabinete, a ofrecer una limitada agenda social y reiniciar el curso institucional hacia una nueva Constitución.

Junto a pacíficos ciudadanos movilizados se expresaron las violencias rebeldes, anarquistas y antisistema, de las que han profitado diversos tipos de bandas (narcos-barras bravas, grupos delictuales y ladrones oportunistas) y que han llevado al país a un quiebre de la sociabilidad existente. Por su parte, las fuerzas de orden han cometido graves y permanentes violaciones a los derechos humanos. Estas violencias han evidenciado el nuevo país que se ha ido construyendo y en que el reconocimiento social de la autoridad ha perdido legitimidad en todos los planos.

1 Doctor en Sociología, presidente de Fundación Equitas.

Nuestro análisis de las posibles causas de este fenómeno está indudablemente condicionado por la cercanía al mismo; sin embargo, destacar algunas de sus dimensiones puede servir para ir delineando un cuadro más completo. De esta forma, estableceremos los antecedentes de este movimiento, las diversas hipótesis —no exhaustivas— de su ocurrencia, y señalaremos algunos factores estructurales de contexto, así como aquellos que gatillaron su inicio.

1 La gran protesta nacional

Jamás se le pasó por la mente a Sebastián Piñera que su propuesta programática de segunda transición hacia el desarrollo integral se transformaría en los inicios de una colectiva transición hacia una nueva Constitución. Creyendo que su triunfo electoral con más de nueve puntos porcentuales sobre su rival expresaba un macizo apoyo nacional (solo fue el 26% del universo electoral), el recién elegido mandatario proyectaba gobiernos de derecha por dos periodos consecutivos a lo menos y preparaba a su ministro de Desarrollo Social, Alfredo Moreno, como seguro sucesor. Pasados los primeros tres meses de su gobierno, la creciente desaprobación de su gestión no fue considerada una señal suficientemente potente para corregir el rumbo.

La frustración y malestar social manifestados en la GPN no eran nuevos: ya se habían observado señales de ello en pleno gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle a fines de los noventa. Así, en el marco de las movilizaciones de 1997-1998, señalábamos que:

El malestar con la política recorre Chile y divide a los chilenos. Esta molestia se expresaría frente al sistema de representación política, habría un profundo malestar en materias económico-sociales, y un difuso inconformismo producto de la contradicción entre una aceptación de las metas de desarrollo económico y un rechazo a las políticas para lograrlas. Estas tres grandes expresiones del malestar con la política están mostrando la existencia de una grieta creciente entre las instituciones políticas y económicas existentes, y sus titulares, y el resto de la ciudadanía. (Varas, 1998)

Ese temprano malestar continuó profundizándose y se manifestó recurrente y crecientemente a través de movilizaciones sectoriales, como aquellas de los estudiantes universitarios contra la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) o Ley Marco de Educación (1997); de los “Pingüinos” (estudiantes secundarios, en 2006) y de los universitarios y secundarios contra la privatización de la educación (2011-2012); de los pensionados por No+AFP (2016); de las estudiantes universitarias (2018); y de la huelga feminista organizada por la Coordinadora Feminista 8M (2019).

Estas dos últimas movilizaciones, propias de la cuarta ola feminista, son particularmente importantes para entender la naturaleza de la GPN. Por una

parte, ellas rompieron el marco cultural y formal de las manifestaciones anteriores con su combativa irreverencia antipatriarcal; y, por la otra, como lo señala Pamela Díaz-Romero (2019), resignificaron el sentido de la movilización político-social en el país dándole un carácter derechamente anticapitalista y antineoliberal. Así, estas movilizaciones significaron “la reconversión del movimiento: anticapitalista, antirracista, ecologista, conectado con los derechos de la clase trabajadora y los inmigrantes” (Díaz-Romero, 2019, p. 145). Estas protestas han dado lugar a nuevos repertorios —nuevos tipos de intervenciones públicas, iconografías y otras manifestaciones— que han renovado la relación entre el movimiento social y la opinión pública, permitiéndole al primero alcanzar la aprobación de la segunda, y sobrepasando las típicas marchas, tomas o actos de violencia.

Por otra parte, los incendios de bancos, empresas sanitarias y eléctricas, AFP, universidades, sedes partidarias y de congresistas, cuarteles policiales, cadenas de supermercados y farmacias por algunos manifestantes, han mostrado el sentido político de las movilizaciones, las que han sido aprovechadas por bandas delictuales, grupos de saqueadores y oportunistas observadores. Así, la GPN no solo ha cuestionado el sistema capitalista neoliberal existente, obligando a las autoridades a ceder la posibilidad de un cambio estructural producto de una nueva Constitución de signo contrario a la actual, sino que también ha evidenciado la profunda deslegitimación de la mayoría de los ámbitos desde donde se ha ejercido la autoridad.

Las precondiciones de la crisis estaban dadas y el país se aproximaba a ella sin que los actores políticos —o una buena parte de ellos— advirtieran su llegada. Tres meses antes de su irrupción, afirmábamos que “las difíciles condiciones socioeconómicas de la mayoría de la población han aumentado las tensiones sociales (...). Todo ello genera condiciones propicias para un aumento del malestar y conflictividad social, por lo que no sería extraño, en lo que resta del año, un incremento de la protesta ciudadana en el espacio público” (Varas, 2019, pp. 32-33), aunque nunca imaginamos la intensidad y extensión de la misma.

2 Factores estructurales y contextuales

Las explicaciones sobre la ocurrencia de esta GPN han sido de diversa naturaleza y profundidad y sus prerequisites podrían agruparse en dos grandes tipos: los contextuales y los gatillantes.

2.1 Los factores contextuales

Una línea explicativa de esta erupción social ha sido aquella que la refiere a las consecuencias negativas de la implementación del modelo económico

capitalista neoliberal. De acuerdo con Nodo XXI,² la GPN ha sido la “culminación de dos décadas de creciente movilización social por cambios al modelo económico y valórico de la dictadura —profundizado en democracia—. Este modelo primario exportador, con “el Estado subsidiario y la focalización como principios de toda política pública (...) los bonos y subsidios financiados por los contribuyentes (...) el lucro con los derechos sociales”, generó crecimiento, pero no desarrollo, y se agotó. Por su parte, el ministro del Interior, Gonzalo Blumel, reconoció factores similares asociados a esta nueva fase del desarrollo político nacional: problemas no resueltos en salud, pensiones, delincuencia, corrupción; malas prácticas empresariales; abusos y privilegios, implícitamente señalando como causa la incompetencia gubernamental, al confesar que su sector había confiado “en que *el modelo con piloto automático* [mi énfasis] iba a ir corrigiendo los problemas en materia social”.³

Otro tipo de explicaciones se han focalizado en las crecientes desigualdades de todo tipo. En 2017, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ya había denunciado los efectos negativos de las desigualdades. Un año más tarde, Claudia Mujica y Marcela Ríos (PNUD) destacaban el tránsito de un malestar difuso a un malestar activo producto de las desigualdades de ingreso y trato, y la creciente asimetría entre crecimiento económico y percepción subjetiva de bienestar personal.⁴ Coincide con este diagnóstico el presidente de la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa), Bernardo Larraín, quien reconoció en la sociedad una “incertidumbre en el diario vivir” y el que “las expectativas siguen aumentando y la realidad empieza a ser insuficiente y produce frustración”.⁵ Abundando en estos elementos, el ministro Blumel agregó la existencia de una “mayor incertidumbre laboral y eso provoca angustia, frustración y en gran medida explica este estallido”.⁶

Esta frustración ha sido localizada, principalmente por sectores gobiernistas, en la “clase media”, como si los sectores de menores ingresos no estuvieran igual o más frustrados. Así, en la misma ocasión el ministro del Interior destacó la incertidumbre de esta clase media respecto de su futuro laboral y reconoció que con este modelo de desarrollo “la distribución de esos frutos no ha sido equitativa” generándose una fuerte preocupación en estos sectores por volver a la pobreza. En igual dirección, Vittorio Corbo, expresidente del Banco Central, agregó que “la elite política y económica no percibió a tiempo las frustracio-

2 Fundación Nodo XXI, Análisis de Coyuntura n.º 2, “Movimiento social de octubre 2019”, 8 de noviembre, 2019. <https://radio.uchile.cl/wp-content/uploads/2019/11/Analisis-de-coyuntura-N%C2%B02-8.11.19.pdf>

3 Gonzalo Blumel, Entrevista, *La Tercera*, 17 de noviembre, 2019.

4 Claudia Mujica y Marcela Ríos, “¿Cómo llegamos aquí?”, *La Tercera*, 13 de noviembre, 2019.

5 Bernardo Larraín, Entrevista, *El Mercurio*, 17 de noviembre, 2019.

6 Blumel, Entrevista, citado.

nes de la clase media, la meritocracia no funciona en el sector público y privado, nos despreocupamos de la competencia en los mercados, colusiones”.⁷ Junto con afirmar que las “soluciones privadas a problemas públicos generan una tensión mucho mayor incluso cuando son más eficientes”, el director de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez, Felipe Covarrubias, reconoció que muchos perciben “que hay un grupo privilegiado, que es difícil entrar ahí, que se mezclan la política y los negocios”.⁸

Desde la empresa privada, Bernardo Larraín develó una primera autocrítica al señalar que los empresarios vivieron “encerrados en [sus] empresas”, fueron “inactivos en la opinión pública” y no forjaron “alianzas con la sociedad civil”.⁹ A su vez, el presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), Alfonso Swett, identificó tres focos críticos: “el primero tiene que ver con el cómo enfrentar el endeudamiento que hoy están viviendo millones de personas en el país; el segundo dice relación con hacer frente a la situación de los salarios que hace insostenible muchas alzas; y por último, tratar de apoyar a las pymes con pérdidas materiales en este periodo de conflicto”. Junto con ello, reconoció la responsabilidad de su sector en la crisis, al afirmar que “tenemos que agrandar nuestros corazones con generosidad, agrandar nuestras manos y meterlas en el bolsillo y que duela”.¹⁰

La despreocupación de la elite económica por la falta de equidad que se admite en las anteriores explicaciones, se complementó con el reconocimiento de una desconsideración por la dignidad de las personas, al punto de que, en la entrevista señalada, el propio Corbo comentó que la “gente está muy insatisfecha con la calidad de los servicios del Estado, especialmente en salud pública y la educación (...) también con algunos servicios privados, donde se da cuenta de mal trato y abusos”. Desde una perspectiva distinta, Pedro Güell apunta a la falta de horizontes creíbles para resolver los problemas de desigualdad dada la existencia de unas elites distantes, abusivas e impunes; instituciones que se perciben como ineficaces, y centradas en su rentabilidad económica (salud, la educación, la previsión, la gestión urbana, la seguridad ciudadana, la cultura); y la compartida experiencia de abandono y agobio producto de la privatización de la mayoría de los bienes públicos.¹¹

Otras explicaciones de este conflictivo periodo se han dado en torno a

7 Vittorio Corbo, Entrevista, *Pulso*, 17 de noviembre, 2019.

8 Francisco Covarrubias, Entrevista, *La Tercera*, 17 de noviembre, 2019.

9 Larraín, Entrevista, citado.

10 *El Mostrador*, 29 de octubre, 2019. <https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/10/29/swett-el-presidente-de-los-empresarios-hay-que-agrandar-nuestras-manos-meterlas-en-el-bolsillo-y-que-duela/>

11 Pedro Güell, “El estallido social de Chile: piezas para un rompecabezas”. *Mensaje*, 3 de diciembre, 2019. <https://www.mensaje.cl/edicion-impresa/mensaje-685/el-estallido-social-de-chile-piezas-para-un-rompecabezas/>

la afirmación del quiebre de un supuesto “pacto o contrato social”. Para Gonzalo Blumel, “se fracturó el pacto social”, a lo que los senadores de oposición respondieron que, por tales razones, era necesario un nuevo Pacto o Contrato Social.¹² Este tipo de explicaciones supone erróneamente la existencia de un tratado previo entre las partes comprometidas a cumplir lo estipulado, situación inexistente, dado el origen del orden político y económico impuesto por la dictadura. De hecho, para la opinión pública consultada por el significado atribuido a “un nuevo pacto social”, la respuesta más recurrente fue: “mentira” (21%).¹³ Afortunadamente, los términos del nuevo itinerario constitucional suscrito por los partidos fueron realizados bajo el término de “acuerdo”. Aunque a la elite política del país le cueste aceptar, la construcción de un nuevo orden político y económico-social no será producto de un compromiso recíproco, sino de la nueva correlación de fuerzas sociales, que debería traducirse en reformas institucionales que la expresen correspondientemente.

Analizado la conducta de algunas instituciones y actores sociales y políticos, algunos analistas han identificado la *anomia* como principal rasgo de este periodo. Según Carlos Peña, esta falta de normas socialmente compartidas llevaría a desarrollar culturas institucionales propias (sería el caso de Carabineros), “donde la subjetividad de cada uno es el árbitro final” y los sujetos dejan de “interesarse por las reglas y las normas, creyendo que de esa forma la libertad alcanza su máxima expresión” (caso de las nuevas generaciones), momentos en los cuales se viviría una situación de anarquía o anomia.¹⁴ Para Marta Lagos, esta anomia, con su falta de normas compartidas, genera una ausencia de “vínculos, ligaduras, que entregan sentido, propósito en una so-

12 Yasna Provoste, Carlos Montes, Guido Girardi, Alejandro Guillier, Jorge Pizarro, Ximena Órdenes y Juan Ignacio Latorre señalaron que “el país exige hoy un nuevo pacto social, que sea capaz de terminar con los abusos y desigualdades que hasta ahora no han sido derrotados (...) esta crisis social y política es (...) por el abandono de la educación y salud pública, por las miserables pensiones, es por las expectativas de progreso familiar que se alejan, es por un Chile que excluyó a las mayorías (...) En una sociedad en que el individualismo ha calado tan profundo, las movilizaciones de estos días se transforman en un aire de esperanza para la reconstrucción de una sociedad en que los distintos humanismos sean capaces de converger en un camino unitario que sea capaz de proponerle al país una alternativa de conducción mayoritaria y responsable (...) Es nuestro deber histórico contribuir a que como país construyamos más y mejor democracia, pasemos de una economía de los *commodities* a una sofisticada y diversificada, a una esfera pública más fuerte que facilite la inclusión social y eso requiere un nuevo Pacto o Acuerdo Social que permita ese desarrollo de todas y todos”. En *Cambio 21*, 12 de diciembre, 2019 – 17:11. <https://cambio21.cl/politica/senadores-de-oposicion-entregan-propuestas-para-salir-de-la-crisis-y-plantan-plebiscito-chile-necesita-un-nuevo-pacto-social-que-asegure-gobernabilidad-5db31b24cd49b02fbd19dad3>

13 <https://www.criteria.cl/wp-content/uploads/2019/11/ACC-October-2019.pdf>

14 Algunas columnas de Carlos Peña al respecto en *El Mercurio*: “La anomia de Carabineros”, 23 de diciembre, 2018; “El malestar en la cultura”, 20 de octubre, 2019; “Viejas verdades”, 1 de diciembre, 2019. <https://www.elmercurio.com/blogs/columnistas/1/pena-carlos.aspx>

ciudad, vínculos sociales necesarios para que una sociedad funcione”.¹⁵ Sin entrar en disquisiciones sociológicas sobre la anomia, podemos coincidir en que la GPN develó un rechazo mayoritario a los objetivos sociales oficiales y a las normas institucionales establecidas para alcanzarlos, lo que transformó la protesta en rebelión endémica (Merton, 1964, p. 198). Interesa, entonces, explorar las causas de esta reacción nacional.

La ruptura del supuesto “pacto” no fue otra cosa que la bancarrota de un modelo socioeconómico capitalista neoliberal. Sus principales representantes han reconocido la falta de calidad en la provisión de servicios públicos y privados y la colusión entre política y negocios, lo que —a su juicio— ha generado un amplio malestar activo frente a las desigualdades, las incertidumbres y la frustración de expectativas. Así, gobiernistas y opositores han terminado por coincidir en que la desigualdad en el país es una realidad apremiante. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) en su último *Panorama Social*, en 2017, “el 50% de los hogares menos favorecidos tenía solo un 2,1% de la riqueza neta del país, el 10% más rico concentraba dos terceras partes (66,5%) y el 1% más rico el 26,5%” (p. 62). Y entre 2015 y 2017, la pobreza multidimensional se mantuvo estancada en torno a un 20% (20,9 y 20,7, respectivamente). Rossana Castiglioni (2019, pp. 8-9) resume la situación social: el “50% de las personas ocupadas del país gana menos de 400.000 pesos (unos 540 dólares). El sueldo promedio per cápita en Chile asciende a 573.964 pesos (alrededor de 770 dólares). La pensión promedio para los hombres chilenos asciende a 320.000 pesos (432 dólares) y para las mujeres a 192.000 pesos (260 dólares). Tan solo 1,7% de los chilenos gana más de tres millones de pesos (algo más de 4.000 dólares). Todos los quintiles de ingresos en Chile gastan más de lo que ganan, a excepción del quintil superior”. A esta situación se le agrega que el 25% de los chilenos mayores de 18 años es deudor moroso en Dicom y “las personas con ingresos mínimo y medio —o sea, la mayoría de los chilenos— gastan un 27% de su sueldo en pagar deudas de consumo”.¹⁶ Por estas razones, el PNUD (2017) señalaba que la percepción generalizada en la población era que las distancias sociales se habían acrecentado en los últimos años (p. 98). Particularmente importantes al respecto son las marcadas diferencias en los niveles de vida de los distintos sectores poblacionales y barriales.

Esta disconformidad tiene su origen en cambios societales globales, los que también se han manifestado en el país. A nivel global, la llamada “igualización democrática” (todos somos iguales) se ha constituido en un imagina-

15 Marta Lagos, “La anomia que nos hunde”, *El Mostrador*, 4 de diciembre, 2019. Proporciona información empírica al respecto.

16 <https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/10/25/el-endeudamiento-como-gimnasia-financiera-una-de-las-claves-de-la-revuelta-de-octubre/>

rio social en el cual “los amos han perdido sus privilegios y todos *se sienten iguales*”, lo que ha convertido en incierto el estatus tradicional de la autoridad (Revault, 2014, pp. 4, 25). En el caso de Chile, se ha señalado que los cambios introducidos en democracia han hecho que “la noción de ciudadanía, y con ello necesariamente el principio de igualdad, se conviertan masivamente en horizontes normativos para la sociedad” (Araujo, 2016, p. 72). François Dubet ha señalado cuanto más “igual” se siente la persona, más intolerable le resulta la discriminación. Esta cuestiona las identidades personales al subrayar incesantemente la brecha que existe entre la manera en que los individuos se ven a ellos mismos y la manera en que los ven los demás (Dubet, 2017 Kindle, pos. 920). Es por estas razones que, a pesar de que el Índice Gini de desigualdad bajó de 0,51 en 2002 a 0,45 en 2017, no ha sido la desigualdad *per se* la que estaría detrás del descontento ciudadano. Los factores que estarían en la base de tal disconformidad por parte de los grupos no privilegiados, han sido la comparación y contraste con las condiciones de vida de los sectores afluentes minoritarios y la vivencia de una injusta discriminación asociada a esa diferencia.

Ayuda a explicar esta situación la sociología de la *deprivación relativa*, que ha establecido la fuerte relación existente entre agresión y frustración. La inicial tesis de Dollard, en 1939, donde establecía que toda agresión es producto de una frustración, le permitió a Runciman, en 1966, mostrar que la discrepancia entre la percepción de sí mismos que tienen los individuos como injustamente en desventaja respecto de otros con recompensas mayores y atributos iguales o menores, produce una deprivación relativa, lo que llevaría a conductas políticas pro cambio del orden establecido.¹⁷ Igualmente, e importante para nuestro caso, se ha observado que los niveles de deprivación relativa se incrementan cuando existe un mejoramiento efectivo de las condiciones socioeconómicas a través del tiempo, dado que aumentan las expectativas de mayores incrementos de las recompensas (Chandra & Williams, 2005).

En el caso chileno se puede establecer la existencia de esta deprivación relativa, entre otros factores, a partir de la crisis meritocrática producida por el decreciente impacto de la educación en los niveles de ingresos. Las encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) 1990-2017 muestran un bajo retorno económico de la educación. Esta situación está asociada a la ampliación masiva de la educación superior, con la consiguiente depreciación de los títulos por el aumento de la oferta, al tiempo que se han generado sesgos socioeconómicos en la ampliación de la matrícula universitaria, y el mercado del trabajo de los profesionales ha quedado segregado por el limitado acceso a las redes sociales de la elite. Estas realidades se expresan en el creciente nivel

17 Para el caso de Chile, un estudio exploratorio al respecto en Varas y Contreras, 2015.

de morosidad de los estudiantes que han ingresado a la universidad con Crédito con Aval del Estado (CAE), que han aumentado de 270.000 en marzo de 2010 a más de 730.000 en 2016. Rafael Urriola constata que “las 10 comunas que registran mayor tasa de morosidad en el Gran Santiago, tienen casi el doble de pobreza multidimensional, el triple de pobreza por ingresos y la mitad de los ingresos autónomos del hogar, que las 10 comunas que registran menores tasas de morosidad. Es decir, con las reglas actuales del sistema chileno, invitar a la gente a estudiar más parece una trampa porque los resultados concretos son alto endeudamiento y pocas posibilidades de obtener trabajos que le permitan sobrevivir y pagar la deuda”.¹⁸ A esto se agrega el desacople entre el sistema educacional y el modelo económico, por lo que el “actual millón de estudiantes de educación superior, en su mayoría endeudado, jamás tendrá trabajo calificado en un modelo primario exportador de escaso valor agregado” (Nodo XXI, 2019). De esta forma, la promesa meritocrática de “a mayor educación mejores ingresos” se ha visto incumplida, generándose una amplia privación relativa, la que finalmente se ha tendido a expresar en manifestaciones extrainstitucionales masivas y agresiones violentas contra los símbolos del actual estado de cosas. Situación reconocida incluso por Lucía Santa Cruz, consejera de Libertad y Desarrollo, quien establece el vínculo entre esta crisis y el resentimiento que ella provoca: “la promesa, solo parcialmente cumplida, de la meritocracia como eje rector de una economía de mercado, y la rabia que provocan los beneficios que no son el resultado de mercados competitivos, sino de privilegios, corrupción y malas prácticas empresariales o políticas”.¹⁹

2.2 Los factores gatillantes

La situación generada por las dinámicas de largo plazo anteriormente descritas se combinó durante el presente año con la naturaleza de las políticas públicas de la nueva administración. Así, la mentada “segunda transición hacia el desarrollo integral” tuvo como uno de sus pilares una amplia contrarreforma orientada a revertir los cambios estructurales impulsados por el Gobierno anterior.

La implementación de estas políticas alertó a la ciudadanía respecto de que el proceso de profundización democrática no seguiría adelante y, por el contrario, habría importantes reversiones. Esto se evidenció claramente en las artimañas desarrolladas para no implementar debidamente la ley de aborto en tres causales, demorar *sine die* la desmunicipalización de la educación pública, la reinstalación de hecho de la selección en el ingreso escolar, las mo-

18 Rafael Urriola, “¿Sabe por qué las marchas no se acabarán?”, *El Mostrador*, 7 de diciembre, 2019. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2019/12/07/sabe-por-que-las-marchas-no-se-acabaran/>

19 Lucía Santa Cruz, “¿Qué pasó? ¿Qué pasará?”, *El Mercurio*, 6 de diciembre, 2019.

dificaciones al Plan de Derechos Humanos, entre las cuales no se procedió a la aprobación del matrimonio igualitario. De igual forma, las propuestas de reformas laborales y la flexibilización de la jornada de trabajo, la erosión del sindicato y fortalecimiento de los grupos negociadores, el debilitamiento de la Dirección del Trabajo, la reintegración tributaria, los cambios al sistema de evaluación ambiental y la eliminación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en el proceso de establecer restricciones de agua, entre otras, dieron claras señales sobre la estrategia gubernamental de hecho.

A las anteriores reversiones se les agregó el pobre desempeño de la economía en el mismo periodo, producto de la situación económica mundial y de la ausencia de una efectiva política contracíclica del Gobierno, todo lo cual empeoró las expectativas de mejoramiento familiar e individual.

El conjunto de políticas regresivas de la actual administración fue concomitante con la deslegitimación de las principales instituciones estatales. En el caso del Ejército, continuaron los juicios por venta de armas a narcos, fraude con recursos provenientes de la Ley Reservada del Cobre, reembolso ilegal de sobreprecio de pasajes y demanda por lavado de dinero por un Comandante en Jefe. En Carabineros, el asesinato del comunero mapuche Camilo Catrillanca develó el inadecuado entrenamiento de los policías involucrados en el Comando Jungla, la vergonzosa “Operación Huracán”, lo que se sumó a los ilícitos cometidos por el Departamento de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, el apropiamiento indebido de asignaciones estatales para el pago de jardines infantiles, y la malversación de caudales públicos, asociación ilícita, lavado de activos, falsificación de instrumento público y fraude al fisco (“Pacogate”). La errática conducta del Gobierno al respecto profundizó su descrédito.

Por su parte, el controvertido rol del Tribunal Constitucional; las diferencias públicamente debatidas entre este y la Tercera Sala Constitucional y Contencioso Administrativo de la Corte Suprema sobre sus respectivas prerrogativas; el diferendo entre Codelco y la Contraloría General de la República sobre la capacidad de fiscalización de esta última sobre la empresa cuprífera estatal; las tensiones y conflictos internos en la Fiscalía Nacional y los escándalos y juicios contra fiscales, junto a las permanentes críticas a los tribunales por su política pro reo, mostraron la profunda tensión política institucional al interior del Estado, generando incertidumbre sobre la efectiva protección de derechos por parte de la judicatura.

Estas tensiones y conflictos institucionales coincidieron con la permanente baja apreciación pública de los partidos políticos y del Congreso, mostrándose una vez más la desconexión entre las bases representables y las coaliciones políticas. Al mismo tiempo, estas últimas sufrían serias disensiones internas, como sucedió y continúa sucediendo en Chile Vamos, la ex Nueva Mayoría y el Frente Amplio.

Ese era el clima institucional a la llegada del presente año laboral, el que fue inaugurado por el masivo Paro Internacional de Mujeres del 8 de marzo, convocado por la Coordinadora Feminista 8M. Haciéndose eco de demandas nacionales, el carácter social, económico y político de esta plataforma quedó claramente establecido. Las demandas por vivienda, pensiones, trabajo, educación, modelo de desarrollo, cultura y migración proyectaron las demandas feministas, junto a otras similares, hacia una de cambio sistémico.²⁰

A esta movilización le siguió la de estudiantes, quienes el 15 de abril se tomaron el Liceo Barros Borgoño con la consigna “A 10 años de la Revolución Pingüina, aquí estamos otra vez”. La toma del Instituto Nacional (IN) en mayo se sumó a la de los liceos Carmela Carvajal de Prat, Javiera Carrera, José Victorino Lastarria, Arturo Alessandri Palma, Aplicación, Internado Nacional Barros Arana (INBA) y Liceo Siete de Santiago.

La emblemática toma del IN tuvo tres ejes centrales, que conformaron su petitorio: una transformación del modelo educativo con enfoque en la salud mental de los estudiantes, terminar con el financiamiento por asistencia o *vouchers* y poner fin a la criminalización del movimiento estudiantil. Esto último, a raíz de la aplicación de la Ley N.º 21128, Aula Segura, aprobada en diciembre de 2018, aplicable a los establecimientos que reciben subvención del Estado y que autoriza cancelar matrícula o expulsar estudiantes en casos de violencia grave que afecten los derechos e integridad física o psicológica de algún miembro de la comunidad educativa.

Los inapropiados desalojos de la toma del IN llevados a cabo por Fuerzas Especiales de Carabineros y su desproporcionado uso de la fuerza en estos operativos agudizaron la confrontación con los estudiantes, incrementando

20 El Programa de la Huelga General Feminista del 8 M postulaba: 1. Fin a la violencia política, sexual y económica hacia mujeres, disidencias sexuales, cuerpos racializados, migrantes y comunidades. Denunciamos la justicia patriarcal y racista. ¡No más femicidios en la impunidad! 2- Trabajo digno, estable y seguro para todxs. Fin a las AFP. Por un nuevo sistema de seguridad social, salud y cuidados. ¡Cuidar y criar también es trabajar! 3. DD.HH. y constitucional a la vivienda digna. Producción social del hábitat en manos de pobladoras y pobladores. Banco de suelos y movilidad. 4. Nueva ley de migración con enfoque de derechos y género. Libre organización y sindicalización de mujeres migrantes. Transversalizar el antirracismo en el feminismo. 5. Despenalización social del aborto. Derecho al aborto libre, legal, seguro y gratuito. Reconocimiento de derechos sexuales y reproductivos como DDHH. 6. Justicia y Verdad ante violaciones de DD.HH. que precarizan la vida. Construir memoria feminista, antirracista, antipatriarcal, anticolonial y anticapitalista como herramienta para las luchas y resistencias. 7. Derecho a la educación artística interdisciplinaria. Nuevo sistema de financiamiento público a cultura la cultura y las artes. Ley de medios en Chile con perspectiva feminista. 8. Fin al extractivismo: No más zonas de sacrificio. Soberanía y autodeterminación de pueblos y territorios en resistencia. Desmilitarización en Wallmapu. Justicia para macarena Valdés, Camilo Catrillanca y todxs los que luchan. 9. Activismo feminista y *queer* en todos los territorios. Reconocimiento social y tipificación de incitación y crímenes de odio. Programas educativos sobre disidencias sexuales y género en educación y salud pública y privada. 10. Educación como derecho social desmercantilizado. Modelo educativo democrático, no sexista, anticolonial y laico. [En diversos medios]

los niveles de violencia, lo que derivó en los primeros días de noviembre en la suspensión del año escolar tanto en el IN como en el INBA.

Este era el ambiente político y social del país cuando el 4 de octubre la ministra de Transporte y Telecomunicaciones, Gloria Hutt, anunció un alza de \$30 en la tarifa punta del metro, lo que fue ironizado por el entonces ministro de Economía, Andrés Fontaine, quien invitó a levantarse más temprano dado que, según él, “se ha abierto un espacio para que quien madrugue pueda ser ayudado a través de una tarifa más baja”.²¹ Tres días más tarde, el medio anarquista internacional *Contra-info* llamaba a las bases santiaguinas a una semana de sabotaje y evasión en el transporte público, entre el 7 y el 14 de octubre:

Santiago de Chile [sic] (transantiago-metro). Hoy 6 de octubre del 2019 hacemos un llamado al territorio de Santiago-Chile al sabotaje y la evasión masiva de los sistemas de transporte público. No podemos quedarnos de manos cruzadas a las arremetidas de los gobiernos de turno, las alzas en los pasajes no son cosa menor, por eso hacemos el llamado a alzarse contra la oligarquía, contra el sistema y el capital. El llamado es que desde el lunes 7 de octubre del presente año, se sabotee y se evada. Un micro quemado no nos devolverá nada, un pako tampoco. Pero es la forma que hemos tenido que tomar en contra del poder y sus esbirros.²²

La suerte estaba echada. Gracias al amplio acceso a redes sociales, la ciudadanía y los diversos grupos iniciaron el conjunto de acciones colectivas que convergieron en la GPN del 18/O.

3 La reacción del Ejecutivo

Enfrentado a esta situación, el Ejecutivo no entendió la naturaleza de la protesta, por lo que reaccionó mal y tarde, evidenciando su ya tradicional falta de control de crisis, proponiendo una agenda social limitada, enviando proyectos de ley al Congreso, desplazando su responsabilidad hacia los parlamentarios y militarizando el conflicto.

3.1 Control de crisis

Esta huida hacia adelante profundizó el fracaso del Gobierno en el manejo de la crisis, lo que se ha traducido en la más baja aprobación de un mandatario desde 1990.

En una aguda reflexión a un mes de la GPN, Manuel Castells analizaba la situación en Chile y diagnosticaba la existencia de una “crisis de la gestión de

21 https://www.cnnchile.com/lodijeronencnn/entrevista-ministro-economia-tarifa-metro_20191007/

22 <https://es-contrainfo.espiv.net/2019/10/07/santiago-chile-llamado-a-una-semana-de-sabotaje-y-evasion-del-transporte-publico/> Protestas previas por el alza de la tarifa en febrero de 2010 se habían organizado en la estación de metro Pudahuel.

crisis", producto de la ilegitimidad de las instituciones y procedimientos democráticos, lo cual "produce un bloqueo y los ciudadanos, al advertir eso, optan por salirse del marco, lo desbordan y ahí vienen las explosiones sociales".²³

La gestión de crisis por el Gobierno se caracterizó por graves errores en materia de orden público y seguridad ciudadana. Fracásó en su prevención oportuna, no los diagnosticó adecuadamente y acudió a analistas para obtener ideas, además de reaccionar mal y tarde ante las manifestaciones de descontento. Así, la ministra Hutt afirmó que la medida de bajar la tarifa no surgiría "del nivel de violencia que hemos visto", y el Gobierno se demoró tres días en renunciar al alza.

Si bien el presidente hizo, aunque tarde, un cambio de gabinete, producto de su tendencia a monopolizar la atención concentró toda la crítica y responsabilidad en él, cuando había otros responsables, como el ministro del Interior, realidad de la que se convenció a duras penas. Convocó a otros poderes del Estado, sin agenda ni resultados, y descapitalizó la iniciativa. Criminalizó la protesta social (wasap de Cecilia Morel mostró el errado diagnóstico de la situación en Palacio), por lo que, usando información equivocada producto de un absurdo análisis de *big-data*, declaró la guerra, instauró la lógica del enemigo y pinochetizó su imagen en la Guarnición de Santiago del Ejército, rodeado de oficiales en tenuta de combate. Como si todo lo anterior no fuera suficiente, no fiscalizó el uso racional de la fuerza ni controló la ejecución adecuada del despliegue de carabineros y militares, dejando desprotegido el metro y comercios y abriendo espacio a saqueos, lo que generó ese fin de semana una situación de anarquía en el país.

3.2 Agenda social

En parte, las dificultades del Ejecutivo para responder adecuadamente a la crisis remiten a las grandes diferencias al interior de Chile Vamos sobre la forma de enfrentarla, discrepancias que se aminoraron pero no desaparecieron después del cambio de gabinete. Por estas razones, el presidente dilató el anuncio de su agenda social, profundizando con ello su mala gestión de crisis, a la vez que las medidas económicas consignadas eran menores en relación con las amplias y urgentes demandas.

Quienes entendieron mejor el peligro que corrían fueron los empresarios, que a pocos días de la GPN y siguiendo a Andrónico Luksic (Quiñenco), anunciaron que establecerían un sueldo mínimo de \$500.000 (Tanner, Crystal Lagoons, Latam Airlines). Por su parte, la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC), a fines de octubre lanzó una agenda de diálogo para mejorar

23 Manuel Castells, Entrevista, *El Mercurio*, 17 de noviembre, 2019.

salarios y apoyar a pymes afectadas. Igualmente, AES Gener se mostró abierta a reducir las tarifas eléctricas.

No obstante, después de reunirse con los partidos de gobierno y sin resolver los temas de fondo, el presidente anunció un conjunto de medidas que mantuvieron los marcos tradicionales de su gestión (Anexo I). Frente a estas medidas, pronto surgieron las críticas y propuestas alternativas, como las de la Mesa de Unidad Social (Anexo II) —invitada a La Moneda un mes y medio después de iniciada la GPN— y del opositor recién creado Foro para un Desarrollo Justo y Sostenible, el que contrapropuso:

en lo inmediato, es necesario: un aumento sustantivo del salario mínimo, generar programas masivos de reincorporación de los jóvenes a los sistemas de educación y capacitación laboral, crear nuevos espacios culturales y condonar deudas educacionales, establecer programas de empleo productivos que permitan enfrentar el aumento en el desempleo coyuntural que se pronostica (una línea importante es un programa de reconstrucción de la infraestructura dañada), reajuste de la pensión básica solidaria (PBS) que permita superar la línea de la pobreza, construir un pilar solidario con aportes de los empresarios que permita financiar pensiones contributivas dignas, revisar sistemas de tarifas de servicios públicos y concesiones, asegurar un precio justo para los medicamentos y otros productos y servicios básicos, racionalizar los subsidios al sistema de transporte público, y garantizar equidad territorial mediante cambios estructurales, y un aumento sustantivo del aporte estatal a los municipios. (Foro, 2019)

Incluso desde su propio sector, Pablo Ortúzar, del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES), planteaba la necesidad de ir más allá de las propuestas presidenciales:

Despejar la calle exige una agenda de reformas sociales que se haga cargo de detener los abusos del sistema, y no solo de meterle más plata al sistema. Estas reformas deberían incluir, por lo menos, a las AFP (separar tercera y cuarta edad, poner tope de ganancia, comisiones vinculadas a resultado), a las isapres (seguro universal de salud, isapres como aseguradoras complementarias), a las farmacias (las 15 medidas propuestas por la FNE), a la banca y el *retail* (tope a la carga anual equivalente de los préstamos) y a las cárceles y el Sename (derechos humanos básicos garantizados). A esto se podría sumar el grave problema de vivienda que enfrentan las personas que reciben subsidios del Serviu que, al final, terminan siendo inútiles para conseguir un hogar (esto exige un cambio en las reglas del juego en la industria inmobiliaria en lo relativo a la vivienda social).²⁴

Ante estas críticas y adoptando una política con rasgos keynesianos, final-

24 Pablo Ortúzar, "Acuerdo nacional por la dignidad", *La Tercera*, 30 de noviembre, 2019.

mente el Gobierno anunció un plan de reactivación por USD 5500 millones,²⁵ pero sin enfrentar los temas sociales de fondo.

3.3 La militarización del orden interno

A consecuencia de la pobre gestión de crisis y haciéndose eco de la errónea información sobre injerencia extranjera en la protesta, el día subsiguiente de la GPN el presidente, en la Guarnición Militar de Santiago y rodeado de uniformados y del ministro de Defensa, anunció: “Estamos en guerra contra un enemigo poderoso”. Evidenciando el débil control gubernamental sobre las Fuerzas Armadas, en la mañana del 21 de octubre el jefe de la guarnición, general Javier Iturriaga, afirmaba que “no estaba en guerra con nadie, que era un hombre feliz”.²⁶

El 7 de noviembre el presidente convocó al controvertido Consejo de Seguridad Nacional (Coseña) y a continuación presentó una serie de medidas para mantener el orden público: leyes antisaqueos, antiencauchados y antibarricadas; proyectos de ley para proteger a las policías; modernización del sistema de inteligencia y de las policías; creación de un equipo especial de abogados en Interior para interponer querellas criminales; un equipo mixto especial de policías y Fiscalía; el aumento de la capacidad aérea de las policías; y un mecanismo para presentar denuncias de violaciones de derechos humanos.

El ministro del Interior, Gonzalo Blumel, justificó la convocatoria al Coseña,²⁷ argumentando que “hay un problema de seguridad nacional”, basándose en el mandato constitucional según el cual el Presidente de la República puede “disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional” (Art. 21:17°), que “Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional” (Art. 1), que el Consejo de

25 Plan que incluye: 1. La protección del empleo y de los ingresos familiares consistente en un proyecto de ley para que los empleadores y los trabajadores dependientes afiliados al seguro de cesantía puedan pactar jornadas reducidas, en donde los trabajadores podrán obtener un complemento desde el seguro; fortalecimiento del seguro de cesantía en forma transitoria; y aceleración de la transición del componente solidario de las pensiones con un costo anual de USD 400 millones por dos años. 2. Reconstrucción y reactivación económica: USD 921 millones para la reconstrucción de metro; proyectos de inversión en regiones por USD 480 millones; construcción de vivienda, subsidios y mejora de barrios por USD 350 millones; adelanto de inversión en equipamiento local por USD 218 millones; y el tren Santiago-Melipilla, con un costo total de USD 1.500 millones en cinco años. 3. Apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes): devolución anticipada del impuesto a la renta liberando USD 536 millones, facilidades para el pago del IVA, liberando otros USD 564 millones, y un régimen especial para donaciones a pymes.

26 https://www.cnnchile.com/pais/general-iturriaga-soy-un-hombre-feliz-no-estoy-en-guerra-con-nadie_20191021/

27 De la carta a *El Mercurio* junto con Felipe Agüero y Claudio Fuentes, “Sobre el Coseña”, 10 de noviembre, 2019.

Seguridad Nacional es el encargado de asesorar al Presidente de la República en las materias vinculadas a la seguridad nacional (Art. 106) y que las FF.AA. “son esenciales para la seguridad nacional” (Art. 101).

El problema es que este concepto, importado de los EE.UU. en los años cincuenta y que en la región se enfocó en el “enemigo interno”, no tiene una definición en la Constitución, refiriéndoselo indistintamente a la seguridad pública, de la Nación; la seguridad individual, del Estado, social, legal, externa y pública interior. Sin embargo, ocupa un lugar central en la Constitución. En su Capítulo XI incluye equivocadamente a las Fuerzas Armadas como poder del Estado y a la seguridad nacional como su doctrina, extendiendo y legitimando sus roles no militares en la sociedad.²⁸ Así, el rol castrense —que debería limitarse a los estados de excepción— se extiende abusivamente a amplios campos de las actividades nacionales.

La convocatoria al Cosena profundizó la política del Ejecutivo de involucrar sistemáticamente a las FF.AA. en el orden interno. Las iniciativas para expandir los roles de las Fuerzas Armadas hacia áreas no profesionales se han reiterado en los gobiernos del presidente Piñera. En su primer mandato se implementó el Plan Frontera Norte, que incluyó al Ministerio de Defensa en tareas de protección de la frontera marítima y terrestre en el norte del país (regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta). Siguiendo esta política, en su segundo gobierno se formuló el Plan Frontera Norte Segura (marzo-julio, 2018), el que puso a trabajar coordinadamente a las FF.AA., la Policía de Investigaciones (PDI), Carabineros, Gendarmería, el Servicio de Impuestos Internos (SII) y la Unidad de Análisis Financiero (UAF) de las respectivas fiscalías, y le dio al Comando Conjunto Norte la tarea de eje coordinador de las FF.AA. para la entrega de sus datos de inteligencia.

En el área de salud, en marzo de 2018 se firmó un convenio entre los ministerios de Defensa, Salud y Justicia por el cual las FF.AA. participaron activamente en la campaña de vacunación en contra de la influenza. Además, el Ministerio de Defensa Nacional, el Estado Mayor Conjunto (EMCO) y las tres ramas de las Fuerzas Armadas apoyaron la red de salud pública (junio, 2019), desplegando dispositivos sanitarios en apoyo a los hospitales San José y Félix Bulnes para recibir a pacientes que el sistema público derivara.

De igual forma, el Plan Código Azul (creado en julio de 2018) volvió a convocar en julio de este año a las intendencias, la Oficina Nacional de Emergen-

28 El concepto de seguridad nacional incide en funciones militares ajenas a ellas, como la reserva de los actos y resoluciones de los órganos del Estado (Art. 8); el orden público durante las elecciones (Art. 18); poder de limitación de la libertad de enseñanza (Art. 19:11°), el derecho de asociación, huelga (Art.11:15°,16°), el emprendimiento económico (Art.19:21°) y el derecho de propiedad y las concesiones (Art.11:24°); el posibilitar pagos no autorizados (Art.32:20°).

cias del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Onemi), el Ejército y representantes de la sociedad civil y de la empresa privada para “cuando las condiciones climáticas extremas pongan en riesgo a quienes viven en situación de calle”. Este plan se puso en acción en las regiones Metropolitana, Valparaíso, O’Higgins, Maule, Ñuble, Biobío y Araucanía.

El Decreto 265 (9 julio, 2019) autorizó “la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles y policiales competentes para actuar en relación a actividades que se vinculen al narcotráfico y crimen organizado transnacional”. Paradójicamente, el anterior 22 de mayo Piñera había rechazado la idea de involucrar a las instituciones armadas en el orden público, “porque no están preparadas, ni entrenadas para este tipo de materias, están preparadas para otras cosas, defender la soberanía, la integridad territorial, colaborar en tiempos de catástrofes”.²⁹

Esta práctica de usar a las FF.AA. en tareas no profesionales, ya habitual en los dos últimos gobiernos de derecha, había sido formalizada por el ministro de Defensa en la inauguración del año académico de las FF.AA. el mes de marzo de 2019 cuando, preparando a las instituciones para el decreto que se venía, destacó que más allá de las tareas profesionales, el rol de los militares “es polivalente y que deben estar entrenados y preparados para atender amenazas diversas, como son las que vienen de la mano del cambio climático (...) la activa y decisiva participación en las emergencias, *el apoyo a las acciones del Estado* [mi énfasis] [y] la lucha contra el crimen organizado transnacional”.³⁰ Así, las FF.AA. han participado en la extinción de incendios con sus Brigadas Forestales (Brife del Ejército y Brifar en la Armada) y a través del Transporte Estratégico de Brigadistas de la Corporación Nacional Forestal (Conaf). Se trata de actividades que van más allá de la polivalencia castrense, la que se refiere a cumplir “diferentes tareas o misiones de manera simultánea y/o sucesiva” solamente en la aplicación de la fuerza militar.³¹

Continuando con esta política y en el contexto de la GPN, el Ejecutivo envió al Senado el proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, para establecer el rol de estas en la protección de la infraestructura crítica (Boletín N.º 13.088-02), estableciendo la exención de responsabilidad penal de los uniformados en esas funciones, y aplicando para ello las normas contenidas en el Código Penal y en el de Justicia Militar.³² Producto

29 <https://www.meganoticias.cl/nacional/268068-presidente-pinera-decreto-fuerzas-armadas-narcotrafico-frontera-22-de-mayo-ahora-noticias.html>

30 <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/CLASE-MAGISTRAL-TEXTUAL-19032019.pdf>

31 <https://www.ejercito.cl/?menu&cid=18>

32 “Para efectos de la aplicación de los artículos 10 N° 4°, 6° y 10° del Código Penal, y 208 del Código de Justicia Militar, la necesidad del medio empleado, el cumplimiento del deber y de la consigna se cum-

del rechazo opositor a estas exenciones, el proyecto de ley sería reformulado y se realizaría una reforma constitucional para agregar un nuevo estado de excepción o de emergencia. Igual rechazo mereció esta propuesta por parte del general (r) Eduardo Aldunate, exjefe de la misión de paz en Haití, afirmando que “la presencia de soldados en la calle es el fracaso de la política”.³³

4 Las acciones extrainstitucionales

El rol de las acciones extrainstitucionales en este proceso ha sido reconocido por todo el espectro político. El presidente del Senado, Jaime Quintana, señaló que “esta Constitución se la vamos a deber a las personas que llevan semanas en la calle manifestándose”;³⁴ y, desde la otra vereda, Francisco Covarrubias, decano de la Escuela de Artes Liberales de la Universidad Adolfo Ibáñez, reconocía que “si aquí el terror no hubiera estado presente, las reacciones posiblemente hubieran sido distintas”.³⁵ La profundidad del cuestionamiento político al Gobierno que generó la GPN se puede dimensionar en las palabras de Covarrubias, quien agregó que durante el 18/O “existió la posibilidad de que el Presidente de Chile tuviera que salir en helicóptero”. Fue esa una percepción mayoritaria en el país después de ese fin de semana, en el que el 59% de los entrevistados percibió que la democracia estuvo en peligro (Activa Research, 2019, p. 34).

plirá mediante el estricto apego a la normativa vigente, en particular, a las reglas del uso de la fuerza que determine el Presidente de la República, a través de un decreto supremo expedido por el Ministerio de Defensa Nacional” [Véase Boletín N.º 13.088-02, proyecto de ley, iniciado en Mensaje de S. E. el Presidente de la República, que modifica la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas para establecer el rol de éstas en la protección de la infraestructura crítica del país cuando sea indispensable para la seguridad nacional]. CÓDIGO PENAL ART. 10. Están exentos de responsabilidad criminal: 4.º El que obra en defensa de su persona o derechos, siempre que concurran las circunstancias siguientes: Primera.-Agresión ilegítima. Segunda.- Necesidad racional del medio empleado para impedirla o repelerla. Tercera.-Falta de provocación suficiente por parte del que se defiende. 6.º El que obra en defensa de la persona y derechos de un extraño, siempre que concurran las circunstancias expresadas en el número anterior y la de que el defensor no sea impulsado por venganza, resentimiento u otro motivo ilegítimo. Se presumirá legalmente que concurren las circunstancias previstas en este número y en los números 4º y 5º precedentes, cualquiera que sea el daño que se ocasione al agresor, respecto de aquel que rechaza el escalamiento en los términos indicados en el número 1º del artículo 440 de este Código, en una casa, departamento u oficina habitados, o en sus dependencias o, si es de noche, en un local comercial o industrial y del que impida o trate de impedir la consumación de los delitos señalados en los artículos 141, 142, 361, 362, 365 bis, 390, 391, 433 y 436 de este Código. 10.º El que obra en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, autoridad, oficio o cargo. CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR ART. 208. Será causal eximente de responsabilidad para los militares, el hacer uso de armas cuando no exista otro medio racional de cumplir la consigna recibida. Serán, asimismo, causales eximentes de responsabilidad penal para el personal de las Fuerzas Armadas que cumplan funciones de guardadores del orden y seguridad públicos, las establecidas en los artículos 410, 411 y 412 de este Código.

33 Eduardo Aldunate, “Militares en la calle: yo acuso”, *El Mercurio*, 8 de diciembre, 2019.

34 <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/11/17/967466/Senado-nueva-Constitucion.html>

35 Daniel Hopenhayn, “Francisco Covarrubias: ‘En el mundo actual, un acuerdo como el del jueves es una rareza absoluta’” [Entrevista], *La Tercera*, 16 de noviembre 2019. <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/francisco-covarrubias-mundo-actual-acuerdo-del-jueves-una-rareza-absoluta/903575/>

Este nuevo contexto de violencia puede entenderse a partir de cuatro factores asociados: la crisis de representatividad, que llevó a acciones colectivas extrainstitucionales; la crisis de autoridad, que borró los límites de lo posible; la violencia usada por algunos grupos; y el no respeto de los protocolos de uso de la fuerza por las policías.

4.1 Crisis de representatividad

Las acciones colectivas extrainstitucionales de diverso tipo reflejaron la casi inexistencia de vínculos orgánicos entre la base social y política potencialmente representable y las instituciones representativas, fenómeno que se venía observando de manera recurrente a lo menos desde fines de los noventa (Heiss, 2018; Segovia, 2017). Reconocíamos esta desconexión ya años atrás, cuando afirmamos que “la demanda ciudadana por una nueva representación es clara, pero no cuenta con organizaciones sociales que le den la fuerza política necesaria para apoyar una movilización nacional en tal dirección” (Varas, 2016, p. 33). De esta manera, la GPN fue el curso natural de una crisis de representación a todo nivel.

4.2 La autoridad ilegítima

A esta crisis de representatividad se le asoció la deslegitimación de la autoridad y sus instituciones. La conmoción social observada está estrechamente asociada a esa pérdida de legitimidad de la autoridad en general en el país y, a su vez, la ha agravado. Los inéditos niveles de violencia observados durante la GPN han sido producto de esta crisis previa de legitimidad del ejercicio —formal o de hecho— de la autoridad por las diversas instituciones y grupos.

En una anticipatoria columna, dos meses antes de la GPN y a partir de un análisis histórico de las cíclicas crisis políticas ocurridas en el país, Genaro Arriagada preveía una grave situación en la cual, entre otras dimensiones, se observaría una “deslealtad hacia las instituciones [y] el auge de los extremismos”.³⁶ Comprobando estas hipótesis, Mujica y Ríos (2019, p. 14)³⁷ han identificado la baja confianza en todas las instituciones como importante antecedente de la participación extrainstitucional.

A consecuencia de los escandalosos casos de falta de probidad de las instituciones llamadas a mantener el orden público —Carabineros y FF.AA.—, su derecho a ejercer la autoridad ha sido cuestionado socialmente, de la misma forma en que los abusos sexuales de sacerdotes y la lenidad de la jerarquía frente a ellos han derrumbado la autoridad moral de la Iglesia católica. A su

36 Genaro Arriagada, “En Chile, ¿dónde estamos hoy?”, *El Mercurio*, 17 de agosto, 2019.

37 Mujica y Ríos, “¿Cómo llegamos aquí?”, cit. nota 4.

vez, los conflictos económicos en las Iglesias evangélicas han producido algo parecido. La colusión empresarial, el uso de paraísos fiscales, las evasiones de impuestos de empresas y grupos de altos ingresos y el financiamiento empresarial ilegal de la política, junto a sus orientaciones antisindicales y resistencia a los aumentos de los niveles salariales intraempresas, han arruinado el poco prestigio y autoridad que tenían. La banca, las AFP, las grandes farmacias y supermercados se habían convertido en símbolos de la mercantilización del ciudadano. Los partidos políticos y el Congreso han sido igualmente dañados por la colusión entre dinero y política, a la vez que sus limitadas atribuciones impiden una adecuada representación de sus electores. La autoridad patriarcal ya había sido declarada obsoleta por los movimientos feministas. Y el gobierno del país —una vez caracterizado como “a cargo de sus dueños”— venía perdiendo legitimidad ciudadana hacía tiempo.

En el caso del Ejecutivo, esta crisis de autoridad se evidenció una vez más en la franca deliberación castrense contenida en el comunicado oficial del Ejército, Marina y Aviación del 21 de noviembre,³⁸ en el cual rechazaban el informe de Amnistía Internacional sobre violaciones a los derechos humanos por parte de los militares durante el Estado de Emergencia.

4.3 El costo de la violencia

Las acciones extrainstitucionales en el marco de una crisis de representación y de la autoridad tuvieron expresiones violentas, en que el efecto simultáneo y combinado del uso de la fuerza creó la “tormenta perfecta”, desestabilizando el sistema político y social.

Las violentas acciones de algunos grupos con ocasión de estas manifestaciones han terminado en incendios y saqueos. Y la custodia del orden público ha sido deplorable. El costo humano ha sido dramático. El Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) ha informado, al 30 de diciembre de 2019: 9.589 personas visitadas en comisarías; 3.583 heridos en hospitales (359 oculares), de los cuales 2.050 fueron por disparos; 980 acciones judiciales presentadas (homicidios, violencia sexual, torturas, lesiones); y 1.140 víctimas representadas judicialmente. El informe del Human Rights Watch (HRW) del 26 de noviembre señala la ocurrencia de 26 muertes (4 por militares) y 15.000 detenidos. Igualmente, el HRW consigna —entre el 18 de octubre y el 22 de noviembre— 11.564 personas heridas (más de 1100 con lesiones moderadas o graves; 1015 personas heridas por impacto de perdigones, con un 77 % de las lesiones oculares).

De acuerdo a este informe, Carabineros debe ser sometido a una profunda reforma institucional y de procedimientos, por la existencia en esa institución

38 <https://www.armada.cl/armada/comunicados/comunicado-oficial/2019-11-21/200248.html>

de estándares no consistentes con los “Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”. Ello se ha manifestado en el uso indiscriminado e indebido de armas de fuego (disparos de perdigones de plomo y gases lacrimógenos directamente hacia los manifestantes); amplias facultades de detención; y maltratos, abuso sexual y torturas durante la detención. Haciéndose eco de estas denuncias, el Ejecutivo creó un consejo para la reforma de Carabineros.

Por su parte, en su presentación del proyecto de ley que establece el rol de las FF.AA. en la protección de la infraestructura crítica del país (26 de noviembre, 2019), el Gobierno consignó daños al metro de Santiago (25 estaciones quemadas, 3 dañadas, con un costo de USD 367 millones); 487 saqueos a supermercados y centros comerciales; 84 entidades comerciales y 74 financieras; 12 municipalidades dañadas; 4 intendencias y 2 gobernaciones y daños en entidades públicas y cuarteles policiales. HRW informa de 1896 carabineros heridos, 127 de los cuales presentaban lesiones graves, condiciones de trabajo extenuantes y violencia por parte de manifestantes.

4.4 Distintos tipos de violencia

No todas las acciones extrainstitucionales recurrieron al uso de la fuerza y aquellos que lo hicieron tuvieron propósitos y medios diferentes. Así, podríamos identificar tres tipos de acciones colectivas violentas: políticas, sociales y delictivas.

Una parte importante de las fuerzas impulsoras de las acciones colectivas, violentas o no, está constituida por los afectos. Estos están en el centro de la construcción de los intereses y de las aspiraciones colectivas, y permiten impulsar las movilizaciones sociales. Uno de estos afectos es el sufrimiento moral y material que legitima la acción colectiva.³⁹ Desde esta perspectiva y coincidiendo con Nodo XXI, la movilización colectiva violenta de este heterogéneo contexto social no se corresponde con la tradicional clase media ni con los marginales “excluidos por décadas de la política”, sino que representa “nuevas formas de asociatividad y protesta [donde] el desencanto y la rabia se expresan, en algunos sectores, con cierta desesperanza y nihilismo, sin horizonte transformador” (Nodo XXI, 2019).

En este tipo de protesta política rabiosa han adquirido especial relevancia los jóvenes desesperanzados, ultraizquierdistas, anarquistas y seguidores.⁴⁰ Su indignación y desprecio de la autoridad se puede observar no solo

39 Crystal Cordell, “Émotions. Entre théories et pratiques”, *Raisons Politiques*, Février 2017, pp. 8-9.

40 Una caracterización de estos grupos en Rodrigo Miranda, “Entrevista a un capucha: ‘En la primera línea

en los grafitis y rayados murales en todo el país, sino también y principalmente en el amplio rango de acciones violentas de las que los sectores anarquistas se congratulan y las cuales promueven.⁴¹

Otro tipo de violencia ha sido social, la que existía con anterioridad. El país había observado las cada vez más frecuentes agresiones al personal de salud en los hospitales, de alumnos y apoderados contra profesores, de familiares de litigantes en juzgados. Ahora, al tiempo que se ha desafiado la autoridad formal, en la calle se ha instalado un desacato social a las reglas implícitas de nuestra sociabilidad. En estas ocasiones se ha perdido el estatus ético de la sociedad, señalado por Žižek (2015). Este “depende no de ciertas cosas que se debaten, sino de ciertas cosas que simplemente se aceptan como reglas no escritas” (p. 36). El cobro de peaje callejero y “el que baila, pasa” por parte de grupos que protestan, o las irrupciones en ámbitos comerciales o recreativos, muestran las rupturas del débil lazo comunitario existente y de una irrenunciabilidad social. La “norma de reciprocidad” de Alvin Gouldner (1960), estabilizadora de los sistemas sociales, señala que “(1) las personas deben ayudar a aquellas que la ayudan, y (2) las personas no dañan a aquellos que los han ayudado” (p. 171). En estas ocasiones se ha evidenciado la inexistencia y quiebre de la norma, dado que nada impide a esos movilizados dañar a aquellos que simbolizan a los que nunca los han ayudado.

La violencia más intensa ha sido la delictual, responsabilidad fundamentalmente de tres grupos sociales: los “soldados”⁴² vinculados al narcotráfico y asociados con las barras bravas, los grupos delictivos tradicionales, y los saqueadores oportunistas. En torno a estos grupos, según Pablo Torche, circula el llamado *lumpen*, “jóvenes sin destino que viven y mueren en los polvorientos peladeros y sitios eriazos de los barrios periféricos, asediados por la droga y la falta de esperanzas, sujetos a la exclusión y descalificación de todos, sin mayor horizonte que el de la marginalidad más dura e irremontable”.⁴³

El problema para enfrentar estos diferentes tipos de violencia ha sido doble. Por una parte, las policías han ejercido violencia innecesaria y no han mostrado una adecuada preparación y conducción para enfrentar estas manifestaciones en una democracia. En la medida en que la inteligencia policial o no existe o está obsoleta las policías no han ejercido un tratamiento diferenciado de cada uno

damos la cara contra la yuta”. <https://www.eldesconcierto.cl/?libros=entrevista-a-un-capucha-en-la-primer-linea-damos-la-cara-contr-la-yuta>

41 <https://es-contrainfo.espiv.net/tag/chile/>

42 La vinculación de estos jóvenes con el narcotráfico, en Eduardo Vergara, “Una (breve) explicación sobre el narcotráfico en Chile: el enemigo real es la desigualdad”, <https://entrepiso.cl/una-breve-explicacion-sobre-el-narcotrafico-en-chile-el-enemigo-real-es-la-desigualdad/>

43 Pablo Torche, “El narcolumpen, nuevo enemigo público”, *El Mostrador*, 2 de diciembre, 2019.

de estos distintos tipos de violencia; las han enfrentado a todas por igual cometiendo graves violaciones a los derechos humanos. El “Informe sobre la Misión a Chile, 30 de octubre-22 de noviembre, 2019” de la Alta Comisionada para Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2019), denunció que:

a partir del 18 de octubre, se han producido un elevado número de violaciones graves a los derechos humanos como el uso excesivo o innecesario de la fuerza que resultaron en la privación arbitraria de la vida y en lesiones, la tortura y malos tratos, la violencia sexual y las detenciones arbitrarias; el uso indebido de armas menos letales y los malos tratos, son reiteradas en el tiempo, en el espacio y con respecto a quienes son los supuestos perpetradores y las víctimas; Carabineros utilizó fuerza no letal cuando la manifestación fue pacífica; ha habido un uso desproporcionado y a veces innecesario de armas menos letales, en particular escopetas antidisturbios pero también gases lacrimógenos, utilizados a corta distancia, el número alarmantemente alto de personas con lesiones en los ojos o la cara da cuenta de esta grave violación; preocupa en particular la utilización de perdigones que contienen plomo; las mujeres, las niñas y las personas LGBTI han sufrido formas específicas de violencia sexual; adolescentes y jóvenes constituyen la mayoría de las presuntas víctimas de violaciones a los derechos humanos y se han visto especialmente afectados; las personas defensoras de los derechos humanos, incluido el personal del INDH, periodistas y las y los trabajadores de la salud han sufrido restricciones a su trabajo, así como represalias por el desempeño de sus funciones; preocupa a la ACNUDH el bajo número de formalizaciones contra presuntos autores de violaciones a los derechos humanos.

El Informe incluye 21 recomendaciones al Estado chileno, entre las cuales están:

asegurar que las personas puedan, durante las manifestaciones, ejercer sus derechos de reunión pacífica y a la expresión, sin restricciones ni riesgos innecesarios y desproporcionados para su integridad física y otros derechos humanos; que las fuerzas del orden público sigan estrictamente las normas internacionales sobre el uso de la fuerza en todo momento; garantizar el uso de métodos no violentos antes de recurrir a armas menos letales, y que estas sean utilizadas, en todo momento, de plena conformidad con las normas internacionales; poner fin de inmediato al uso indiscriminado de escopetas antidisturbios para controlar las manifestaciones. Estas deben utilizarse solo con munición autorizada y conforme con los estándares internacionales relevantes; asegurar la supervisión civil y el monitoreo independiente de las actividades de Carabineros, garantizar que se utilice una identificación adecuada en todas las actividades relacionadas con la seguridad pública y fortalecer los sistemas de registros de detención a fin de garantizar que la información sea recopilada de forma íntegra, oportuna y de forma desglosada.

La autonomía de Carabineros consagrada en su Ley Orgánica Constitucional será un difícil obstáculo a ser superado para lograr implementar esta y otras recomendaciones.

5 Conclusión: la nueva Constitución

La demanda nacional por una nueva Constitución ha convocado a la mayoría del país. Estos cambios institucionales surgen de la ilegitimidad de origen de la actual carta fundamental, así como de la necesidad de cambiar aquellas disposiciones constitucionales que impiden enfrentar los urgentes desafíos sociales, políticos y económicos que se arrastran ya largamente en el país.⁴⁴ La desigualdad socioeconómica generada por el capitalismo neoliberal existente refleja y se combina con la gran asimetría y desigualdad de poder existente en la sociedad, poder concentrado y centralizado en pocas manos e institucionalizado a través de las normas constitucionales heredadas de la dictadura. De aquí surge la demanda de nueva Constitución como medio para superar ambas desigualdades. Los cambios institucionales que ello implica deben expresar efectivamente una nueva correlación de fuerzas en el país. La próxima Constitución deberá reflejar esta situación y traducirla en instituciones democráticas, de un carácter correspondiente a la nueva institucionalidad que se persigue.

El Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución ha comenzado a expresar este nuevo perfil de las relaciones políticas nacionales (Anexo III). Con todo, las fuertes discrepancias entre Chile Vamos y los partidos opositores han seguido mostrando la tenacidad con que los primeros siguen resistiendo la modificación estructural de su "modelo". Igualmente, el Gobierno no ha retomado el trabajo realizado en la anterior administración; ha partido desde cero, sin considerar el trabajo de los encuentros locales ni los cabildos convocados durante el gobierno de la presidenta Bachelet.

44 Entre los más significativos: Artículo 19: Estado subsidiario: el Estado se retira de la entrega de servicios sociales como la salud, la educación o las pensiones, y los deja en manos de privados, para intervenir solo si fuera necesario. Artículo 19, número 9, 10 y 11: el negocio de la salud y educación. Artículo 19, número 16: Los funcionarios del Estado y de las municipalidades no pueden declararse en huelga. Artículo 19, número 18: seguridad social privada. Sería inconstitucional eliminar las AFP y crear un sistema de reparto. Artículos 32, 65, 74 y otros: presidencialismo excesivo. Artículo 66: leyes de quorum imposibles, leyes orgánicas constitucionales se necesita cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio. La enseñanza, el servicio electoral, el Congreso y las Fuerzas Armadas y Carabineros, pertenecen a este grupo y son muy difíciles de modificar. Leyes de quorum calificado: la mitad más uno de los diputados en ejercicio. Reformas a la Constitución dos tercios o tres quintos de los senadores y diputados en ejercicio. No se puede convocar a un plebiscito. Art. 92, 93 y 94: Tribunal Constitucional, "la tercera Cámara" debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de tratados internacionales y de determinadas leyes, antes de su promulgación o durante su tramitación. Sus decisiones son inapelables. Capítulos XI y XII, FF.AA., policías, la seguridad nacional y Consejo de Seguridad Nacional no deberían ser parte de la Constitución sino de leyes. Arts. 127, 128 y 129: una Constitución con candados. Temas ausentes: derechos de los pueblos originarios.

Las diferencias entre gobierno y oposición se han volvieron a manifestar en el trabajo de la Comisión Técnica —compuesta por representantes de los distintos partidos políticos— encargada de elaborar una Propuesta de Texto de Reforma Constitucional, la que —según Claudio Fuentes— no logró acuerdo en temas centrales, como el financiamiento para la elección de constituyentes, que quedaría sometido a las reglas de elección de diputados;⁴⁵ las características de la franja electoral, limitada a los canales de libre recepción; la inhabilidad de los constituyentes para ser candidatos a elección popular, posible solo para los miembros de la Convención Constitucional y no para los de la Convención Mixta Constitucional. Por su parte, Jaime Bassa, abogado constitucionalista, ha destacado que el plebiscito de entrada será con voto voluntario y que la propuesta de la Comisión Técnica pretende imponer límites a la Convención, tanto jurídicos como políticos y de funcionamiento:

... fija un quórum de 2/3 para que ésta determine sus propias reglas de ejercicio y le prohíbe a la Convención modificar las condiciones de funcionamiento; la regla de aprobación de las normas de la nueva Constitución es ambigua, pues abre la puerta a que el texto requiera una aprobación integral de 2/3 y no solo artículo por artículo. Eso echa por tierra el efecto de la hoja en blanco; limita el efecto jurídico de la nueva Constitución sobre los cargos de elección popular elegidos conforme a las reglas de la Constitución vigente; los dirigentes sociales son suspendidos en sus funciones al momento de inscribir sus candidaturas a la Convención; si el nuevo texto es rechazado en este plebiscito, “continuará vigente la presente Constitución”. Un eventual rechazo es al texto propuesto, no a la idea de nueva Constitución, de esta forma regula el efecto jurídico del plebiscito de salida, sino también el de abril, pues niega validez política al mandato popular por nueva Constitución; deja pendientes los temas de paridad de sexos, pueblos originarios e independientes, la participación de adolescentes, chilenos en el exterior, personas privadas de libertad y migrantes. Estos últimos temas deberán ser definidos en el Congreso. De esta forma, Bassa concluye que mientras más estrecho sea el margen para que el pueblo decida, menos factible que la nueva Constitución sea plenamente legítima.⁴⁶

Desde esta perspectiva y en torno al acuerdo multipartidario, resulta extraño escuchar, a través de todo el espectro político, que dicho acuerdo se ha debido a la “generosidad” y “desprendimiento” de los involucrados.⁴⁷ Tal auto-

45 Claudio Fuentes, “¿Y el financiamiento electoral?”, *El Mercurio*, 8 de diciembre, 2019. <https://www.elmercurio.com/blogs/2019/12/08/74589/Y-el-financiamiento-electoral.aspx>

46 https://twitter.com/jaime_bassa/status/1203476549795631104?s=12

47 Sebastián Piñera: “Hoy nuestro país nos pide y exige unidad, grandeza, generosidad y patriotismo”. <https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-nuevo-llamado-acuerdo-nueva-constitucion-hoy-pais-nos-pide-exige-unidad-grandeza-generosidad-patriotismo/899350/>; Álvaro Elizalde: “Se necesitó

concepción de dadivoso desapego connota una autorreferencia y noción implícita de captura del Estado y de la democracia por parte de la clase política y muestra los persistentes obstáculos a aceptar la existencia de un vínculo más orgánico entre representantes y representados. La marginalidad de las organizaciones sociales, como la Mesa de Unidad Social, en las negociaciones realizadas es una muestra adicional de estas actitudes.

La importancia de una nueva Constitución, generada en democracia a través de mecanismos congruentes, no solo radica en la posibilidad de existencia de instituciones que expresen adecuadamente la representación ciudadana y el nuevo equilibrio de poder, sino también en la oportunidad de contar con autoridades legal y socialmente legítimas, piedra angular de un efectivo orden político y social democrático. La elección de constituyentes con un mecanismo centrado solo en partidos políticos —con bajos niveles de legitimidad— corre el riesgo de configurar una Convención y un texto constitucional con los mismos sesgos.

En suma, los acuerdos necesarios para implementar las doce medidas del Acuerdo deberán considerar la nueva realidad política y social existente (demandas por paridad de género, presencia de pueblos indígenas e independientes), so pena de volcar al país a una nueva y más aguda espiral de confrontación y violencia.

Santiago, diciembre, 2019.

de la generosidad de todos" <https://www.senado.cl/nueva-constitucion-avanzan-conversaciones-hacia-una-convencion/senado/2019-11-14/002612.html>; Jaime Quintana: "Esta es una muestra de desprendimiento del poder político en beneficio de la ciudadanía" <https://www.cambio16.com/acuerdo-en-chile-congreso-aprobo-plebiscito-para-una-nueva-constitucion-en-2020/>; Carolina Goic: "Es tiempo de diálogo y generosidad". <https://www.senado.cl/senadores-rechazan-actos-de-violencia-y-adhieren-al-acuerdo-por-la-paz-y/senado/2019-11-13/112700.html>

6 Referencias

- Activa Research (2019, octubre 24). *Pulso Ciudadano: Crisis en Chile. Evaluación de las manifestaciones, medidas del gobierno, desempeño de las instituciones y percepción de la militarización*. Especial octubre 2019. <https://www.activaresearch.cl/es/news/estudio-especial-pulso-ciudadano-crisis-en-chile-octubre-2019>
- Araujo, K. (2016). *El miedo a los subordinados*. Santiago: LOM.
- Castiglioni, Rossana (2019). "¿El ocaso del modelo chileno?", *Nueva Sociedad*, N°284, Noviembre-Diciembre.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2019). *Panorama Social de América Latina 2018* [LC/PUB.2019/3-P]. Santiago: Naciones Unidas, Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44395-panorama-social-america-latina-2018>
- Chandra, S. & Williams Foster, A. (2005). The "revolution of rising expectations," relative deprivation, and the urban social disorders of the 1960s: evidence from state-level data." *Social Science History*, 29(2), 299-332. <https://doi.org/10.1017/S0145533200012967>
- Díaz-Romero, P. (2019). Cuarta ola feminista: profundizando la democracia. *Barómetro de Política y Equidad*, vol. 15: *Chile en marcha, ¿atrás? El largo invierno de Piñera II* (pp. 135-146). Santiago: Fundación Equitas / Ediciones SUR.
- Dollard, J., Miller, N. E., Doob, L. W., Mowrer, O. H. & Sears, R. R. (1939). *Frustration and aggression*. New Haven, CT: Yale University Press. <https://doi.org/10.1037/10022-000>
- Dubet, F. (2017). *Lo que nos une: Cómo vivir juntos a partir de un reconocimiento positivo de la diferencia*. Buenos Aires: Siglo XXI [Versión Kindle].
- Foro para un Desarrollo Justo y Sostenible (2019). Chile puede más. Pacto social y agenda inmediata. En *Nuevo Mundo, Diario Digital*, 3 de diciembre de 2019.
- Freud, S. (1976 [1927]). El porvenir de una ilusión. En: *Obras Completas*, vol. 21 (1927-31) (pp.5-56). Buenos Aires: Amorrortu. <http://bit.ly/1TSsLY3>.
- Fundación Nodo XXI (2019, noviembre 8). Movimiento social de octubre 2019. *Análisis de Coyuntura* n.º 2. <https://radio.uchile.cl/wp-content/uploads/2019/11/Analisis-de-coyuntura-N%C2%B02-8.11.19.pdf>
- Gouldner, A. (1960). The norm of reciprocity: a preliminary statement. *American Sociological Review*, 25(2), 161-178. <https://doi.org/10.2307/2092623>
- Heiss, C. (2018). El Chile de las movilizaciones: ¿giro a la izquierda o catarsis antisistémica? En Jorge E. Brenna & Francisco Carballo (coords.), *América Latina: de ruinas y horizontes. La política de nuestros días, un balance provisorio* (pp. 329-344). México, DF: Bonilla Artigas Editores / Universidad Autónoma Metropolitana.
- Human Rights Watch (2019, noviembre 26). *Chile: Llamado urgente a una reforma policial tras las protestas. Uso excesivo de la fuerza contra manifestantes y transeúntes; graves abusos en detención*. <https://www.hrw.org/es/news/2019/11/26/chile-llamado-urgente-una-reforma-policial-tras-las-protestas>
- Merton, R. (1964). *Teorías y estructura sociales*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado (2019). *Informe sobre la Misión a Chile. 30 de octubre – 22 de noviembre de 2019*. En línea: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CL/Report_Chile_2019_SP.pdf
- Revault d'Allonnes, M. (2014). La logique de l'amour dans la démocratie. Autour des paradoxes de la ressemblance. En A. Muxel (ed.), *La vie privée des convictions* (pp. 23-28). París:

Presses de Sciences Po.

Runciman, W. G. (1966). *Relative deprivation and social justice. A study of attitudes to social inequality in twentieth-century England*. Londres: Routledge and Kegan Paul.

Sapelli, C. (2019). *Chile: ¿más equitativo?* Santiago: Fundación Para el Progreso (FPP). <http://bit.ly/2vFAQvp>

Segovia, C. (2017). Malaise and democracy in Chile. En A. Joignant, M. Morales & C. Fuentes (eds.), *Malaise in representation in Latin American countries: Chile, Argentina, and Uruguay* (pp. 47-68). Nueva York: Palgrave Macmillan.

Varas, A. (1998). El malestar con la política y las opciones de la sociedad civil. Ponencia presentada en el *Tercer Foro de la Ciudadanía por la Tolerancia y la No Discriminación*. [Manuscrito]. Fundación IDEAS, Viña del Mar, 12-13 de agosto, 1998.

Varas, A. (2016, diciembre). Elecciones y representación democrática. *Barómetro de Política y Equidad*, vol. 12: *Un futuro imperfecto. Temas pendientes de una política sin programas* (pp. 13-33). Santiago: Fundación Equitas / Ediciones SUR.

Varas, A. (2018). Piñera II: Contrarreforma versus agenda gubernamental. *Barómetro de Política y Equidad*, vol. 14: *Piñera, ¿una segunda transición?* (pp. 13-45). Santiago: Fundación Equitas / Ediciones SUR.

Varas, A. (2019). Piñera y sus circunstancias. La gestión de gobierno y el desencanto social y político. *Barómetro de Política y Equidad*, vol. 15: *Chile en marcha, ¿atrás? El largo invierno de Piñera II* (pp. 11-33). Santiago: Fundación Equitas / Ediciones SUR.

Varas, A. & Contreras, G. (2015). Inconsistencia de estatus y conducta electoral en Chile. *Revista de Ciencias Sociales* (Universidad Arturo Prat, Chile) 34, 22-46. <https://www.redalyc.org/pdf/708/70841656003.pdf>

Žižek, S. (2015). *Pedir lo imposible*. Madrid: Akal.

Anexo I

Agenda social del gobierno

- A) Pensiones: 1. Aumento inmediato de 20% de la Pensión Básica Solidaria. 2. Aumento inmediato de 20% en el Aporte Previsional Solidario. 3. Aumento adicional de las pensiones básicas y los aportes previsionales solidarios, durante los años 2021 y 2022, para los pensionados mayores de 75 años. 4. Aportes de recursos fiscales para complementar el ahorro previsional de la clase media y las mujeres que trabajan y cotizan, para incrementar sus pensiones al momento de la jubilación. 5. Aportes de recursos fiscales para mejorar las pensiones de los adultos mayores no valentes.
- B) Salud y Medicamentos: 1. Urgencia de discusión inmediata al Proyecto de Ley enviado que crea el Seguro de Enfermedades Catastróficas. 2. Creación de un Seguro que cubra parte del gasto en medicamentos no cubierto por programas como el GES o la Ley Ricarte Soto. 3. Ampliación del convenio del Fonasa con farmacias para reducir el precio de los medicamentos.
- C) Ingreso Mínimo Garantizado: Creación de un Ingreso Mínimo Garantizado de \$ 350 mil, para todos los trabajadores con jornada completa que complementan el salario de los trabajadores a jornada completa, cuando sea inferior a los \$ 350 mil.
- D) Tarifas Eléctricas: Creación de un mecanismo de estabilización de las tarifas eléctricas, lo que permitirá anular la reciente alza 9,2% de la electricidad, retrotrayendo el valor de las tarifas eléctricas al nivel del primer semestre de este año.
- E) Mayores impuestos a los sectores de mayores ingresos: Creación de un nuevo tramo en el Impuesto Global Complementario de 40% para las rentas superiores a 8 millones mensuales, lo que aumentará la recaudación tributaria en US 160 MM.
- F) Creación de la Defensoría de las víctimas, de forma de facilitar el acceso y fortalecer la defensa jurídica y apoyo social y psicológico a las víctimas de la delincuencia.
- G) Mayor equidad entre comunas de altos y bajos ingresos: Fortalecimiento del Fondo Común Municipal, estableciendo mayores aportes de las comunas de mayores ingresos, en beneficio de las comunas de menores ingresos.
- H) Congreso y Administración Pública: Reducción de las dietas de los parlamentarios y altos sueldos de la administración pública y reducción en el número de los parlamentarios y limitación de las reelecciones.
- I) Proyectos resentados: 1. Pro-Infancia. 2. Seguro Catastrófico de Salud. 3. Sala Cuna Universal. 4. Reducción de las contribuciones de los adultos mayores más vulnerables.
- J) Plan de Reconstrucción de los daños.

<https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=123766>

Anexo II

Pliego de los Trabajadores y Trabajadores de Chile Bloque sindical de Unidad Social

Chile enfrenta la crisis social y política más profunda desde el retorno a la democracia. Todos quienes festejaron en las calles el fin de la Dictadura, celebraron no solo la salida del dictador, sino la esperanza de avanzar hacia una democracia plena con más derechos y justicia social; Sin embargo, después de más de 30 años de esperar este proceso, han terminado por transformar la esperanza en rabia, con la evidente distancia que se ha ido generando entre la denominada “ciudadanía” y los “políticos”, con procesos electorales cada vez menos participativos y con movilizaciones masivas que no han implicado cambios en la vida de las y los chilenos.

Las manifestaciones vividas el 2006 (Revolución Pingüina) y 2011 por el derecho a la educación, lograron convocar a millones; movilizaciones que se replicaron, años más tarde, en las multitudinarias marchas por el fin de las AFP's. No obstante, hoy se sigue luchando para asegurar el derecho a educación gratuita y de calidad, y se discute en el Parlamento un proyecto de ley que, en vez de terminar con el actual sistema de pensiones, lo profundiza y fortalece. A ello se suma el descontento frente a los abusos, la corrupción y las desigualdades, no solo de ingresos, sino también de privilegios y trato que viven diariamente millones de trabajadores y trabajadoras.

La crisis de Chile no es de “orden público”, es una crisis de fractura social, expectativas y promesas incumplidas. Es una crisis ante un sistema económico profundamente desigual. La respuesta del Estado no puede ser solo control social y seguridad, se requieren respuestas políticas que derroten las lógicas del Neoliberalismo y la mercantilización para recuperar las confianzas.

Las organizaciones sindicales, agrupadas en Unidad Social, insta a los partidos políticos y parlamentarios a recoger planteamientos del movimiento social y enfrentar de manera efectiva la crisis social y política en curso.

Chile no está en guerra, Chile quiere paz, pero una paz verdadera y duradera solo puede ser con justicia social y defendiendo la democracia que tanto nos costó recuperar.

Asimismo, llamamos al Congreso Nacional a que no continúe con la tramitación de los proyectos de Ley impulsados desde el Gobierno. No se puede decir que hay voluntad de diálogo y forzar al parlamento a legislar, sin debate, los proyectos de ley que han sido rechazados permanentemente por las organizaciones sindicales y sociales, incluido en ello, nuestro llamado a no ratificar por parte del senado el TPP 11.

Hoy es el minuto para que la oposición, que tiene mayoría en el parlamento, actúe a la altura de la crisis institucional que estamos enfrentando.

Ante autoridades que no dimensionan la grave crisis que enfrentamos, como bloque sindical de unidad social los emplazamos a pronunciarse sobre una agenda de derechos fundamentales que realmente represente al pueblo de Chile. Aquí no se trata de pedir disculpas por años de sordera, ni de asumir como un acto de beneficencia el pago de salarios justos; años de abusos y colusiones, no se resuelven solo con buenas intenciones, se trata de avanzar en justicia social efectiva.

1.- Discusión inmediata de un salario mínimo nacional de \$500.000 líquido para trabajadores público y privados. Durante años hemos demandado la construcción de una Política Salarial para Chile que permita, efectivamente a cada familia, vivir de su sueldo. Además que establezca un tope a las rentas altas y que termine con las brechas salariales entre hombres y mujeres. Este es un mecanismo complementario para avanzar en la disminución de la desigualdad de ingre-

sos para nuestro país, pero no puede reemplazar el derecho pleno y efectivo a negociar por rama, que es el mecanismo por excelencia para contener y superar la desigualdad económica. Respecto del sector público, esta demanda no reemplaza la negociación de la mesa del sector público que año a año negocia con la autoridad. El salario mínimo debe alcanzar para sacar al trabajador y su familia de la pobreza. Según la casen 2017 los hogares más pobres del país están caracterizados por familias donde trabaja una persona y viven en promedio 6 personas, en el primer decil y 4 personas en el segundo decil. Si queremos sacar a esta población de la pobreza por medio del trabajo, corresponde usar 5 líneas de la pobreza, lo que equivale a \$510.000 líquidos.

2.- Reconocimiento Pleno de la Libertad Sindical: Negociación Colectiva Ramal y respeto del Derecho a Huelga como derecho fundamental. Si asumimos como el gran conflicto de Chile la fractura social, producto del aporte que hacemos los trabajadores y trabajadoras al desarrollo de Chile versus la retribución a este aporte en materia de salarios y protección social, es evidente que estamos muy lejos. No pretendemos que todo lo resuelva el Estado. Por eso, para avanzar en mecanismos efectivos de redistribución de la riqueza, debemos fortalecer la Negociación Colectiva a todo nivel, siendo las contrapartes del mundo del trabajo las llamadas a construir el efectivo diálogo social. Fin a todas las limitaciones al ejercicio efectivo del derecho a huelga (empresas estratégicas, servicios mínimos y adecuaciones necesarias). Termino de la subcontratación como forma de precarización del empleo.

3.- Pensión mínima equivalente al salario mínimo que proponemos El debate de pensiones dignas no puede limitarse solo al aumento de la Pensión Básica Solidaria (financiada por el Estado). Hoy se requiere un verdadero Sistema de Seguridad Social, representado en la propuesta de la Coordinadora No + AFP, que en lo inmediato asegure —vía proyecto de ley— una pensión mínima que no sea inferior al salario mínimo de \$500.000 que proponemos.

4.- Canasta de servicios básicos protegidos (agua, luz, gas, teléfono, cable, internet) Enfrentar las desigualdades y abusos no significa solo saldar la deuda que se tiene con los trabajadores y trabajadoras en materia de ingresos. Es necesario establecer un tope de renta para servicios esenciales. Eso debe traducirse en que ningún gasto en pago de servicios, debe ser superior al 15% del salario mínimo. Considerando que las empresas son las principales consumidoras de agua (95%), el costo de ese consumo debe ser mayor para financiar, con esa diferencia, parte del consumo doméstico. Esto, como medida inmediata, mientras se discute una nueva constitución que resuelva si servicios esenciales como los mencionados en esta canasta básica pueden seguir en manos de privados o deben pasar a ser controlados por el Estado.

5.- Transporte Necesitamos un sistema de transporte único, que considere tanto las carreteras, autopistas, buses, metro y trenes. Estamos cerca del término de los contratos de concesión de autopistas y carreteras, con la posibilidad que su administración vuelva al estado y, por lo tanto, el beneficio social se imponga sobre las utilidades. Junto a ello, necesitamos un sistema integrado de transporte, que asegure calidad, confiabilidad, movilidad y tarifa a todos los chilenos. El transporte público debe ser considerado un derecho, en el marco de ciudades desiguales territorialmente. Frente a los millonarios subsidios que entrega el Estado, es necesario que esos recursos tengan un impacto en la rebaja de la tarifa de transporte. *Tarifa Social Justa que permita el fácil acceso de los usuarios al transporte público. *Gratuidad en el pasaje adulto mayor. *Gratuidad en la TNE y en pasaje estudiantil. *Eliminación de los TAG, vuelta de las carreteras a manos del Estado.

6.- Reducción de la Jornada de Trabajo En relación a las jornadas de trabajo, creemos que Chile está en condiciones de reducir la jornada a 40 horas o menos, pues los efectos sociales y laborales son ampliamente beneficiosos para nuestro país. La experiencia internacional y los estudios ampliamente conocidos, respaldan el hecho que las jornadas laborales son demasiado

extensas en nuestro país y que los países desarrollados van tendiendo a jornadas de 36 horas. Sin embargo, la reducción de la jornada de trabajo no puede ser una puerta a la flexibilidad laboral (precarización) que propone el Gobierno, por lo que el Congreso Nacional debiese aprobar dicha reducción sin ningún elemento de flexibilidad.

7.- Salud, Educación, vivienda: Derechos sociales. El pleno derecho y acceso a la salud, la educación y vivienda para toda la población, deben ser la primera prioridad para el Estado. Ello debe efectivizarse a través de la priorización de sistemas públicos con financiamiento adecuado y que permitan la gratuidad en su acceso. En lo inmediato, se debe terminar con el lucro y negocio con estos derechos sociales y se debe establecer espacios reales de participación en su gestión. Una lógica similar debe establecerse para todos los derechos sociales fundamentales.

8.- Derechos Humanos Desmilitarización permanente del territorio nacional. Investigación, juicio y castigo de las violaciones de los derechos humanos que se han ejercido durante el llamado “Estado de excepción”, estado de emergencia ampliamente transgredido al producirse la veintena de muertes de las que nos hemos informado, las más de 3.000 detenciones ejercidas, y el más de centenar de compatriotas y hermanos migrantes con lesiones oculares y pérdida de visión, por el uso desmedido de la fuerza. Chile no puede permitirse nunca más, transformar la violación de los derechos humanos en el mecanismo para inhibir la diferencia e imponer políticas, como ocurriera en dictadura.

9.- Presupuesto Fiscal 2020 El año 2020 se prevé como uno de los años más difíciles desde la gran crisis del 2008; la guerra comercial desatada a nivel internacional, bajará las expectativas de crecimiento mundial en un 1% y la de Chile en un 0,5%, pero además debemos sumar a esto un presupuesto de la nación que hace poco y nada para reactivar la economía. Por ello, llamamos a que se discuta el presupuesto público 2020 con la mirada puesta en la protección de derechos sociales de los chilenos y chilenas. Necesitamos un presupuesto 2020 con prioridades sociales y económicas, que disminuya la desigualdad del país. Es presupuesto presentado este año es el que menos crece desde el año 2003, es necesario al menos doblar el crecimiento a 6%, y concentrar este aumento, en inversión pública con alto impacto en la creación de empleo y bienes públicos.

10.- Nueva Constitución Política vía Asamblea Constituyente La deuda de Chile con los trabajadores y trabajadoras, no es solo una deuda sobre derechos, es también de mínimas garantías democráticas. Se nos invita a participar de los procesos electorales como el gran espacio para ejercer nuestra voz y soberanía, pero sobre los proyectos más relevantes para el futuro de nuestras vidas -como la educación, salud, vivienda, pensiones, salarios- no tenemos ningún espacio de participación directa. Hoy es necesario profundizar la democracia con más derechos, pero también con mecanismos de participación efectiva, que encanten a la ciudadanía con la política. Para construir un Nuevo Pacto Social, no basta con lograr “acuerdos”. Discutir un Nuevo Pacto Social es construir entre todos y todas una nueva Constitución, considerando la más amplia participación. Y el único mecanismo que nos permite abrir las puertas a que todas y todos nos sintamos convocados e interpelados es a través de una Asamblea Constituyente. Somos conscientes de que ningún actor, social o político, puede ni debe atribuirse la representatividad o vocería de las mayorías sociales movilizadas, pero con esa misma claridad señalamos que no permitiremos que sean los acuerdos entre cuatro paredes los que se impongan, escudados en que no hay “propuestas” claras tras la movilización social.

BLOQUE SINDICAL DE UNIDAD SOCIAL.

Octubre 28 de 2019

Anexo III

Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución

1. Los partidos que subscriben este acuerdo vienen a garantizar su compromiso con el restablecimiento de la paz y el orden público en Chile, y el total respeto de los derechos humanos y la institucionalidad democrática.
2. Se impulsará un plebiscito en abril de 2020 que resuelva dos preguntas: a) ¿quiere usted una nueva Constitución? (apruebo o rechazo) b) ¿qué tipo de órgano debiera redactar la nueva Constitución? (Convención Mixta Constitucional o Convención Constitucional)
3. La Convención Mixta Constitucional será integrada en partes iguales por miembros electos para el efecto y parlamentarios y parlamentarias en ejercicio.
4. En el caso de la Convención Constitucional, sus integrantes serán electos íntegramente para estos efectos. La elección de los miembros de ambas instancias se realizará en octubre de 2020 conjuntamente con elecciones regionales y municipales bajo sufragio universal con el mismo sistema electoral que rige para diputados.
5. El órgano constituyente que en definitiva sea elegido, tendrá por único objeto redactar la Constitución y se disolverá una vez cumplida la tarea.
6. El órgano constituyente deberá aprobar normas y reglamento de votación de las mismas por un quórum de 2/3 de sus miembros en ejercicio.
7. La nueva Constitución regirá en el momento de su promulgación y publicación, derogándose la Constitución actual.
8. Una vez redactada la nueva Carta fundamental, ésta será sometida a un plebiscito ratificatorio. Esta votación se realizará bajo sufragio universal obligatorio.
9. Las personas que actualmente ocupan cargos públicos y de elección popular, cesarán en su cargo al momento de ser aceptada su candidatura por el servicio electoral al órgano constituyente. Los miembros del órgano constitucional tendrán una inhabilidad sobreviniente para ser candidatos a cargo de elección popular por un año desde que cesen en sus mandatos.
10. Los partidos que suscriben el presente acuerdo designarán una comisión técnica que se abocará a la determinación de aspectos indispensables para materializar lo anterior. La designación de los miembros será paritaria entre oposición y oficialismo.
11. El plazo de funcionamiento del órgano constituyente será de hasta 9 meses, prorrogable por una vez por tres meses. 60 días posteriores a la devolución del nuevo texto constitucional, se realizará un referéndum ratificatorio con sufragio universal obligatorio. En ningún caso éste podrá realizarse 60 días antes ni después de votación popular.
12. El o los proyectos de reforma constitucional y/o legal que emanen de este acuerdo, serán sometidos a la aprobación del Congreso Nacional como un todo. Para dicha votación los partidos comprometen su aprobación.

La reemergencia del pinochetismo

Mireya Dávila¹

En Chile, al igual que en otros países de América Latina, Europa y Estados Unidos, es posible observar desde hace algunos años el resurgimiento de sectores políticos de extrema derecha. Actualmente, estos grupos se expresan no solo en los partidos formados durante la dictadura, como la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), sino también en el Partido Republicano (PR), recientemente fundado por el exmilitante UDI José Antonio Kast (JAK), y originalmente un movimiento de seguidores de sus posturas ultraderechistas. Este nuevo partido tiene algunas de las características atribuidas a aquellos ubicados en el extremo de la derecha.

Si bien existen elementos comunes a las organizaciones de extrema derecha de los distintos países en que han surgido, también tienen diferencias propias de los sistemas de partidos de cada país, los que a su vez dependen del contexto particular y de su historia. En nuestro caso, estos sectores se remiten a la dictadura de Pinochet y su evolución es parte de la política local desde la recuperación de la democracia en 1990. Así, el “pinochetismo” se encuentra presente en el Chile democrático desde hace casi treinta años, combinando elementos tanto originados en la dictadura, como aquellos nuevos que han ido surgiendo del propio proceso de desarrollo de la sociedad chilena.

¿En qué se distingue este sector del resto de la derecha chilena? ¿Cómo ha reaccionado ante la gran protesta nacional iniciada el 18 de octubre?

Para responder estas preguntas, creemos útil plantear ciertos elementos

¹ Doctora en Ciencia Política. Profesora asistente Instituto Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

constitutivos de la dictadura militar que han sido defendidos en mayor o menor medida por algunos sectores de la derecha chilena. Entre dichos componentes, políticas económicas y sociales neoliberales y Estado subsidiario; democracia protegida y restringida (antimarxismo); conservadurismo valórico; importancia del orden (alta valoración de las Fuerzas Armadas y policías como instituciones estatales responsables de él); y el relativismo o negativismo en materia de derechos humanos. Todo lo anterior expresado en la valoración y defensa del orden público y de la Constitución de 1980 como arquitectura institucional de distribución del poder en la sociedad chilena. Esto es particularmente relevante a la luz del debate actual y del futuro proceso de elaboración de una nueva Constitución, a partir del 18/O.

A continuación caracterizamos brevemente la nueva extrema derecha contemporánea, a fin de determinar sus coincidencias con la derecha chilena de hoy; presentamos algunos elementos de la derecha chilena posdictadura, contextualizando el escenario ideológico donde actúa el pinochetismo; analizaremos este en su expresión orgánica: el PR y su líder, JAK; y veremos cómo el pinochetismo se posiciona frente a los problemas y perspectivas planteados por la gran protesta nacional.

1 Las características de la extrema derecha contemporánea

El surgimiento de expresiones sociales y políticas de extrema derecha es un fenómeno presente en el mundo globalizado de hoy. Cas Mudde (2018) argumenta que, en el caso de Europa, a diferencia de lo que ocurría a finales del siglo XX, en que la extrema derecha estaba marginalizada del debate público, en este siglo se ha “normalizado”, debido a que la propia política europea se ha derechizado. Añade que en varios países la agenda política está determinada por este sector, en gran medida gracias al apoyo “táctico” de los grandes medios de comunicación. Señala Mudde que “una de las consecuencias más importantes de la normalización de la extrema derecha es que la política de extrema derecha ya no se limita a los partidos de extrema derecha”, ya que muchos de estos partidos comparten ciertas características ideológicas: un marcado nativismo, autoritarismo y populismo. Algo similar hemos visto en nuestro continente con Trump en Estados Unidos y Bolsonaro en Brasil (véase al respecto Picaroni, 2019).

Estas visiones políticas permiten caracterizar la extrema derecha más allá de las particularidades de cada país. En primer lugar, el nativismo que promulgan es una combinación de nacionalismo y xenofobia, que se expresa en visiones antiinmigración. La extrema derecha cree que los países deben ser habitados solo por los grupos originarios y no por extranjeros. Lemas como “Alemania para los alemanes”, o “*America First*” en el caso de EE.UU., son ex-

presión de lo anterior. Mudde concluye que esta es una visión de la democracia basada en la etnia (etnocracia) y que ve el mundo en una lógica binaria: “nosotros” vs. “los otros”. En segundo lugar, creen en el autoritarismo y en una sociedad estrictamente ordenada, en contraposición al desorden, que debe ser castigado. Esto se traduce en un enfoque moral de las políticas públicas tendiente a castigar las “desviaciones” de este orden (como lo pueden ser, para ellos, la drogadicción, la homosexualidad, entre otras). Es así que estos grupos otorgan especial atención a la defensa de la seguridad, en su sentido más amplio. Finalmente, el tercer elemento que las caracteriza es el populismo. La extrema derecha desprecia a las elites que, según postulan, actúan en contra de quienes dicen representar. Así, en esta visión la inmigración no es consecuencia de la pobreza de los otros países en desarrollo, sino de los políticos de izquierda del país receptor, que odian a su propio país, o quieren compensar su baja electoral trayendo gente de fuera. A lo anterior se sumaría la corrupción.

Otro elemento común de este sector está representado por el rol que desempeña el exasesor de la Casa Blanca, Stephen Bannon, y su plataforma de política global llamada *The Movement*, con sede en Bruselas,² organización que tiene como objetivo asesorar a los movimientos de extrema derecha. Esta plataforma utiliza métodos poco ortodoxos para extender su influencia, tales como “pocos escrúpulos para descalificar a sus adversarios, agresivas estrategias de posicionamiento en medios y el uso intenso de plataformas digitales para difundir sus mensajes de forma masiva, con acusaciones de manejo de bases de datos y *fake news* incluidas” (Riffo, 2019). En América Latina, la vinculación con Bannon y su organización se ha desarrollado especialmente con la familia Bolsonaro y el hijo del presidente brasileño, Eduardo Bolsonaro, que ha sido el diputado más votado en la historia de Brasil y es quien recientemente pasó a liderar *The Movement* en el hemisferio sur.³

Recordemos que precisamente este hijo del presidente brasileño visitó Chile en diciembre de 2018. En esa visita, además de elogiar a José Antonio Kast, entregó su apoyo Jacqueline Van Rysselberghe para su reelección a la presidencia de la UDI. En esta ocasión afirmó que “Pinochet fue una persona que impidió que Chile se transformase también en una nueva Cuba”. Añadió que “en Chile hoy ustedes miran los frutos de su reforma en las pensiones, la economía, tiene mucho que ver con los que ocurrió en los ochenta. Entonces,

2 La página oficial de *The Movement* está en Facebook. El lobby realizado por Bannon en las elecciones europeas de este año puede leerse en Adam Nossiter y Jason Horowitz, “Bannon’s Populists, Once a ‘Movement,’ Keep Him at Arm’s Length”, *The New York Times*, 24 de mayo, 2019. <https://www.nytimes.com/2019/05/24/world/europe/steve-bannon-european-elections-paris.html>

3 Recordemos que, en 2018, la presidenta de la UDI, Jacqueline Van Rysselberghe, visitó al entonces candidato a la presidencia de Brasil, Jair Bolsonaro. Rabio Bío-Bío, 18 de octubre, 2018. <https://bit.ly/2szR-9gA>

lo que pasó de malo, sean torturas, muertes, se puede hablar, por qué no, pero hay muchas cosas buenas también” (CNN Chile, 14/12/2018).

En suma, la extrema derecha de principios del siglo XXI se caracteriza por su xenofobia y un marcado nacionalismo, autoritarismo y populismo.

2 Las derechas en Chile

Como también sucede en la izquierda, la derecha chilena no es homogénea. Esto se expresa en diferentes visiones respecto de la dictadura y las políticas públicas.

2.1 *Hacia una tipología de la derecha chilena*

En el Chile actual existen tres tipos de derecha. Una primera tiene una menor identificación que la extrema derecha con la dictadura y Pinochet, defiende las políticas neoliberales en materia económica y social, pero es más liberal en lo valórico y tiene una postura más crítica a las violaciones a los derechos humanos. Incluso en Renovación Nacional existe una incipiente “derecha social”, cuyo eje de definición está en la necesidad de disminuir la desigualdad y aumentar el gasto social. Esta derecha está personalizada en el excandidato presidencial y militante de RN, Manuel José Ossandón, y su hermana Ximena Ossandón.

Una segunda derecha más reciente también defiende las políticas liberales en materia no solo económica sino también valórica, y condena abiertamente las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura. Esta derecha liberal, representada por Evópoli, matiza el Estado subsidiario, pues en su declaración de principios añade que este debe ser subsidiario, pero activo

Una tercera derecha —la “pinochetista”, la más extrema y la que nos ocupa— se siente identificada con todos los elementos característicos de la dictadura antes mencionados. Para esta posición, las violaciones a los derechos humanos, más que una realidad histórica, han sido una fabulación impuesta por la izquierda. Tales derechos estarían supeditados al orden en su sentido amplio, y son relativizados a la hora de hablar de la dictadura. Este “pinochetismo” es profundamente antiizquierda (marxista, comunista), apoya un sistema político autoritario, el legado neoliberal y cierta valoración positiva de la dictadura. Si bien un sector de este grupo mayor puede reconocer la violación a los derechos humanos, defiende a ultranza el “modelo” económico neoliberal.⁴

4 En cuanto al adjetivo político “pinochetismo”, Memoria Chilena señala que “el caudillismo del general Pinochet se expresó de diversas maneras y generó un grupo de seguidores incondicionales. Estos se reconocieron, principalmente, como antimarxistas. El pinochetismo sobrevivió más allá de la dictadura y concentró en sus finales, principalmente, a ex uniformados y a los grupos admiradores de la obra del régimen”. <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-96593.html>

La visión del enemigo —en este caso, la izquierda— lo lleva a relativizar la importancia de los derechos humanos. De la valorización del autoritarismo y de la dictadura se desprende que el orden es un bien importante para este sector. Es este un pinochetismo nuevo, con características comunes a otros sectores de extrema derecha crecientemente visibles en el mundo; entre ellas, ser antiinmigración.

Mario Amorós, historiador y periodista autor de una reciente biografía de Pinochet, plantea que en Chile ha surgido un “pinochetismo” sin Augusto Pinochet, auspiciado por ciertos sectores de la extrema derecha y fundamentado en un ideario tributario de la doctrina del exdictador. Para Amorós, JAK encarna esta derecha, junto con Bolsonaro en Brasil. Sostiene que la derecha democrática chilena tiene una visión conservadora de la historia que justifica el golpe de Estado, pero que ha ido distanciándose de la figura de Pinochet, sobre todo “a partir de sus cuentas millonarias en el extranjero”.⁵ Con el paso del tiempo y el descrédito de Pinochet debido al escándalo de las platas personales encontradas en el Banco Riggs, solo un grupo pequeño de fanáticos marginales políticamente agrupados en la Fundación Pinochet personalizan la adhesión a la dictadura en el propio general.

Otra manera de analizar el pinochetismo es vinculándolo con gobiernos o regímenes autoritarios. Por ejemplo, el director del Centro de Análisis Político de la Universidad de Talca, Mauricio Morales, asocia el pinochetismo con aquel sector de la opinión pública que muestra preferencia por un régimen autoritario. Morales destaca que, según la encuesta *Latinobarómetro 2018*, el 21% de los chilenos consultados prefiere un régimen autoritario a un régimen democrático, y añade que “es la cifra más alta en América Latina sobre un régimen de estas características”.⁶ Señala que “esto lleva a pensar que el pinochetismo en Chile no es una excepción y tampoco estamos hablando de un porcentaje insignificante de la población”. Morales agrega que a partir del conocimiento sobre las violaciones a los derechos humanos, algunos parlamentarios y dirigentes políticos de Chile Vamos separan el legado económico e institucional de los 17 años del gobierno de Pinochet, por una parte, y los crímenes de lesa humanidad cometidos por agentes del Estado, por la otra. No obstante, concluye que “ser pinochetista hoy en 2018 significa estar a favor de un régi-

5 Entrevista a Mario Amorós, Radio Cooperativa, 20 de septiembre, 2019.

6 Un porcentaje similar al establecido en la encuesta anterior aparece en una segunda, la encuesta LAPOP (Proyecto de Opinión Pública de América Latina, por sus siglas en inglés) de 2014. En esta Chile es el cuarto país, después de Uruguay, Argentina, Canadá, y Venezuela en valorar la democracia (75,3% de los encuestados). Este porcentaje se mantiene en un rango similar desde 2005. Añade que Chile presenta un avance importante en la consolidación de la democracia, sus instituciones. Señala que “a pesar de la crisis de confiabilidad que sufren las grandes instituciones del sistema democrático en Chile, existe una fuerte tendencia a apoyar la democracia como mejor forma de gobierno, tanto a nivel comparado con otros países como temporal” (Toro et al., 2016, p. 83).

men que no es democrático, justificar las violaciones a los derechos humanos y también implica un apoyo a las reformas neoliberales que implementó la dictadura. Acá se compra el *pack* completo: no se puede ser pinochetista de día y demócrata por la noche” (Radio U. de Chile, 18/12/2018).

En la siguiente categorización, identificamos los diferentes elementos originados en la dictadura que componen los variados grados de “pinochetismo” posibles de encontrarse en los partidos de derecha.

Tabla 1. Tipos de derecha en Chile (1990-2019)

Derechas Categorías	UDI	RN	Evópoli	Partido Republicano
Democracia protegida	+	-	-	+
Estado subsidiario	+	+ -	+	+
Conservadurismo valórico	+	+ -	-	+
Relativismo en DDHH	+	+ -	-	+
Premiencia orden público	+	+	+	+
Rechazo a nueva Constitución	+	+ -	+ -	+

Elaboración propia.

(*) El orden de los partidos es histórico.

Con esta lógica observamos pinochetismo en la UDI y el PR. En lo único que difieren es que la UDI forma parte del acuerdo parlamentario por una nueva Constitución, mientras que el PR no solo no forma parte de este acuerdo, sino que ha llamado a votar por el NO.

El que haya sectores de la derecha que sean más abiertamente liberales en lo económico y valórico, como lo puede ser Evópoli o una parte de RN, no implica que no existan ciertas visiones compartidas en materia de orden. Esto, como veremos, no solo se ha visto a partir de las diversas situaciones desencadenadas a partir del 18/O, sino también en la manera de abordar la situación indígena en La Araucanía. A raíz del conflicto en esa región, el senador y presidente de Evópoli, Felipe Kast, coincidió con los gremios del transporte y forestales en la necesidad de declarar estado de excepción constitucional en aquellas zonas de mayor violencia (Radio BíoBío, 12/10/2019).

Así, el pinochetismo presenta dos caras: una visible transversalmente en los partidos más antiguos de Chile Vamos, la UDI y RN; y un pinochetismo “orgánico” representado por José Antonio Kast y su Partido Republicano. Este pinochetismo se inserta en la política de coalición que ha mantenido la derecha chilena desde 1990.

2.2 Diferencias doctrinarias

La derecha contemporánea se vincula con la derecha chilena del siglo XX. Esta, que se había unificado en el Partido Nacional en los años sesenta, se autodisolvió después del golpe militar y sus militantes pasaron a integrar el gobierno de la dictadura de manera individual (Fernández, 2017).

Los dos partidos más grandes de la derecha chilena, la UDI y RN, nacieron a partir de los diferentes grupos instalados con mayor o menor intensidad en el gobierno de Pinochet. Desde la recuperación de la democracia en los noventa, la fisura democracia-dictadura los agrupó como coalición opositora a la Concertación. En el comienzo de la transición, esta derecha defendió el gobierno de las Fuerzas Armadas y su modelo económico y político. Asimismo, cuestionó las políticas orientadas a establecer verdad, justicia, memoria y reparación para las víctimas de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura.

El partido más fiel a la dictadura ha sido, sin duda, la UDI, espacio que ha albergado y alberga a buena parte de los pinochetistas en Chile (Rubio-Apiolaza, 2015). Creada en 1983 por Jaime Guzmán, Sergio Fernández, Javier Leturia, Guillermo Elton, Pablo Longueira y Luis Cordero, sus objetivos eran constituirse como un partido popular, cristiano, que defendiera la economía de mercado. La historia de este partido no se explica sin el rol de Jaime Guzmán, cuyas ideas políticas y económicas están expuestas no solo en la UDI, sino también en la Constitución de 1980. Como puntualiza Huneus (2001), Guzmán fundó, junto a los gremialistas, una derecha que no se vinculó con la derecha tradicional chilena:

El empleo de los recursos del autoritarismo por parte del 'gremialismo' constituye un hecho que no sólo ayuda a explicar la naturaleza de la UDI, sino también a apreciar sus diferencias con Renovación Nacional (RN), el otro partido de derecha con el cual ha mantenido un pacto electoral desde 1989. Este último también fue fundado durante el régimen militar, pero no surgió en éste, es decir, sus recursos políticos no provinieron principalmente del autoritarismo, sino que se apoyaron en buena medida en la tradición histórica de la derecha, incluso en el Partido Nacional. Su principal impulsor, Andrés Allamand, no tuvo cargos en el sistema político, como tampoco sus más cercanos colaboradores. Si bien es cierto algunas de sus principales figuras pertenecieron a la élite autoritaria, no formaron parte del grupo de poder más cercano a Pinochet, quien los mantuvo alejados de su entorno, nombrándolos embajadores. (p. 10)

El gremialismo desarrolló una cohesión basada en dos lealtades: una externa, relacionada con el apoyo a la dictadura y al general Pinochet; y una interna, centrada en la lealtad a las ideas de Guzmán (Huneus, 2001). Ambas se mantienen hasta hoy. Como resulta obvio, la UDI tributa directamente de la

visión política e histórica de su fundador, Jaime Guzmán. Este es un hecho no menor, pues ayuda a explicar la férrea defensa del “modelo” de la dictadura y el rechazo a políticas que lo modifiquen, como se ha evidenciado desde 1990 respecto de las políticas de la Concertación primero y de la Nueva Mayoría después. Se expresa también en la reticencia a cambiar la Constitución que hemos visto en las últimas semanas. Los principios del partido expresan este ideario del político asesinado en 1991. Destaca la defensa de un orden moral considerado fundamento de la civilización occidental cristiana.

En términos del Estado, la UDI postula el principio de subsidiariedad como base de la sociedad libre. En esta concepción, el Estado tiene funciones indelegables, como la defensa nacional, las relaciones exteriores, la aplicación del Derecho, la erradicación de la pobreza y la promoción de la igualdad de oportunidades básicas.

Relevante entre los principios de este partido está el rechazo al marxismo, considerado una ideología totalitaria, lo que haría incompatible ser marxista y demócrata. Para la UDI, las Fuerzas Armadas y de Orden son instituciones que garantizan el orden institucional. Si bien son jerarquizadas, disciplinadas, sujetas al orden jurídico y no deliberantes, deben estar incorporadas al desarrollo nacional. La UDI, en su declaración de principios, “destaca el patriotismo y espíritu de servicio de las Fuerzas Armadas y de orden de Chile, cuyo origen y gloriosas tradiciones se identifican con el surgimiento y defensa de la chilenidad a través de toda la historia del país, incluida su acción libertadora del once de septiembre de mil novecientos setenta y tres, que salvó al país de la inminente amenaza de un totalitarismo irreversible y de la dominación extranjera, culminando así una valiente resistencia civil y recogiendo un clamor popular abrumadoramente mayoritario”.⁷

Recién en julio de 2018, la UDI aprobó un cambio en su declaración de principios sobre los derechos humanos. El Consejo General del partido, con un 91% de respaldo, aprobó agregar a la declaración de principios la siguiente frase: “La UDI está comprometida con el fortalecimiento de la democracia, y el respeto, garantía y promoción de los derechos humanos asegurados en la Constitución, tratados internacionales ratificados y vigentes en Chile, y en las leyes” (*La Tercera* [en adelante LT], 24/7/2018).

Renovación Nacional, igualmente liberal en lo económico que la UDI —pero menos vinculada a grupos conservadores del catolicismo, como el Opus Dei, a los que ha estado asociada la UDI—, fue creada en 1987. Originalmente contemplaba tres grupos de derecha nacidos en los ochenta: Movimiento Unión Nacio-

7 UDI, *Declaración de principios*, 27-03-2016, 14: “Misión de las Fuerzas Armadas”. <http://www.udi.cl/wp-content/uploads/2017/10/Declaraci%C3%B3n-de-principios-14-27-03-2016.pdf>

nal (MUN); la UDI, y el Frente Nacional del Trabajo. Algunos militantes del Partido Nacional también se incorporaron a él. Divergencias de RN con Jaime Guzmán hicieron que la UDI abandonara el conglomerado en 1988. En sus principios, RN se estableció como un partido libertario y antitotalitario.⁸ En su declaración de principios valora la libertad y los derechos humanos, postula una democracia representativa y promueve un Estado subsidiario como base de una sociedad libre. Para RN, entre las funciones indelegables del Estado están la defensa nacional, las relaciones exteriores, la dictación y aplicación de leyes, la erradicación de la pobreza y la promoción de igualdad de oportunidades.

En RN se aprecia una mayor tensión entre sectores pinochetistas y no pinochetistas que en la UDI. Sin embargo, la defensa de la dictadura no es patrimonio exclusivo de JAK: en diciembre 2018, en el Consejo General de Renovación Nacional, la diputada Camila Flores⁹ señaló:

Les quiero pedir, amigos, que salgamos con valentía a decir que somos de derecha. A decir de una vez por todas que nosotros somos las mejores personas para guiar los países. A decir con valentía a que no nos encasillen que somos de extrema derecha por decir que nos gusta el orden, la libertad, la democracia... Ustedes me conocen, yo soy pinochetista y lo digo sin problemas... Soy una agradecida del gobierno militar, y lo voy a decir siempre, aunque eso a la gente del Partido Comunista y del Frente Amplio les dé urticaria. (*The Clinic*, 16/12/2018)

Estas declaraciones molestaron al presidente de RN, Mario Desbordes, quien respondió:

A mí me complica que me cambie el foco del Consejo General que estaba tan bonito, estábamos hablando de la diversidad justamente, pero está bien... En Renovación [Nacional] siempre ha habido "pinochetismo", eso no es ningún misterio... No creo que [los pinochetistas] hayan estado durmiendo. Siempre ha sido tema dentro de los consejos que un sector es pinochetista

Y finalizó señalando:

Eso es así, pero con todos hemos conversado y puede haber pinochetismo, pero no hay duda de que hay condena absoluta a las violaciones a los derechos humanos... La violación de derechos humanos durante la dictadura o gobierno militar es un hecho de la causa. (*The Clinic*, 17/12/2018)

Opinión similar a Desbordes expresó el diputado de RN, Andrés Longton, quien señaló:

8 Renovación Nacional, *Declaración de principios*, <http://www.rn.cl/principios-rn/>

9 Camila Flores, nacida en 1987, es decir, que no vivió la dictadura, fue elegida diputada por el distrito 6 de la Quinta Región con la segunda mayoría (15.283 votos, equivalentes al 4,19%).

Uno puede discrepar respecto a las ideas, pero no puede ser tolerante frente a validar un régimen en el cual se violaron los derechos humanos, y de los cuales el respeto a la vida y la dignidad de la persona son conceptos básicos para la buena convivencia y creo que al validar una dictadura claramente se está transgrediendo aquello.

Añadió:

Yo no soy pinochetista y nunca lo voy a ser y creo que gran parte de nuestro partido defiende también esa idea. Posicionarnos como un partido pinochetista es un gran retroceso a lo que queremos como RN de posicionarnos como un partido de centroderecha. (*The Clinic*, 17/12/2018)

El tercer partido de la coalición de derecha y el menos pinochetista es Evópoli, que se ha ido consolidando como una alternativa en el panorama de la derecha chilena.¹⁰ Actualmente tiene una sobrerrepresentación importante en el actual gabinete del presidente Piñera, pues ocupa las carteras de Hacienda e Interior, además de Transportes. Evópoli plantea en sus principios que el Estado debe estar al servicio del ser humano y debe ser subsidiario de manera activa y solidaria. Establece que “el libre mercado y la subsidiariedad activa del Estado son pilares de la libertad y prosperidad material y moral de los pueblos”. Postula además la democracia liberal, la igualdad de oportunidades y la importancia de la sociedad civil. Finalmente, se compromete “con el fortalecimiento de la democracia y el respeto, garantía y promoción de los derechos humanos asegurados en la Constitución, en los tratados internacionales ratificados y vigentes en Chile y las leyes”.¹¹

En materia de derechos humanos, el presidente de Evópoli, Hernán Larraín Matte, señaló “la diversidad en Chile Vamos tiene límites y tiene un marco”. Lo planteó al referirse al pinochetismo y las declaraciones del diputado UDI Iván Moreira, quien señaló que “no se puede poner límites a las opiniones respecto del pasado, ya que estas son producto, en su mayoría, de las vivencias propias de cada uno de los que fuimos protagonistas de la historia” (*The Clinic*, 24/12/2018).

2.3 El “pinochetismo orgánico”

Como señalamos al comienzo, pensamos que tanto JAK como su partido son la expresión chilena de esta nueva extrema derecha existente en diferentes países. Es un “pinochetismo orgánico”, en el sentido de que el partido, en cuanto tal, subscribe esas ideas.

10 Este partido nació en 2012. En las elecciones parlamentarias de 2013 eligió su primer senador, Felipe Kast. En 2016 se reunieron las firmas para ser oficializado como partido en todas las regiones. Actualmente cuenta con dos senadores y seis diputados (www.evopoli.cl). El centro de estudios vinculado a este partido es Horizontal (www.horizontalchile.cl).

11 Evópoli, *Principios*. Véase en particular Principio 15. <https://www.evopoli.cl/conoce-evopoli/principios/>

El jueves 21 de noviembre y en medio de la gran protesta nacional iniciada el 18 de octubre, el exdiputado, ex UDI y excandidato presidencial, José Antonio Kast, inscribió su nueva colectividad, el Partido Republicano, en las regiones de O'Higgins, Maule, Ñuble y La Araucanía.¹² Durante la formalización de su nueva organización política, Kast comentó sobre la situación de protesta social afirmando que "en Chile no se están violando los derechos humanos como lo quiere instalar la izquierda ideológica. El gobierno no puede caer en la trampa de decir que acá se están violando los derechos humanos. A Carabineros hay que respaldarlos y no quitarles atribuciones" (LT, 21/11/2019).

En las encuestas de opinión pública previas al 18 de octubre, Kast contaba con un apoyo en torno al 10%,¹³ que lo sitúa como una de las figuras con mayor respaldo, similar a Beatriz Sánchez, la representante del Frente Amplio (FA). Figura política de extrema derecha en 2018, Kast señalaba: "Yo no soy admirador del general Pinochet, soy una persona que defiende el gobierno militar, las buenas cosas que hicieron, y hago la distinción con las cosas malas". A ello añadía: "Lo que yo represento va creciendo y lo que representa la izquierda va disminuyendo, y esa es una ola que está corriendo a nivel latinoamericano y a nivel mundial".¹⁴

José Antonio Kast tiene una carrera política que se podría considerar tradicional. Es un político profesional que ha dedicado su vida laboral a ejercer cargos de representación popular. El ahora líder del Partido Republicano es abogado de la Universidad Católica y fue consejero y candidato a la Federación de Estudiantes de esa casa de estudios. En esa época conoció y se vinculó con Jaime Guzmán. En 1988 participó en la franja del Sí, que defendía la permanencia de Pinochet por ocho años más. A partir de 1996 ingresó a la política, siendo elegido concejal por la comuna de Buin en representación de la UDI, cargo que ejerció hasta el 2000 (obtuvo el 23,4% de la votación, 6.316 votos). Entre 2002 y 2018 fue diputado: entre 2002 y 2014 representó al distrito 30 y entre 2014 y 2018 al distrito 24 (La Reina y Peñalolén).¹⁵ En mayo de 2016 renunció a la UDI, donde alcanzó a ser su secretario general.

En 2017 fue candidato presidencial independiente, consiguiendo más de 30.000 firmas para inscribir su candidatura. Recibió el respaldo del partido político en formación "Unidos en la Fe". En 2018 creó el Movimiento Acción Repu-

12 En estas regiones sumaron 11.031 firmas de un total de 16.967 para lograr ser partido a nivel nacional. Esto es, un 65% del total requerido. LT, 21/11/2019.

13 *Agenda Ciudadana Critería*, octubre de 2019: muestra tomada después del inicio de las protestas. <https://www.critería.cl/wp-content/uploads/2019/11/ACC-Octubre-2019.pdf>

14 Radio ADN, 9/10/2018. www.adn.cl. Las encuestas posteriores al 18 de octubre muestran un desplome en el apoyo a todos los políticos, incluidos Kast.

15 2002: 12.701 (48,99%), primera mayoría; 2006: 11.969 (41,78%), primera mayoría; 2010: 10.909 (35,98%), primera mayoría; 2014: 13.065 (26,49%), primera mayoría.

blicana; en 2019, el *think tank* Ideas Republicanas; y recientemente inscribió ante el Servicio Electoral (Servel) el Partido Republicano (PR), que funciona en paralelo al movimiento Acción Republicana.

Algunos analistas ven ciertas similitudes entre el partido español Vox y el PR de Kast. Loreto Cox y Nicolás Blanco argumentan:

... el paso de JAK por España nos llama a comparar con el caso de Vox, el partido de extrema derecha de ese país. Vox se fundó en 2013, con el fin de recoger el voto de la derecha desencantada con las políticas del tradicional Partido Popular (PP). En Chile, podríamos decir que JAK, escindido de la UDI, busca algo parecido. Vox adquirió algo de peso en las elecciones generales de este año, en que alcanzó el 10% de los votos, obteniendo escaños para la ultraderecha por primera vez desde el retorno español a la democracia. Así, si bien tanto Vox como el incipiente Partido Republicano chileno se constituyen como alternativas a la derecha tradicional, en un contexto de partidos de derecha golpeados por escándalos (PP, UDI), sus seguidores no persiguen los mismos fines. La inmigración y Cataluña y, también, un desencanto con la derecha tradicional han sido claves para el surgimiento de la ultraderecha en España, mientras que, en Chile, actualmente, no parece vislumbrarse algo semejante. (*El Mercurio*, 15/07/2019)

El académico chileno experto en populismo, Cristóbal Rovira, precisa el concepto de ‘populismo’ y lo vincula con la extrema derecha chilena, especialmente la de JAK, aunque no de manera idéntica a otros casos en otros países. Define este fenómeno político como “un discurso o una ideología política que plantea que la sociedad está dividida entre una élite corrupta y un pueblo puro, y que simultáneamente defiende la idea de que se debe respetar la soberanía popular o la voluntad general”. Añade que “en Chile el tema de la corrupción deslegitima la élite —política y empresarial— de una manera brutal. Desde el nivel de la ciudadanía, se percibe que todo el *establishment* es deshonesto. Esto deslegitima a la élite en su conjunto y es un caldo de cultivo para que Sarah Palin y Hugo Chávez se activen”. Ante la pregunta de si José Antonio Kast se incluye en esta tendencia, Rovira señala que es posible, “porque muchas veces los populistas son de partidos políticos y se salen. Kast se salió de la UDI. Ahora, lo veo más difícil, porque la deslegitimación de la élite es tal, y Kast es élite-élite, que se tendría que construir un discurso para limpiar su imagen. Es más fácil para un *outsider*” (LT, 6/11/2019):

Si analizamos los principios del Partido Republicano, observamos varios elementos de la extrema derecha antes descrita: tiene una visión conservadora de la sociedad y defiende la vida desde la concepción hasta la muerte natural (es decir, es contrario al aborto y la eutanasia); cree en Dios; promueve la familia tradicional; cree en el bien y la verdad como realidades objetivas; reivindica el

concepto de patria; cree en un Estado subsidiario que promueva el desarrollo autónomo de las personas, pero no permanezca indiferente ante los “marginados del progreso”; cree en la economía social de mercado y defiende y fomenta el derecho a la propiedad privada; cree en la democracia y condena la delincuencia y narcotráfico; promueve la descentralización, modernización del Estado y desprecia la corrupción; rechaza el populismo y promueve la honestidad y la defensa de un medioambiente sustentable al servicio de la persona humana.

Como señalamos con anterioridad, JAK ha estado vinculado a redes internacionales de extrema derecha. A nivel nacional participa de redes de este tipo, como el grupo de wasap Chile Merece, que también posee una cuenta en Facebook y un blog. Este grupo fue creado en febrero de 2019 por Roberto Hernández, secretario ejecutivo de Cruzada por la Reconciliación Nacional y Derechos Humanos (CREN), que reúne a militares en retiro. Entre los más de 140 miembros están el diputado de RN Gonzalo Fuenzalida; el abogado de los reos de Punta Peuco, Raúl Meza; el excónsul Raúl Sanhueza (RN) y Loreto Iturriaga (hija de Raúl Iturriaga Neuman, condenado por delitos de lesa humanidad). En este grupo virtual, JAK afirmó en su primer mensaje: “Reitero la importancia de estos grupos, ya que permiten enfrentar coordinados las estrategias de la izquierda ideológica”. En este grupo también se comparten los documentos elaborados por Acción Republicana (*El Dinamo*, 1/03/2019).

En este “pinochetismo orgánico”, JAK comparte con sus homólogos de la extrema derecha su visión crítica de la inmigración. Plantea una inmigración ordenada. Al respecto señalaba:

¿Qué tiene que ir a hacer un senador como Alejandro Navarro, del Biobío, a levantar un “catastro” de venezolanos en la frontera con Perú? ¿Qué función fiscalizadora puede cumplir la diputada Catalina Pérez en la ciudad de Tacna? ¿Qué fundamento tiene el INDH [Instituto Nacional de Derechos Humanos] para usar sus vehículos y manipular el ingreso de inmigrantes en la frontera, como acusan informes judiciales?¹⁶

Añadía:

Cada uno de estos actos abona a un concepto que estamos transmitiendo al mundo: Chile no tiene barreras. Por una parte, como ha quedado demostrado en distintos reportajes y en los análisis de Carabineros y la Policía, carecemos de barreras físicas a lo largo de gran parte de nuestras fronteras. Hay más pasos irregulares que regulares, y la capacidad que tienen nuestras Fuerzas de Orden de restringir el acceso a los inmigrantes ilegales y a los narcotraficantes es muy limitada.

16 Recordemos que el senador Navarro, exmilitante socialista, ha defendido reiteradamente el gobierno venezolano de Nicolás Maduro. La diputada Pérez pertenece al Frente Amplio.

Y finalizaba:

Durante cuatro años fueron Gobierno y violaron sistemáticamente los DD.HH. de miles de haitianos, venezolanos y dominicanos que entraron ilegalmente a Chile y han vivido en condiciones deplorables durante todo este tiempo. La izquierda liderada por Michelle Bachelet fue cómplice de la masiva inmigración ilegal en Chile y hoy quiere aparecer preocupada de los migrantes y el derecho internacional humanitario. No se dejen engañar.

El mismo JAK celebró la decisión del gobierno de Sebastián Piñera de no firmar el Pacto Migratorio promovido por las Naciones Unidas, acusando a la izquierda de apoyar la inmigración ilegal y rechazando las críticas de la oposición a La Moneda. El exdiputado cuestionó que “ahora la izquierda quiere dictar cátedra sobre inmigración” (*El Dinamo*, 10/12/2018).

2.4 La fuerza electoral de la derecha

Otro aspecto que destacar de la derecha en general, y del pinochetismo en particular, es la fuerza político-electoral de este sector, que en ese ámbito ha tenido un apoyo no despreciable desde el restablecimiento de la democracia en 1990. Su votación le ha permitido ganar dos elecciones presidenciales, contar con una importante representación parlamentaria (nunca inferior al 40% de diputados y senadores desde 1990) y ganar 146 alcaldías en las elecciones municipales de 2016, con 1.827.738 votos (contra los 1.760.858 votos y 141 alcaldías de la Nueva Mayoría¹⁷).

Recordemos que en las elecciones de diciembre de 1989, el candidato de la dictadura, Hernán Büchi, obtuvo el 29,4% de los votos y el otro candidato de derecha, Francisco Javier Errázuriz, el 15,43%. Si bien el candidato de la oposición y líder de la Concertación, Patricio Aylwin, ganó con el 55,17%, los candidatos de derecha obtuvieron juntos casi el 45% de los votos (44,83%).¹⁸ Esto es levemente superior al 43% obtenido por la opción SÍ en el plebiscito de octubre de 1988. En las siguientes elecciones presidenciales —a partir de 1999, con segunda vuelta—, la derecha ha obtenido el 30,59% (1993), 48,69% (1999), 46,50 (2005), 37,83% (2013). Según datos del Servel, en las elecciones de 2009 ganó el gobierno con el 51,61% de los votos y en las de 2017, con el 54,57%. Sin embargo, se observa una importante variación en el apoyo electoral de la derecha como porcentaje del universo electoral: 41,4% en las elecciones presidenciales de 1989; 26,3% en las de 1993; 43% en las de 1999; 39,36%

17 En las elecciones de concejales de 1992, 1996 y 2000, la derecha en coalición obtuvo en promedio alrededor de 790 concejales. A partir de las elecciones directas de alcalde de 2004, 2008 y 2012, obtuvo 104, 144 y 121 alcaldes, respectivamente. (Datos de Servel, www.servel.cl).

18 En el plebiscito de octubre de 1988, el NO obtuvo un 54,7%. Véase Biblioteca del Congreso Nacional, Historia Política, “Plebiscito de 1988 marca el fin del régimen militar”. <https://bit.ly/34BYUA0>

en 2005; 43,3% en 2009; 15% en 2013 y 26,53% en las de 2017. A diferencia de la Concertación, las dos veces que la derecha ha ganado el gobierno desde 1990 lo ha hecho con menos del 50% del padrón electoral.

A la representación popular de la derecha debe añadirse la sobrerrepresentación que le otorgó a este sector el diseño constitucional establecido en la Carta de 1980, y que hoy se quiere cambiar. Es preciso recordar los enclaves autoritarios que le aseguraron esa sobrerrepresentación político-institucional en el Congreso a través tanto del sistema electoral binominal, como de los senadores designados. Salvo excepciones, estos pertenecían mayoritariamente a la derecha,¹⁹ y constituyeron un bono electoral para ese sector durante los primeros quince años de la democracia iniciada en 1990. Por su parte, la UDI y RN recibieron más escaños de los que deberían haber logrado si el sistema electoral hubiese sido más representativo de las mayorías políticas de la ciudadanía.

El apoyo electoral a este sector ha sido relativamente estable en el tiempo, no siendo menor a 2 millones de votantes que en sucesivas elecciones de diputados, desde 1989, han elegido un porcentaje que ha fluctuado entre un 32,2% en las elecciones de diciembre de 1997 y un 44,2% en las elecciones de 2001. En las últimas elecciones, con un nuevo sistema electoral, la derecha alcanzó el 38,7% de los votos de los parlamentarios, eligiendo 72 diputados.²⁰ Particularmente la UDI ha tenido una votación de diputados que ha rondado entre el 14% y 25% entre 1990 y 2018.²¹

3 El “pinochetismo” y la gran protesta nacional

La gran protesta nacional ha tensionado el sistema político y a la sociedad por completo. El pinochetismo, al igual que los otros sectores, ha reaccionado en los tres ámbitos principales de esta crisis: orden público, agenda social y cambio constitucional.²²

19 Entre los senadores designados estuvieron en los dos periodos (1990-1998 y 1998-2005) los tres comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y los generales directores de Carabineros, respectivamente. Senadores designados: excomandantes en jefe hasta 2005. También exministros de la Corte Suprema, como Ricardo Martín, Carlos Letelier, para el primer periodo; y Marcos Aburto y Enrique Zurita para el segundo. Excontralores, como Olga Feliú y Enrique Silva Cimma (PR); los exrectores William Thayer (de RN) y Augusto Parra (PR), y los exministros Sergio Fernández y Edgardo Boeninger (PDC). Por la Contraloría, Enrique Silva Cimma (PR); como exrector, Augusto Parra (PR); y como exministro, Edgardo Boeninger.

20 Se considera solo la coalición de derecha, no todos los partidos de derecha. Véase Servel, “Estadísticas de candidatos electos” (datos correspondientes a estadísticas sobre la cantidad y porcentaje de cargos electos, de acuerdo a los resultados obtenidos en las Elección Presidencial, Parlamentaria y de Consejeros Regionales 2017). <https://www.servel.cl/estadisticas-de-candidatos-electos/>

21 Distorsión que significó, en términos de representación popular, el sistema electoral binominal.

22 Incluso, los empresarios, sector aliado del pinochetismo durante la dictadura y la democracia posterior, han sido pragmáticos para abordar esta crisis, condenando la violencia para abrirse a reformas políticas y económicas. Alfonso Swett (CPC) señaló que “es importante que tengamos un Constitución que refleje

3.1 Orden público

En materia de orden público, el pinochetismo ha privilegiado la seguridad por sobre las evidentes violaciones a los derechos de las personas por parte de Carabineros. Ha relativizado las violaciones a los derechos humanos y apoyado constantemente la labor policial y la presencia de Fuerzas Armadas en el Estado de Emergencia decretado en octubre. Ha cuestionado la labor del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y criticado los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de Human Rights Watch (HRW) y de Amnistía Internacional (AI).

Evidenciando el antiizquierdismo y la importancia del orden público, un grupo de diez diputados pertenecientes a la coalición de gobierno, Chile Vamos, solicitó al Tribunal Constitucional evaluar la destitución de los doce legisladores del PC y FA, pues —en su opinión— infringieron la Constitución. Los firmantes fueron: los miembros de la UDI, Jorge Alessandri, Pedro Pablo Álvarez-Salamanca, Cristián Moreira, Osvaldo Urrutia y Celso Morales; de RN, Harry Jurgensen, Carlos Kuschel, Camila Flores y Aracely Leuquén; e Ignacio Urrutia, del PR. El argumento fue que los doce parlamentarios de la izquierda mencionados —nueve del PC más Gabriel Boric, Gonzalo Winter y Claudia Mix, del Frente Amplio— incitaron a la alteración del orden público, la rebelión y a desconocer la autoridad de la policía y FF.AA. (Radio Cooperativa, 6/11/2019).

3.2 Agenda social

Una vez más la “derecha social”, cuyo rostro es el senador de RN, José Manuel Ossandón, se ha desmarcado del énfasis prioritario de la derecha en general y del pinochetismo en particular en cuanto a priorizar el orden público, argumentando que el problema es mucho más complejo y que su origen es principalmente social (LT, 19/10/2019). En una reunión de gabinete entre el gobierno y los parlamentarios de Chile Vamos, a poco de comenzar la crisis, el senador RN criticó la forma en que el gobierno estaba enfrentando la situación, generando con ello una tensa discusión con la ministra de Educación, Marcela Cubillos (LT, 20/10/2019). El alcalde de Puente Alto, Germán Codina, y parte de esta “derecha social”, ha coincidido con el senador Ossandón, señalando que al gobierno le falta comprender la profundidad del fenómeno social (LT,

qué país queremos” (LT, 10/11/19). Alfonso Swett pidió perdón con mucha humildad por no escuchar con suficiente atención las necesidades de la sociedad chilena (EM, 24/10/2019). Similar apoyo a una nueva Constitución fue dado por otros gremios empresariales (EM, 14/11/2019). Por ejemplo, Bernardo Larraín, presidente de la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa), condenó los hechos de violencia, pero llamó a reflexionar sobre las causas de lo que está ocurriendo. La Cámara de Comercio de Santiago (CCS) y la Cámara Nacional de Comercio Servicios y Turismo de Chile (CNC) también se pronunciaron en la misma línea, condenando desmanes que afectan a pequeños comerciantes, pero empatizando con el malestar de la ciudadanía.

28/10/2019). El mismo presidente de RN, Mario Desbordes, ha tenido una posición más abierta a estos argumentos y enfatizado la necesidad de aumentar la regulación a ciertos mercados y potenciar el rol del Estado en sectores como educación y salud, para mejorar sus condiciones (LT, 26/10/2019).

La posición más crítica al gobierno y a los cambios propuestos por los diversos actores es la de JAK. En entrevista radial argumentó, a diferencia de la “derecha social”, que esta crisis no era social, sino de violencia y que los ataques al metro habían sido organizados por terroristas. El político entregó su respaldo a las policías y las FF.AA. y dijo que, sin orden, no es posible una agenda social. Para JAK lo primero es el orden, después viene lo demás. Acusó a la izquierda internacional de mentir, tergiversar la realidad y defender los derechos humanos de los violentistas. Criticó duramente al gobierno por rendirse frente a HRW. Señaló que el Estado ha fallado en proveer seguridad, argumentó que la certeza jurídica no existe, y enfatizó que no estaba disponible para una agenda social con los impuestos de todos los chilenos si no se reducían los operadores políticos en el Estado. El líder del PR sostuvo que, en el país en general, ha pasado lo mismo que en La Araucanía, en que se destinaban recursos de todos los chilenos, pero sin haber Estado de derecho.²³

Similar posición respecto a la naturaleza de esta crisis manifestó la presidente de la UDI, Jacqueline Van Rysselberghe, durante su defensa del exministro del Interior, Andrés Chadwick, cuya acusación constitucional se aprobó el 11 de diciembre recién pasado.²⁴ Esta medida evidenció nuevamente la tensión que existe en la derecha chilena entre el mantenimiento del orden público y el respeto a los derechos humanos. Como lo expresó el senador de RN, Juan Castro, en su intervención: “¿Me dicen que el ministro [Chadwick] violó los Derechos Humanos? Y me vuelvo preguntar: ¿Derechos Humanos para quién? ¿Para los niños delincuentes? ¿Para los saqueadores? (...) ¿De qué Derechos Humanos hablamos?” (*El Mostrador*, 17/12/2019).

3.3 *Desmantelando la Constitución de Pinochet*

En cuanto al debate por la nueva Constitución, el pinochetismo se ha mostrado contrario a cambiarla. Si bien la UDI ha participado en las negociaciones parlamentarias por el proceso de reforma, ha señalado la intención de votar que NO en el plebiscito que se acordó para abril del próximo año, donde se determinará si la ciudadanía acepta o no acepta iniciar un proceso constituyente orientado a generar una nueva Constitución, y se fijará el mecanismo para dicho proceso.

23 @PLRChile. Entrevista a José Antonio Kast en Radio Frutillar, 3 de diciembre de 2019. Disponible también en YouTube.

24 TVS (Televisión del Senado), miércoles 11 de diciembre, 2019.

Lo que hoy ya es un hecho —la discusión por el cambio de la Constitución— comenzó a semanas del inicio de la gran protesta nacional. Desde un comienzo, sectores pinochetistas de la UDI, incluida su presidenta, y el Partido Republicano de JAK se opusieron, argumentando que no existía razón en la actualidad para modificar la Constitución, ya que los esfuerzos debían estar en soluciones concretas a las demandas (*El Mercurio* [en adelante, EM], 1/11/2019).

Por el contrario, desde el comienzo, RN y Evópoli se mostraron abiertos a modificar la Constitución (EM, 2 y 4 nov., 2019). En esta etapa, el presidente Piñera condicionó una reforma a la Constitución al restablecimiento del orden público (EM, 6/11/2019). Finalmente, Chile Vamos apoyó la decisión del presidente de enviar un proyecto de cambios a la Constitución, lo cual es considerado insuficiente por la oposición (EM, 10/11/2019). De inmediato, la UDI estableció que el único mecanismo que se debiese apoyar es el Congreso constituyente. Así, la nueva Constitución ha causado una fricción importante entre RN y la UDI (LT, 12/11/2019). La directiva de la UDI sostuvo una reunión donde puso como requisito para negociar con la oposición, el cese de los actos de violencia y vandalismo, en tanto señalan que cualquier diálogo democrático solo puede realizarse en un ambiente de paz (EM, 13/11/2019).

JAK compartió con la UDI que no es necesario cambiar la Constitución y se ha manifestado contrario a cualquier modificación, llamando a votar NO en el plebiscito, pues —señala— la Carta que de allí pueda surgir será hija del saqueo, del terrorismo y de la violencia.²⁵ Opina que la Constitución de 1980 “es el instrumento que ha permitido convertir a Chile en el país más exitoso de América Latina”, y que una nueva “redactada al alero de los abusos de la violencia callejera, por los mismos políticos que no han sabido defender a los chilenos en los últimos 20 años, no será más que una falsa promesa” (LT, 15/12/2019). JAK ha rechazado una nueva Carta Fundamental señalando que “el acuerdo por una Nueva Constitución es un ‘arreglín’ [sic] político. ¿Alguien cree que las cosas van a cambiar por cambiar la Constitución?”²⁶

El 6 de diciembre pasado, la Mesa Técnica propuesta por los partidos firmantes del Acuerdo de noviembre por una nueva Constitución entregó la propuesta de reforma constitucional que permitirá el plebiscito de entrada al proceso constituyente, por realizarse el 26 de abril de 2020. La propuesta que, según sus firmantes, fue acordada de forma unánime, dejó fuera los elementos más controversiales sobre los que no se estableció acuerdo: paridad de género, cuotas para pueblos originarios y participación de independientes en convención constituyente o convención mixta. Sobre las cuotas de género y

25 @PLRChile. Entrevista a JAK en Radio Frutillar. 3 de diciembre de 2019. Disponible en YouTube.

26 Twitter de JAK @joséantonionkast. 19 de noviembre, 2019.

pueblos originarios, JAK señaló que “los partidos pueden tomar las determinaciones de manera voluntaria sin tener una obligación legal” (*El Mostrador*, 13/12/2019).

El proceso de elaboración de la nueva Constitución ha tensionado a la coalición de Gobierno, pues el temor de la UDI a la fuga de votos hacia el Partido Republicano la ha hecho radicalizar su posición de extrema derecha defensora del *statu quo*. A fines de diciembre, y como consecuencia de la discusión parlamentaria por asegurar la paridad en la eventual Convención Constituyente o Asamblea Mixta, la UDI decidió “suspender” su participación en la coalición pues, según este partido, sus socios fueron desleales, prefiriendo un acuerdo con la oposición antes que con su propio conglomerado. El plebiscito del 26 de abril ha abierto un conflicto que, si bien es intrapartidario, también lo es transversal a los partidos de la coalición, y en él la UDI se encuentra especialmente tensionada.

4 Conclusiones

En Chile, las corrientes de extrema derecha responden a las particularidades propias de la historia, de los arreglos institucionales y la correlación de fuerzas en que se han desarrollado, y representan una amalgama particular de nuestra realidad. Esta extrema derecha tiene expresión en el pinochetismo de viejo cuño, mientras su manifestación más reciente se encuentra en el sector liderado por JAK. Al igual que en otros casos nacionales, se ha constituido a partir de la renuncia a colectividades ya existentes, como fue la UDI.

El pinochetismo, en distintas proporciones, cruza todos los partidos de la derecha agrupada en la coalición de gobierno Chile Vamos, pero tiende a distribuirse de manera diferente. Exceptuando el “pinochetismo orgánico”, concentrado principalmente en el Partido Republicano, los pinochetismos de primera generación se encuentran en la UDI y, en menor medida, en Renovación Nacional. De hecho, en algunos casos —como el del diputado José Ignacio Urrutia, ex UDI—, estos pinochetistas de primera generación han emigrado al partido de JAK. Es este pinochetismo el que también tiende a concentrar los núcleos defensores de la dictadura, como exmilitares en retiro y fanáticos de Pinochet, grupos que en algunos casos se han alejado de la UDI por estimar que esta ha traicionado el pinochetismo puro.

El pinochetismo se mantiene vigente, y como partido con representación parlamentaria —principalmente en la UDI—, ha incidido en el proceso de negociación para una nueva Constitución. Este sector, si bien ha accedido a discutir la reforma a la Constitución actual, que ellos defienden por ser parte constitutiva de su ideario político, ha puesto cortapisas o frena aspectos fundamentales para construir un marco constitucional democrático pleno, que

exprese a plenitud a la sociedad chilena, con real inclusión de las mujeres, los indígenas, los independientes. También ha sido un obstáculo para que este proceso se construya con la legitimidad que debe tener, no solo para terminar con la Constitución de la dictadura, sino para darle gobernabilidad futura a Chile.

Como sabemos, desde 1990 la derecha chilena ha funcionado en coalición, tanto cuando fue oposición como estando en el gobierno. El surgimiento de JAK ha planteado tensiones en esa coalición. Así, a raíz de los resultados de la encuesta Cadem, según la cual el 56% de los encuestados de centroderecha apoyaría la incorporación del Partido Republicano en las primarias del sector, el presidente de Evópoli, Felipe Kast —sobrino de José Antonio—, señaló que “Evópoli no va a permitir que Chile Vamos se transforme en un proyecto de extrema derecha” (Emol, 28/07/2019).

Esta tensión tiene efectos para la política de coalición del sector. En un horizonte electoral de gobernadores, municipales y presidenciales, el ámbito del conflicto se vincula, primero, con temas electorales, pues el potencial electoral de JAK amenazaría al de la UDI y, por ende, al de la propia coalición en su conjunto. Un segundo ámbito no menor —ya sea por la competencia electoral o la labor legislativa— es el de las políticas públicas. De ingresar a la coalición, el PR reforzaría el ala más dura de la coalición, la UDI, lo que, en términos de políticas, genera un problema adicional a la hora de negociar o tener que moverse al centro en materia de políticas públicas en medio de una crisis de proporciones. Hemos visto esto en el caso de la UDI en la discusión constitucional y de JAK en los temas sociales, los que un sector de RN ha planteado con fuerza. Pero si el PR no ingresara a la coalición, se corre el riesgo de perder el electorado de derecha dura que a adhiere a ese partido. Esto tensiona y tensionará a Chile Vamos en su rol de gobierno y en las futuras elecciones.

La reemergencia del pinochetismo en su forma orgánica nos está mostrando que este no es solo un problema para la coalición de gobierno. Es también una señal de que, bajo nuevas formas, la fisura dictadura/democracia aún no ha sido superada y que después de treinta años, la nueva Constitución nos ha devuelto a una coyuntura transicional. Es de esperar que las enseñanzas obtenidas en estas tres décadas no sean en vano.

5 Referencias bibliográficas

- Corporación Latinobarómetro (2017). *Informe 2018*. Santiago: Corporación Latinobarómetro. http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf
- Fernández, E. (2017). Conformación de partidos políticos en Chile. En I. Jaksic & J. L. Ossa (eds.), *Historia política de Chile, 1810-2010*. Tomo I: *Prácticas políticas* (pp. 149-178). Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Huneus, C. (2001). La derecha chilena en el Chile después de Pinochet: el caso de la Unión Demócrata Independiente. Kellogg Institute for International Studies, *Working Paper* 285. https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/285_0_0.pdf
- Mudde, C. (2018, diciembre 2). On extremism and democracy in Europe: three years later. *Open Society* [en línea]. <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/on-extremism-and-democracy-in-europe-three-years-later/>
- Picaroni, N. (2019). Reseña [N. Chomsky, Ch. Mouffe, Ch., I. Ramonet, W. Streeck, S. Halimi & J. Butler, *Neofascismo. De Trump a la extrema derecha europea*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital Intelectual, 2017]. *Revista Stultifera* 2(1), 135-140. <https://doi.org/10.4206/rev.stultifera.2019.v2n1-08>
- Riffo, J. (2019). 'The Movement'. Cómo Steve Bannon empuja movimiento de ultraderecha en América Latina. *Interferencia*, 4 de junio, 2019. <https://interferencia.cl/articulos/como-steve-bannon-empuja-movimiento-de-ultraderecha-en-america-latina>
- Rubio-Apiolaza, P. (2015). La refundación de la derecha chilena en la dictadura militar: el caso de la Unión Demócrata Independiente y el Movimiento de la Unión Nacional. Chile, 1983. *Revista Austral de Ciencias Sociales* (29), 147-163. <https://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.2015.n29-08>
- Toro, S., Acevedo, C., Jaramillo, N., Zechmeister, E. & Luna, J. P. (2016). *Cultura política de la democracia en Chile y en Las Américas 2014 ¿Tiempo de reformas?* Latin American Public Opinion Poll (LAPOP). Vanderbilt University, Nashville, TN. https://www.vanderbilt.edu/lapop/chile/AB2014_Chile_Country_Report_V3_Rev_W_060217.pdf

Economía

Causas económicas de la mayor crisis del modelo.

Las propuestas para su superación

Eugenio Rivera Urrutia¹

En el presente capítulo analizamos los principales elementos económicos que explican la grave crisis que ha sacudido al país en las últimas semanas y las opciones de salida o bloqueo que se esbozan. En la primera sección se revisan los factores económico-sociales estructurales que han contribuido a la explosión social del país. En la segunda, los lineamientos de la política de la Administración de Piñera, así como las proposiciones empresariales que han ahondado los problemas indicados y que contribuyeron a detonar la explosión de la crisis. En la tercera sección se examina la reflexión de los nuevos intelectuales orgánicos de la derecha en relación con el modelo y se evalúa la política gubernamental frente a la crisis. En la cuarta sección se presenta una de las propuestas de la oposición para superar la crisis. Finalmente, en la quinta sección se extraen algunas conclusiones.

1 Los elementos económico-sociales que contribuyeron a la crisis

Como se sabe, Chile logró reducir la pobreza desde un 40% en 1987 a 8,6% en el año 2017. Si bien se trata de un indicador concentrado en los ingresos

¹ Consultor independiente, colabora con la Fundación Chile 21 y el Barómetro de Política y Equidad. Columnista habitual de *El Mostrador* y *La Tercera*.

y que ha perdido relevancia con mediciones más adecuadas —como es, por ejemplo, el indicador de pobreza multidimensional, que en el mismo año alcanzó un 30,7%—, su evolución positiva aparece como inconsistente con la explosión social que hemos vivido en las últimas semanas. El punto es que la desigualdad, medida por cualesquiera que sean los indicadores, resulta irritante.

La tabla 1 confirma que nuestro país presenta una gran desigualdad. Como se observa en la segunda columna, el 1% más rico capta el 22,6% del ingreso nacional, doblando el porcentaje que capta en promedio el 1% más rico de los países desarrollados. Una situación similar se da en el caso de la participación del 10% más rico. Mientras en Chile esa cifra alcanza a 54%, en Finlandia representa solo un 28%; en Alemania, un 35,5%; y en Portugal (un país con un PIB per cápita parecido al de Chile), un 32,7%. La cuarta columna muestra el índice de Gini,² antes de Impuestos y Transferencias (AI&T). Se advierte de inmediato que el índice de Gini para Chile no difiere notoriamente de las cifras correspondientes a Alemania, Finlandia o Portugal. Solo Corea muestra una cifra sustancialmente menor. Donde aparecen grandes diferencias es en la cuarta columna, que muestra la desigualdad de ingresos Después de Ingresos y Transferencias del Estado (DI&T). En efecto, mientras que en el caso de Chile el índice de Gini AI&T pasa de 0,5 a 0,46, en Canadá, Finlandia y Alemania —para nombrar solo a algunos— cae a 0,31, 0,27 y 0,29, respectivamente. Esto significa que mientras en Chile la estructura impositiva y el gasto público prácticamente no mejoran la distribución del ingreso, en los otros países mencionados la estructura tributaria progresiva y el gasto público mejoran sustantivamente los ingresos totales de los grupos más pobres y medios.³

2 Medida económica que sirve para calcular la desigualdad de ingresos que existe entre los ciudadanos de un territorio, normalmente de un país. El valor del índice de Gini se encuentra entre 0 y 1, siendo cero la máxima igualdad (todos los ciudadanos tienen los mismos ingresos) y 1 la máxima desigualdad (todos los ingresos están en manos de un solo ciudadano).

3 En lo que se refiere a la concentración de la riqueza, la Comisión para América Latina y el Caribe (Cepal) dio a conocer recientemente un estudio que permite concluir que mientras el 50% de los hogares menos favorecidos tenía, en 2017, solo un 2,1% de la riqueza neta del país, el 10% más rico concentraba dos terceras partes (66,5%) y el 1% más rico, el 26,5%. Por ello, el índice de Gini de los activos totales (físicos y financieros) asciende a un valor cercano a 0,72, lo que contrasta fuertemente con el valor del índice de Gini de 0,45 obtenido de la distribución del ingreso per cápita corriente de los hogares.

Tabla 1. Medidas de la desigualdad y de la concentración de ingresos

País	Participación en ingreso total		GINI	
	1% más rico	10% más rico	AI&T	DI&T
Argentina	16,8			
Australia	9,1	31,9	0,47	0,33
Canadá	13,6	41,4	0,44	0,31
Chile	22,6	54,1	0,5	0,46
Finlandia	7,5	28,5	0,51	0,27
Alemania	13	35,5	0,51	0,29
Irlanda	11,5	33,4	0,54	0,31
Italia	9,4	28,6	0,52	0,33
Corea	12	43,1	0,41	0,36
México			0,47	0,46
Portugal	9,8	32,7	0,53	0,33

Fuente: OCDE.

AI&T: Antes de impuestos y transferencias (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>)

DI&T: Después de impuestos y transferencias (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>)

Comparativamente, Chile presenta graves anomalías tanto en la estructura como en el nivel de los ingresos tributarios del país. La tabla 2, octava columna, muestra el total de ingresos tributarios como proporción del PIB. Mientras que la carga tributaria en Chile alcanza un 20,2% (solo México presenta una recaudación menor), únicamente tres países tienen ingresos tributarios por debajo del 30%: Irlanda, 22,8%; Corea, 26,9% y Australia, 27,8%. La mayor parte de los países cuya situación se presenta en la tabla indicada tiene recaudaciones entre 30% y 43% del PIB. Llama la atención también la baja participación de los impuestos personales en Chile, que alcanzan un 1,9% del PIB. Se trata de una cifra inferior a la de todos los países de la muestra, incluido México, y extremadamente baja si se considera que el promedio en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es un 8,2% del PIB. Llama la atención, por el contrario, que la carga tributaria de las empresas, junto con la de Australia, sea la mayor de los países seleccionados. Ello tiene que ver con la existencia en Chile de un sistema tributario integrado en el cual las empresas, lejos de pagar impuestos, simplemente adelantan el pago que realizan sus propietarios. Para analizar la carga que representan los impuestos directos,

es necesario revisar conjuntamente los impuestos personales y las ganancias corporativas. Los niveles de estos dos impuestos son claves para determinar la progresividad del sistema tributario. Lamentablemente alcanzan, en el caso de Chile, un 6,2% del PIB, cifra que contrasta con el promedio de la OCDE (11,1% del PIB); con Australia (15,9% del PIB), Canadá (14% del PIB) e incluso con los casos de Irlanda (10% del PIB) y México (7% del PIB). Destaca también nuestro país por los bajos pagos por seguridad social y el impuesto a la propiedad. Solo en el caso de los impuestos indirectos (bienes y servicios), los más regresivos, Chile se ubica en el promedio de la OCDE (11% del PIB). No obstante, y eso hace la diferencia, mientras que los impuestos indirectos en Chile representan el 55% del total de los impuestos recaudados, en el resto de los países representan un máximo de 43% (Finlandia, Italia, Portugal y México), mientras que en Australia representan solo el 27%, en Alemania 26%, en Corea 28%, siendo el promedio de la OCDE un 32%.

Tabla 2. Ingresos tributarios (2017). Porcentaje del PIB

País	Ingreso personal (**)	Ganancias corporativas (**)	Seguridad social (**)	Impuesto nómina (**)	Impuesto propiedad (**)	Bienes y servicios (**)	Total	Participación impuesto indirecto en el total recaudación (%)
Australia(*)	11,3	4,6	0,0	1,4	3,0	7,5	27,8	27,1
Canadá	11,6	3,4	4,6	0,7	3,8	7,7	32,2	24,0
Chile	1,9	4,3	1,5	0,0	1,1	11,0	20,2	54,8
Finlandia	12,6	2,7	12,1	0,0	1,5	14,2	43,3	32,8
Alemania	10,2	2,0	14,2	0,0	1,0	9,9	37,5	26,3
Irlanda	7,2	2,8	3,9	0,1	1,3	7,4	22,8	32,5
Italia	10,9	2,1	12,9	0,0	2,6	12,0	42,4	28,4
Corea	4,8	3,8	6,9	0,1	3,1	7,5	26,9	27,7
México	3,5	3,5	2,1	0,4	0,3	6,4	16,2	39,9
Portugal	6,5	3,2	9,3	0,0	1,4	13,8	34,7	39,8
Promedio OCDE	8,2	2,9	9,2	0,4	1,9	11,0	34,2	32,1

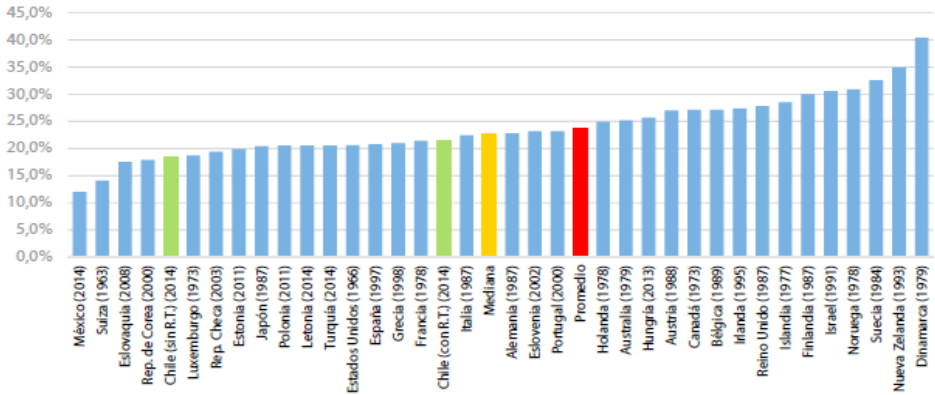
Fuente: OCDE (<https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm#indicator-chart>)

(*) 2016.

(**) En el caso del promedio OCDE cifra corresponde a 2016. La cifra de Impuesto a la nómina y propiedad de México corresponde a 2016

Mucho se argumenta respecto de que la carga tributaria del país sería razonable en función del PIB per cápita, pues a medida que aumenta este indicador, se incrementa la carga tributaria. No nos parece adecuado ese análisis. La carga tributaria, como se observa en el gráfico 1, tiene que ver más con lo que se ha denominado Regímenes de Estado de Bienestar y el enfoque de variedades del capitalismo. En relación con lo primero, Gosta Esping-Andersen (1988, pp. 25 y ss.) distingue entre tres tipos de Estado de bienestar. El primero, Estado de bienestar liberal, que se caracteriza, entre otras cosas, por la existencia de transferencias universales y planes de seguridad social modestos, donde el Estado incentiva al mercado ya sea de forma pasiva, al garantizar solo un mínimo, o activamente, subsidiando esquemas de bienestar privados. En este grupo incluye Estados Unidos, Canadá y Australia. El segundo tipo, Estado de bienestar corporatista, se caracteriza por la disposición a desplazar al mercado como proveedor de bienestar, por lo que la provisión privada de seguros es marginal y el Estado pone énfasis en mantener las diferencias, reduciendo el efecto redistributivo de sus políticas. Incluye en esta categoría países como Austria, Francia, Alemania e Italia. Finalmente, el régimen socialdemócrata se caracteriza por un Estado de bienestar que promueve una igualdad de alto estándar y no una de mínimos, lo que se traduce en programa universales. Este modelo es el que se da en los países escandinavos. Cabe señalar que se trata de tipos ideales. En tal sentido, como se observa en el gráfico indicado, Chile, un país cuyas políticas sociales se ubican en el ámbito de los regímenes liberales de bienestar, presenta ingresos tributarios similares a esos países cuando tenían un ingreso per cápita similar al de Chile actual y muy por debajo de los países que se inscriben en las otras categorías.

Gráfico 1. Carga tributaria excluyendo seguridad social (% del PIB). [Entre paréntesis, se ha agregado el año en que presentaron igual ingreso per cápita que Chile en 2014]



Nota: Si bien el dato más actualizado del PIB per cápita de los países, en la PWT 9.0, corresponde al 2014, se consideró el crecimiento del PIB de Chile en 2015 y 2016, para actualizar la cifra del país, y se dividió entre la estimación del INE de la proyección poblacional para este último año. De esta forma se reestablecieron los años en que los países de la OCDE alcanzaban a este nuevo PIB per cápita nacional, asumiendo que sus recaudaciones tributarias pudieran haberse incrementado. Con ello se volvió a generar el presente gráfico, pero la posición relativa de los países presentaba mínimas variaciones, al igual que su nivel de carga impositiva. Por ello y porque los datos a 2014 son los oficiales tanto de PIB como de carga tributaria, la decisión fue quedarse con dicho año.
 Fuente: Rubio & Vergara (2017), p. 7, sobre la base de OCDE, Statistical Database, años respectivos.

La baja carga tributaria y la baja participación de los impuestos personales tienen por consecuencia un gasto social como proporción del PIB extremadamente bajo en comparación con los países de la OCDE. Esta información aparece en la tabla 3.

Tabla 3. Gasto social total como porcentaje del PIB (2005-2018)

País	2005	2010	2015	2016	2017	2018
Australia	16,7	16,6	18,5	17,8		
Canadá	16,1	17,5	17,6	17,4	17,3	
Chile	8,9	10,4	10,8	11	10,9	
Finlandia	24	27,3	30,4	29,8	28,9	28,7
Alemania	26,2	25,9	24,9	25,1	25,1	25,1
Irlanda	15,9	24,6	15,5	14,9	14,3	14,4
Italia	24,2	27,1	28,5	28,3	28,1	27,9
Corea	6,1	8,2	10,2	10,5	10,6	11,1
México	6,1	7,4	7,7	7,5		
Portugal	22,3	24,5	24	23,7	23,7	22,6

Fuente: OCDE (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG)

Desde 2010, el gasto social en Chile se ha ubicado en torno a un 11%, cifra que contrasta con cualquier país de la OCDE, con las excepciones de Corea y México. Incluso Australia y Canadá, que presentan cifras relativamente más bajas, tienen entre 6 y 8 puntos más que nuestro país. Algo similar sucede en el caso del gasto social en vejez (tabla 4).

Tabla 4. Gasto social en vejez como porcentaje del PIB (2005-2017)

País	2005	2010	2015	2016	2017
Australia	4,7	4,3	5,2	5,0	
Canadá	3,6	3,9	4,4		
Chile	2,9	2,7	2,3	2,3	2,3
Finlandia	8,1	10,0	12,2		
Alemania	8,8	8,6	8,3		
Irlanda	2,7	4,9	3,6		
Italia	11,4	13,0	13,6		
Corea	1,3	1,9	2,7	2,7	2,8
México	0,9	1,4	2,1	2,1	
Portugal	8,6	10,3	11,6		

Fuente: OCDE (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG)

En el caso de la salud, Chile destinó en 2018 un 8,9% del PIB a ese ítem, cifra que se ubica por encima del promedio de la OCDE (8,8%), de países como Corea, Polonia y México, por nombrar solo algunos. El problema, sin embargo, es que, en el caso de Chile, de esa cifra solo 5,18% correspondió a gasto público, que atiende al 80% de la población. Por otra parte, el sistema de isapres, al que corresponde en torno al 20% de la población, utilizó el 3,6% del PIB restante. Esto significa que el gasto per cápita en el sector público alcanzó una cifra de 1135 dólares per cápita, mientras en el sector privado fue cercano a 3155 dólares, esto es, casi tres veces más.

Con estos antecedentes, queda claro por qué los chilenos vienen mostrando su insatisfacción en relación con la distribución del ingreso y el gasto social.

Sin embargo, los problemas de Chile van más allá de los clasificables como sociales. El país viene perdiendo capacidad de crecimiento persistentemente. Si se analizan las cifras relativas al PIB en las últimas tres décadas, se constata que mientras en el periodo 1990-1999 el PIB creció en promedio un 6,1%, en el decenio siguiente (2000-2009), el crecimiento promedio alcanzó un 4,2%, para en la actual década alcanzar un 3,3% (para 2019 se utiliza la cifra de crecimiento del PIB de 1% proyectado por el Banco Central). La caída del ritmo de

crecimiento está asociada a que luego de que en los años noventa la productividad total de factores (PTF) creció fuertemente, ha venido disminuyendo hasta mostrar cifras negativas, como se registra en la tabla 5.

Tabla 5. Medición de productividad (PTF) de la Comisión Nacional de la Productividad (CNP) (porcentajes)

	PTF total		PTF sin Minería	
	Ajuste CNP (%)	Ajuste Dipres (%)	Ajuste CNP (%)	Ajuste Dipres (%)
1990 -1995	3,6	4,2	3,7	4,3
1995 - 2000	1,1	1,0	0,9	0,8
2000 - 2005	1,1	0,8	2,3	2,1
2005 - 2010	-0,5	-0,3	1,0	1,2
2010 - 2015	-0,3	-0,1	0,6	0,8
2016	-0,5	-1,1	-0,2	-0,9
2017	-0,2	-0,7	-0,1	-0,5
2018	1,3	1,3	2,3	2,4

Fuente: Tomado de Comisión Nacional de Productividad (2019). Se presentan los diferentes valores de productividad según la intensidad de uso de capital utilizada: asalariados sobre fuerza de trabajo (CNP) y desempleo (Dirección de Presupuestos, Dipres).

2 Proyecto de Piñera y proposiciones del empresariado: problemas estructurales a los que se confrontan las demandas ciudadanas

Sin duda, la crisis iniciada el 18 de octubre encuentra sus orígenes económicos en la grave situación de desigualdad que caracteriza a la sociedad chilena, y en la existencia de un entramado de instituciones y políticas económicas estructuradas de forma tal que han impedido respuestas sustantivas a las demandas de la población. Sin embargo, la explosión de la crisis es también resultado de la política de la Administración tendiente a revertir las reformas del segundo gobierno de Bachelet y la pretensión empresarial de imponer una agenda que haga oídos sordos a las diversas demandas populares.⁴

4 Desde la derecha, Daniel Mansuy releva también la responsabilidad de la actual administración en el desencadenamiento de la crisis “El fracaso de la Nueva Mayoría, y la votación elevada alcanzada por Sebastián Piñera, abría una oportunidad histórica y muy difícil de repetir para elaborar a partir de allí un discurso efectivamente político que pudiera ofrecer algo sustantivo, más allá de la administración. No hubo grandes proyectos, no hubo infraestructura, no hubo reformas de fondo ni horizonte de sentido, sólo hubo gestión, cuyos resultados tampoco llegaron. Lamentablemente, se optó por la complacencia y las parkas rojas. Si a esto le sumas la ausencia total de inteligencia y el descabezamiento de Carabineros, tienes la tormenta perfecta, porque el gobierno no fue capaz de controlar el orden público —que es la primera promesa de toda derecha—, y eso sin duda agravó la crisis”. En Instituto de Estudios de la Sociedad, Opinión, Daniel Mansuy: “Si la política no es capaz de narrar nuestra vida común, estaremos

La oposición al gobierno de la presidenta Bachelet y luego la campaña presidencial del candidato Piñera atribuyeron la alta desaprobación de la gestión de la presidenta Bachelet, en particular en los años 2015 y 2016, a que las reformas estructurales impulsadas estaban mal orientadas, habían sido hechas con poca prolijidad y obtenido malos resultados. Este fracaso, se concluía, hacía posible impulsar un programa orientado a revertir esas reformas e impulsar políticas que tenían como objetivo consolidar, bajo las nuevas condiciones, el modelo económico. Fue así como, en el campo tributario, el eje de la (contra)reforma fue la reintegración tributaria que, más allá de representar una dádiva a los más ricos, constituía un paso atrás en el esfuerzo por aproximarse a los sistemas tributarios de los países desarrollados, donde empresas y sus propietarios pagan impuestos de forma separada, lo que en general conduce a una estructura impositiva progresiva que contribuye a una mayor igualdad. Resultó también obscena la oferta de algunos senadores, de sustituir la reintegración tributaria por la rebaja del impuesto corporativo. Se afirmaba que ello elevaría la inversión. Se trata de un análisis teórico y empíricamente discutible. En diversas experiencias, periodos de alta inversión han estado asociados a altos niveles de recaudación tributaria. En el caso de Chile, las bajas tasas de inversión tienen mucho más que ver con la falta de proyectos y de capacidad del mundo empresarial para desarrollar nuevas líneas productivas. En el campo previsional, el Gobierno se dio el lujo de postergar el aumento de las pensiones solidarias como mecanismo de presión para hacer aprobar su modelo de reforma de pensiones. Dicha reforma tenía como objetivo principal mantener sin cambios significativos el gran negocio que las AFP representan tanto para sus propietarios como para las grandes empresas que usan los recursos ahorrados por los trabajadores. A la impopularidad de los proyectos gubernamentales se sumó la creciente intervención del empresariado en asuntos públicos, como —por ejemplo— la campaña de la asociación de AFP en contra de un sistema de seguridad social.

Tampoco ayudó que la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) y la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) promovieran reformas hechas a su medida y que descalificaran los esfuerzos legislativos de las diferentes oposiciones por lograr una mayor inclusión, un real sistema de pensiones, y una efectiva protección del medioambiente. Colmaron quizás la paciencia de la ciudadanía los reclamos permanentes desde la Sofofa frente al incumplimiento del Gobierno en materia de la promesa electoral de reducir el impues-

en graves problemas". Entrevista publicada el 8 de diciembre, 2019, en los medios regionales de *El Mercurio*. <https://www.ieschile.cl/2019/12/daniel-mansuy-si-la-politica-no-es-capaz-de-narrar-nuestra-vida-comun-estaremos-en-graves-problemas/>

to corporativo de 27% a 25%.⁵ La activa y a veces descalificadora campaña del mundo empresarial y de algunos técnicos contra el proyecto de reducción de la jornada laboral a 40 horas semanales, agudizó la desconexión entre el empresariado y la ciudadanía, que apoyaba mayoritariamente esta iniciativa. No fue positivo tampoco el documento de la Sofofa “Riesgos al crecimiento en la agenda legislativa”, del 2 de octubre del 2019,⁶ en que se reclamaba que estaría en marcha un fuerte deterioro del proceso político debido a la falta de análisis técnico, ausencia de opinión de expertos y agentes regulados y relativización de los preceptos constitucionales y legales que debieran guiar el proceso legislativo (en términos de admisibilidad y urgencias, por ejemplo).

En efecto, junto al presunto debilitamiento institucional del país, la Sofofa denunciaba el avance de iniciativas legislativas en áreas fundamentales de la economía, las cuales, si bien podían ser positivas en sus fines, por los instrumentos que elegían ponían en riesgo la posibilidad de elevar la capacidad de crecimiento de la economía. En el campo laboral destacaba la crítica a los proyectos que reducían la jornada laboral a 40 horas semanales; al que modificaba la regulación de la subcontratación de labores inherentes al giro principal de una empresa; a los que cambiaban el Código del Trabajo en materia de polifuncionalidad de los trabajadores; al que extendía el fuero laboral de la madre trabajadora, y equiparaba los derechos de la madre y del padre en materia de permiso posnatal o de fuero laboral. Aunque las observaciones se realizaban respecto de cada uno de esos proyectos, las críticas principales eran las mismas: falta de respeto a las normas constitucionales o legales, reducción de las facultades de los empleadores en la gestión de sus empresas y encarecimiento de los costos laborales.

En lo referido a la reforma previsional, la Sofofa criticaba la creación del Consejo Público Autónomo, pues —según sostenía— se corría el riesgo de que se utilizara “los fondos de pensiones para financiar proyectos o actividades del Estado adoptando criterios políticos en las decisiones de inversión”. El documento criticaba también la iniciativa de protección de glaciares; el que se generara normas para asegurar la conservación de humedales y regular su manejo y afectación; las normas sobre protección de humedales urbanos; el proyecto que establecía la exigencia de participación de la comunidad y su adecuación a los planes, programas de desarrollo regional y local en proyectos sometidos a evaluación ambiental; el que establece restricciones a la trami-

5 Véase, por ejemplo, “Sofofa insiste en incluir rebaja a impuesto a empresas en proyecto de reforma tributaria”, *Economía y Negocios* (online), 28 de noviembre, 2018 (<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=525436>).

6 De la Dirección de Políticas Públicas, Sociedad de Fomento Fabril F.G., a la Presidencia, Sociedad de Fomento Fabril F.G. (<https://web.sofofa.cl/wp-content/uploads/2019/10/Riesgos-al-Crecimiento-en-Agenda-Legislativa.pdf>).

tación de proyectos en zonas saturadas; el que introduce una regulación del plástico; el que persigue la nulidad de la ley de pesca; el que aborda las licencias transables de pesca; el proyecto que declara de interés nacional el litio; la Ley de Fármacos II; la nulidad del royalty minero; la reforma de Código de Aguas; el proyecto que incorpora como causal de caducidad de una concesión sanitaria el poner en peligro la vida humana o la salud de las personas; el uso de agua de mar para desalinización; la modificación de la Carta Fundamental para destinar un porcentaje mínimo del impuesto a pagar por las empresas que indica, al presupuesto de la región en que realicen sus actividades; el que impone al Estado el deber de garantizar a todas las personas el derecho de acceso al agua potable; y el que aborda la reutilización y el reciclaje de desechos como principios orientadores del deber estatal de velar por la protección ambiental. En este ámbito, las críticas principales son que estas iniciativas limitan o arriesgan el desarrollo de actividades productivas, ponen en cuestión la institucionalidad ambiental y el sentido del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), al entregar facultades a las municipalidades y fortalecer la participación ciudadana y desconocer el derecho de propiedad, todo lo cual redundaría en un aumento de la incertidumbre a que están sujetos los proyectos de inversión.

Una evaluación general de la discusión permite concluir que el empresario encuentra dificultades para responder positivamente a las demandas ciudadanas por mejores condiciones de trabajo y de vida de las personas. Del mismo modo, se resiste a aceptar que las amenazas que se ciernen sobre el medioambiente son dramáticas y requieren respuestas acordes y urgentes. Esto tiene que ver con las dificultades que encuentran las cúpulas empresariales para aceptar que en democracia no valen sus opiniones únicamente, que existen diversas miradas y que los antecedentes científicos y técnicos no son patrimonio solo de sus visiones. Del mismo modo, el análisis de las organizaciones empresariales deja en evidencia la excesiva dependencia de los empresarios respecto de un modelo económico o estilo de crecimiento donde el cobre y otros recursos naturales siguen teniendo una relevancia excesiva en las exportaciones; donde se invierte poco en ciencia y tecnología y, en consecuencia, parte importante de las ventajas radica en una fuerza de trabajo barata y una estructura tributaria generosa que no promueve la inversión en actividades más intensivas en conocimiento. Es cierto que los empresarios tienen derecho a sostener las opiniones que estimen convenientes; el problema es que nuestro estilo de crecimiento está agotado y —como se ha señalado reiteradamente cuando se habla de la COP 25—, el planeta no da para más.

3 Las medidas económicas y sociales del Gobierno y la disputa en torno al cambio de modelo

3.1 Nuevos aires en el debate político y económico de la derecha

En pocos días, la agenda de la discusión política, económica y social cambió radicalmente. Las que antes del 18 de octubre eran propuestas populistas, sin sustento técnico, pasaron a ser impulsadas por el propio Gobierno. Varios empresarios señalaron su disposición a elevar el salario mínimo en sus empresas a \$500.000 —siendo el mínimo legal bruto \$301.000—, su voluntad de “meterse la mano al bolsillo hasta que doliera”. Mario Desbordes, presidente del partido Renovación Nacional, sintetizó de la manera siguiente su visión respecto de la crisis:

“Lo urgente es recuperar la paz en el país, que es distinto a que terminen las manifestaciones, porque las manifestaciones pacíficas son bienvenidas. Mi hijo se manifiesta y yo no tengo problema con eso, al revés, lo único que le pido es que si hay desórdenes él tiene que hacerse a un lado para que el violento quede aislado”, añadió. “Mi hijo se manifiesta, entre otras cosas, por la pensión de mi padre, que es su abuelo, que tiene \$180.000 de pensión. Él vive en Maipú, somos familia de clase media y mi hijo me dice, ‘pero mi abuelo tiene una pensión de \$180.000 que no le alcanza para nada, yo quiero marchar por eso, perfecto’”, continuó el diputado. Asimismo, comentó que “si se produce una solución real hacia adelante en el tema de las pensiones tanto los que están en el pilar solidario como los que están pensionados, jubilados, si tú le dices ‘lo escuché’, yo supongo que esa gente va a decir ‘bueno, vuelvo a mi pega o a mis actividades porque me escucharon e hicieron los cambios’”. “Lo mismo pasa con el tema de la salud, del salario mínimo, yo agrego el CAE, aunque no les gusta a algunos ministros”, dijo. Por último, al preguntarle “si Mario Desbordes no tuviera el rol que tiene hoy como parlamentario ¿estaría en la calle?” respondió que “probablemente, no lo sé, esas manifestaciones masivas son de gente que te está diciendo a gritos ‘solúcioname estas cuestiones que no dan para más’ y yo creo que probablemente sí estaría”.

Incluso luego de firmado el acuerdo sobre el proceso constituyente, llamó a “la gente que se mantenga movilizada. Que estén alertas”.⁸

Nuevos intelectuales y centros de pensamiento autodefinidos como de derecha vienen ya desde hace algún tiempo poniendo en cuestión el individualismo que caracteriza al actual modelo económico, en particular en los

7 Entrevista a M. Desbordes, redactada por F. Villalobos, Emol, 12 de noviembre, 2019. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/11/12/966961/Marios-Desbordes-manifestaciones-constitucion.html>

8 Radio Cooperativa, 17 de noviembre, 2019: “Mario Desbordes: ‘Invito a la gente a que se mantenga movilizada’”. <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/manifestaciones/mario-desbordes-invito-a-la-gente-a-que-se-mantenga-movilizada/2019-11-17/114647.html>

campos sociales. Es así como Josefina Araos, del Instituto de Estudios de la Sociedad sostiene:

Y es que parte fundamental de los problemas que hoy enfrentamos tienen que ver con la interdependencia de unos con otros, con la evidencia de que no se trata sólo de que cada uno pueda contar con las condiciones mínimas para desplegar su individualidad sin contrapesos ni estorbos, de asegurar la “autosuficiencia” que, como dice Tocqueville, añora el individuo democrático. La crisis medioambiental, la del Sename, la crisis de las pensiones y el trato a la tercera edad, la demanda de solidaridad que ha emergido en estas semanas, incluso la violencia, todas ellas requieren de que volvamos a hacerle lugar a la idea que, según el francés, más cuesta formular en esta era: que nuestro destino nunca está únicamente en nuestras manos; que somos precarios y frágiles; que el aseguramiento de derechos, aunque fundamental, no basta para resolver el problema de que seguimos dependiendo unos de otros.⁹

Desde una perspectiva similar, Daniel Mansuy critica el economicismo reduccionista que ha caracterizado la política de la derecha:

En la derecha han dominado ciertas categorías muy insuficientes para comprender la realidad actual, para hacerse cargo de las tensiones que produce el progreso. Cuando la modernización se lee desde la pura complacencia, te vuelves ciego frente a sus nudos problemáticos. La derecha, si se quiere, ha sido víctima de cierta filosofía de la historia: pensar que el desarrollo económico trae de por sí prosperidad, paz y armonía. La derecha se obnubiló con Fukuyama, los prósperos noventa y el Consenso de Washington. Cuando estás convencido de eso, dejas de ver las dimensiones complejas de ese crecimiento, que no son pocas. No se trata de negar el progreso que ha tenido Chile en las últimas décadas, pero ese progreso trae nuevas preguntas, nuevas dificultades que no pueden ser superadas desde los mismos paradigmas originales. Por eso, la derecha ha tardado tanto tiempo en entender la naturaleza del movimiento. Oscila entre la preocupación exclusiva por el orden público (que es fundamental pero insuficiente), y repartir bonos variados en función del clima... Hay lecturas individualistas de la modernización capitalista que enfatizan exclusivamente el aspecto liberador del mercado, la liberación del individuo frente a la sociedad, y que conciben al orden social como puro constreñimiento. Esas lecturas apenas le dan relevancia a la política como condición necesaria de la cohesión social. Hoy sabemos que la política no puede ser concebida desde una perspectiva puramente instrumental. Al mismo tiempo, el paradigma del consumo que se ha vuelto predominante choca con la lógica política. El consumo es inmediato e impaciente, mientras que la política es lenta y deliberativa... Porque hubo,

9 Josefina Araos, “¿Una crisis del individualismo?” Instituto de Estudios de la Sociedad, Opinión. Columna publicada en *The Clinic*, 9 de diciembre, 2019. <https://www.ieschile.cl/2019/12/una-tesis-de-individualismo/>

durante muchos años, un predominio de la economía como categoría para ordenar el debate político. Eso fue útil en los noventa, pero fue perdiendo pertinencia sin que la clase política tomara nota de ese cambio, ni modificara su discurso en atención a las nuevas circunstancias. Estamos en medio de ese desajuste, que naturalmente produce mucha confusión en los actores. La economía es fundamental y necesaria, pero debe estar integrada en una visión más amplia, porque la economía no es capaz de captar toda la realidad, sino sólo una dimensión.¹⁰

Estos nuevos enfoques han ganado alguna influencia en las decisiones gubernamentales. De esa forma, el Gobierno ha vacilado entre una política que privilegia el orden público, por un lado, y por otro, una agenda social que intenta un giro, pero que sigue prisionera de los paradigmas que han predominado en la derecha desde la dictadura militar. Esto es, aquellos que insisten en políticas focalizadas en los más pobres; en el rechazo a cambios sustantivos en pensiones, salud y relaciones laborales; y la indefinición respecto de una reforma tributaria que aumente significativamente la carga de impuestos.

3.2 La primera agenda social

La primera respuesta económica social frente a la movilización fue la llamada Agenda Social, dada a conocer por el Presidente de la República el 23 de octubre, que representa un aumento del gasto fiscal estimado en 1200 millones de dólares que incrementan el déficit fiscal. El discurso abandona la idea de la reintegración tributaria y propone la creación de un nuevo tramo de 40% en el Impuesto Global Complementario, que generaría ingresos de USD 160 millones. Entre las medidas contempladas, destaca el aumento de 20% de la Pensión Básica Solidaria (PBS), que beneficia a casi 600.000 pensionados, y del Aporte Previsional Solidario (APS), que beneficia a 945.000 pensionados. Se señala que en los años 2021 y 2022 se aumentarían tanto el PBS como el APS para los mayores de 75 años, sin que se indique el monto. Se habla también de un aporte fiscal al ahorro previsional de la clase media y de las mujeres en un monto que no se determina, y que favorecería a 500.000 mujeres. Otro componente importante es la creación de un Ingreso Mínimo Garantizado que, con aporte fiscal, permitiría elevar el salario mínimo de \$301.000 a \$350.000.¹¹ Esta medida es muy relevante para la pyme, pero no se justifica como subsidio para el caso de quienes reciben el salario mínimo en grandes empresas, que por sí solas debieran aumentar los salarios en ese rango, tal como lo anunció Luksic para sus empresas. Otra iniciativa incluye medidas en salud al crearse un Seguro de Enfermedades Catastróficas, el cual buscaría asegurar un techo al

10 Entrevista diciembre 2019, citada en nota 4.

11 Posteriormente el Gobierno aceptó aumentar este subsidio de manera que el salario mínimo alcanzara una cifra de \$301.000 líquidos.

gasto de salud de las familias; y un seguro que cubre gastos en medicamentos no cubiertos por el GES (Garantías Explícitas en Salud) o la Ley de Ricarte Soto, para diagnósticos y tratamientos de alto costo, de cobertura universal.¹²

La propuesta dejó en evidencia significativos problemas que dificultaban la superación de la crisis. En efecto, siendo importante el aumento de 20% de la PBS y APS (que representa un aumento importante respecto del 10% que estaba dispuesto a conceder el Gobierno a partir de enero, siempre y cuando se aprobara su proyecto de reforma previsional), dejaba a la PBS en una cifra de \$132.000 aproximadamente, lo cual implica un aumento diario de \$733, cuestión que naturalmente no representaba una solución a los problemas de los adultos mayores.¹³ Tampoco parecía probable que el Gobierno lograra el apoyo de los pensionados pertenecientes a los grupos medios, pues seguía rechazando iniciativas propuestas por la oposición, que subirían significativa y rápidamente las pensiones de esos sectores. Nos referimos a la creación, mediante aporte fiscal, de un seguro para la cuarta edad y una contribución adicional de 1 o 2 puntos del aporte patronal que se pueda utilizar en el aumento de las pensiones de los actuales y próximos jubilados. Algo similar se puede señalar respecto del Ingreso Mínimo Garantizado. En efecto, no son solo los cerca de 700.000 trabajadores que ganan el salario mínimo los que están afectados por una gran irritación, sino la mitad de los trabajadores chilenos, que ganan un sueldo igual o inferior a \$400.000 mensuales. Más aún, según la Fundación Sol, siete de cada diez trabajadores ganaban en 2018, \$554.000.

3.3 *El nuevo ministro de Hacienda*

Hasta el segundo gobierno de Bachelet, en la era democrática resultaba impensable que una Administración cambiara su ministro de Hacienda. El personero a cargo aparecía como el garante de la voluntad de no introducir cambios en el modelo económico. La salida de Alberto Arenas en 2015 representó el fin de esta tradición. Con la reforma tributaria de 2014 había desafiado los presupuestos ideológicos básicos de la herencia pinochetista, según los cuales la carga tributaria tenía que mantenerse lo más baja posible. La salida de Felipe

12 Gobierno de Chile, Prensa Presidencia, 23 de octubre, 2019: "Presidente Piñera anuncia Agenda Social con mayores pensiones, aumento del ingreso mínimo, freno al costo de la electricidad, beneficios en salud, nuevos impuestos para altas rentas y defensoría para víctimas de delitos". <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=123766>

13 Posteriormente, en el marco de las negociaciones legislativas, el Gobierno introdujo las siguientes modificaciones: 1) aumento inmediato de 50% en pensiones del pilar solidario de mayores a 80 años; 2) aumento inmediato del 30% en pensiones del pilar solidario de adultos mayores entre 75-79 años, alcanzando un 50% al año siguiente; 3) aumento inmediato del 25% en pensiones del pilar solidario de adultos mayores entre 65 y 75 años, de 40% al año siguiente, y llegando al 50% de incremento en enero de 2022; y 4) aumento de 50% la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), que define los aportes en el aporte previsional solidario.

Larraín, por el contrario, representó el fin del tipo de ministro de Hacienda todopoderoso, la inviabilidad de un intento de rediseño del modelo neoliberal y el fuerte cuestionamiento de la supremacía de la lógica económica por sobre la lógica política. La rebelión popular mostró que la “verdad económica” está condicionada por la deliberación ciudadana.

Pese a que el principal representante de la primacía de la economía sigue inamovible de su cargo de principal asesor del actual Presidente de la República, el cambio de equipo económico fue expresión clara de que la política representada por Desbordes, Ossandón y, en menor medida Evópolís, ganaba relevancia en la conducción gubernamental. Más allá de la retórica según la cual los ministros son políticos ante que técnicos, lo cierto es que, en el imaginario político, el ministro de Hacienda representaba la “racionalidad” en el caótico mundo de la política. La salida de Larraín marca el final de esta ilusión.

Una breve mirada a los currículos del ministro entrante y del saliente deja en evidencia las distancias entre uno y otro. Felipe Larraín es ingeniero comercial de la Universidad Católica y doctor en Economía de la Universidad de Harvard. Es autor de *Macroeconomía para todos* y, junto con Jeffrey Sachs, del conocido libro de texto *Macroeconomía en la economía global*. Ha publicado varias decenas de artículos en revista especializadas sobre política fiscal y balance estructural, relación impuesto e inversión, política cambiaria, distribución del ingreso, inversión y crecimiento, y posee un amplio conocimiento de los problemas macroeconómicos de las economías latinoamericanas. Ignacio Briones, por su parte, es ingeniero comercial y magíster en Economía de la Universidad Católica; también magíster en Ciencias Políticas de esa Universidad (primera anomalía) y PhD en Economía Política del Institut d’Etudes Politiques de París, Francia (segunda anomalía). Entre sus publicaciones predominan estudios históricos sobre la banca, los vínculos entre los directores, la discriminación en el acceso al crédito y las vinculaciones políticas. También sobre el desarrollo del mercado de bonos y un estudio sobre el Transantiago como problema de información. Además, tiene un estudio sobre competencia en cabotaje (con su recientemente nombrado asesor Claudio Agostini), otro sobre la economía política de la productividad y dos sobre la teoría del crecimiento y el tipo de cambio real. Sin duda no es el macroeconomista que típicamente ha estado a cargo del Ministerio de Hacienda.

Más importante aún son los contrastes en la gestión política de ambos personeros. Larraín nunca entendió que los principales condicionantes de su gestión eran el malestar popular frente al hecho de que los derechos sociales fueran concebidos como negocio y que la oposición era mayoría en ambas cámaras; y que, por tanto, debía negociar cualquiera iniciativa, en particular las relativas a las principales instituciones económicas del país. La misma idea de

cooptar a algunos parlamentarios de la oposición ponía en evidencia que no había una evaluación de las consecuencias políticas de esas operaciones. En general, los cuerpos políticos reaccionan con encono a los intentos de debilitar su cohesión, pues ello representa el fin de su capacidad de gestión política. Resulta también impresionante la falta de empatía del ministro con la ciudadanía, al condicionar el aumento de 10% de las pensiones del Pilar Solidario a la aprobación de la reforma de pensiones.

No cabe, respecto a Briones, crearse ilusiones. Como Evópolis, su partido, Briones es liberal en relación con el matrimonio igualitario, pero ortodoxo en materia económica. Fue partidario ardoroso de la reintegración tributaria, exponente típico de quienes, en lugar de discutir la relevancia histórica de la reducción de la jornada a 40 horas, descalificó la iniciativa por la presunta falta de estudios que la sustentaran. No obstante, con rapidez entendió que en las condiciones actuales no era posible seguir con el cronograma de reducción del déficit estructural, que no era un despropósito recurrir al endeudamiento o al uso de los fondos soberanos para financiar un aumento significativo de los gastos públicos, que es indispensable un aumento de la carga tributaria inmediata e incluso una revisión de las exenciones tributarias, y otras medidas que permitan acercarse a la carga tributaria de los países de la OCDE. Más en general, insiste en que lo que ayer era posible ya no lo es y que hay que hacer las cosas de manera diferente. También es importante el giro realizado desde buscar acuerdos políticos cooptando parlamentarios opositores, a una negociación con la oposición como conjunto. No obstante lo anterior, el ministro insiste en temas cruciales de la derecha, como que la reducción de la jornada a 40 horas debe hacerse de manera paralela a la flexibilización de las normas laborales, olvidando que Chile —comparado con los países de la OCDE— tiene una legislación laboral que precariza las capacidades de negociación colectiva y los derechos de huelga de los trabajadores. Es necesario recordar también que es partidario acérrimo del sistema privado de pensiones y de la salud como negocio, y en tal sentido su tarea como ministro de Hacienda será obstaculizar al máximo posible los cambios que la ciudadanía quiere introducir. Ello pone en riesgo los avances alcanzados en la resolución de la crisis.

3.4 *El Banco Central toma cartas en el asunto*

Si la agenda social resultaba insuficiente, el Gobierno parecía no tomar el peso a la gravedad de la crisis económica que se estaba enfrentando. La voz de alarma la dio el Banco Central (BC), al anunciar el 28 de noviembre la intervención del mercado cambiario en el periodo 2 de diciembre 2019 hasta el 29 de mayo 2020, bajo dos modalidades: venta de dólares spot por un monto de hasta USD 10.000 millones, y venta de instrumentos de cobertura cambiaria por un

monto también de USD 10.000 millones. Las razones que fundamentaron esta decisión, más allá del nivel alcanzado por el tipo de cambio, fue la intensificación de la volatilidad cambiaria, que reflejaba la mayor incertidumbre a que estaban expuestos los agentes económicos. Aun cuando el BC consideraba que los fundamentos de la economía chilena, incluida la baja indexación al dólar, hacían que las variaciones del tipo de cambio no tuvieran un impacto inmediato sobre los hogares, la excesiva volatilidad dificultaba la formación de los precios y las decisiones de gasto y producción, afectando el ajuste de la economía y generando inquietud en los mercados. El BC se comprometía a esterilizar los efectos monetarios, para que la liquidez en pesos fuera coherente con la tasa de política monetaria.

En una situación de incertidumbre total, el BC buscaba dar cierto grado de certidumbre a un mercado crucial como es el cambiario. Esto es fundamental para que los agentes económicos puedan tomar con más certeza sus decisiones de inversión y consumo, lo que se dificulta cuando el mercado cambiario está expuesto a variaciones tan pronunciadas. Como en otras crisis de escala internacional las monedas son atacadas por especuladores, la decisión de intervenir del BC apuntó a neutralizar esta situación. El dólar observado cayó de \$828 el 29 de noviembre a \$771 el 9 de diciembre, esto es, casi \$60 en diez días.

Las expectativas más pesimistas respecto al Imacec de octubre apuntaban a que caería en -1% respecto del mismo mes del año anterior. La realidad fue mucho peor. La crisis social generó en octubre una caída anual del Imacec de 3,4% (- 4% el Imacec no minero) que, aunque afectando a todos los sectores económicos, golpeó especialmente al comercio, la producción manufacturera y distintas líneas de servicios, como la educación, transporte, servicios empresariales y restaurantes y hoteles. Según el Informe de Política Monetaria (IPOM) de diciembre de 2019, el Índice Mensual de Confianza Empresarial (IMCE) de noviembre mostró una caída importante del uso de la capacidad instalada en el sector industrial, comparable a la registrada luego del terremoto de 2010. Como efecto de esta situación, el crecimiento anual del PIB alcanzará una cifra de 1% en el presente año. Para el BC, la caída proyectada del Imacec para el cuarto trimestre de 2019, de -2,5%, entrega un bajo nivel de partida para la economía en 2020. Aunque se estima que trimestre a trimestre la economía vuelva a crecer, la tasa de variación del primer trimestre comparada con el primer trimestre de 2019 será negativa, con lo que es previsible que el PIB se incremente en el año 2020 solo entre 0,5 y 1,5%.

Un factor clave en la evolución futura de la economía será la confianza de hogares y empresas. En relación con el consumo, diversas encuestas muestran que la confianza de las personas se deterioró significativamente luego del 18

de octubre. El mercado laboral deja en evidencia que está en marcha un fuerte deterioro. Según la encuesta del BC, más de la mitad de los participantes respondió que su dotación de trabajadores descendería en 2020. Por otra parte, las cifras de finiquitos de la Dirección del Trabajo de noviembre mostraron un aumento de casi 13%, explicado casi en su totalidad por despidos por necesidad de la empresa. Respecto de la inversión, para el año 2020 se proyecta una caída de 4% anual, lo cual es coherente con la mayor incertidumbre y el agudo deterioro de la confianza empresarial, producto de los mayores costos que se enfrentan como efecto del mayor costo de la maquinaria importada y el deterioro de las condiciones financieras. Esta situación se compensa parcialmente por la continuación de los grandes proyectos mineros.

Desde el punto de vista de la política económica, el BC considera que la política monetaria y fiscal expansiva contribuirá a la recuperación del crecimiento económico en 2020. Cabe señalar que el BC sostiene que el escenario internacional no entregará un impulso significativo al crecimiento en Chile. En cuanto a la inflación, el BC supone en el escenario base que ella alcanzará un 4% en 2020, como efecto, principalmente, de la devaluación del dólar.

3.5 La agenda de protección del empleo y de apoyo a la pyme

El 2 de diciembre, el Gobierno anunció la “Agenda de protección del empleo, reactivación económica, reconstrucción y apoyo a las MiPymes”, que consideraba medidas por USD 5500 millones, de los cuales USD 3025 millones aumentan el gasto público, USD 1950 millones van al apoyo de la MiPyme y USD 525 millones incluyen concesiones y la reconstrucción del metro. Se estima que las medidas podrían generar cien mil nuevos empleos el año 2020. El nuevo escenario obliga a abandonar la meta de llevar el déficit estructural hasta 1% en 2022, alcanzando ese indicador un 3% del PIB en 2020, cifra que se espera reducir a 2% en 2022 (lo que implica una reducción de 0,5% anual). En este escenario, el gasto público crecería 9,8% real en 2020 comparado con la Ley de Presupuesto del año 2019, el mayor incremento desde el año 2009. Por su parte, el déficit fiscal se elevará hasta 4,4% del PIB el próximo año, cifra similar al déficit de 4,3% del PIB registrado el año 2009. Ante este escenario, las necesidades de financiamiento para el próximo año se estiman en USD 16.600 millones. Ellas se financiarán con emisión de deuda por hasta USD 9000 millones, 40% de la cual será en moneda extranjera, monto que será complementado con unos USD 7600 millones que provendrán de los activos del Tesoro en moneda extranjera. Al utilizar una combinación de deuda y activos como fuente de financiamiento para los próximos años, el Gobierno proyecta que la deuda pública bruta tendería a estabilizarse en torno al 38% hacia fines de 2024.

3.6 La agenda antiabusos

Finalmente, el 9 de diciembre el Presidente de la República dio a conocer la “Agenda antiabusos”,¹⁴ que se estructura con base en tres pilares. El primero, destinado a combatir “con mayor severidad las colusiones y los abusos en los mercados, los delitos tributarios y el uso de información privilegiada”, incluye fortalecer la Fiscalía Nacional Económica. Para ello se le asignan nuevas herramientas, como la posibilidad de alzamiento del secreto bancario y la protección de las pruebas físicas o digitales de conductas anticompetitivas; aumentar las sanciones penales con penas de cárcel para delitos de colusión, en cuando sean afectados bienes de primera necesidad; aumentar las penas para delitos tributarios; y la creación de la figura del “denunciante anónimo”, que incluiría posibilidades de recompensas económicas. Son medidas que pueden ser significativas, pero habrá que esperar el contenido específico del proyecto para una evaluación definitiva. Cabe señalar, sin embargo, que el texto elude un elemento que es fundamental para asegurar eficacia en este campo; esto es, abrir la posibilidad de que sea la Fiscalía Nacional la que pueda iniciar la acción penal en casos de colusión o delitos tributarios.

El segundo pilar, que busca lograr una mejor protección de los derechos de los consumidores, incluye “terminar con la letra chica en los contratos de adhesión, a través de una Plataforma Digital en Sernac”. Tal medida tiene por objetivo que los ciudadanos puedan conocer los seguros que mantienen vigentes y evitar cancelar seguros desconocidos, y establecer la portabilidad financiera para los deudores de tarjetas de créditos, entre otros. Sin duda los temas son importantes. El problema es que no se aborda el déficit de *enforcement*, esto es —según señala el exdirector del Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), José Roa—, el conjunto de reglas, incentivos y desincentivos para el cumplimiento de la normativa. Más aún, se mantiene la limitación fundamental que afecta a la institución: el hecho de que —a diferencia de las superintendencias— carece de la facultades sancionatorias y de interpretación de la ley. Tales facultades, incluidas en el proyecto de reforma presentado el 2 de junio de 2014, fueron eliminadas por el Tribunal Constitucional el 18 de enero de 2018 antes de su promulgación el 13 de julio de 2018. Esta situación releva la importancia de la asamblea constituyente y de la nueva Constitución.

Una dificultad adicional que afecta al Sernac es que no puede intervenir en mercados que cuentan con una legislación especial, como son en general los de servicios públicos y el sector financiero, ámbitos en que los consumidores están muy expuestos a abusos. Crucial es reconocer estos abusos como

14 Véase Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Noticias, “Presidente Piñera presenta agenda anti abusos: se establecen penas de cárcel efectiva para colusión de bienes de primera necesidad”, 10 de diciembre, 2019. <https://bit.ly/2Siy7pS>

delitos de cuello y corbata contra los consumidores, que, en situaciones extremas, deben generar cárcel para los gerentes responsables. Problemático es, finalmente, que no se otorgue a las organizaciones de consumidores mayores facultades y un rol más protagónico.

En relación con el tercer pilar, “mejor protección de los derechos de los trabajadores”, el discurso presidencial se limita a anunciar otra agenda de modernización de la Dirección del Trabajo, que incluye la incorporación de tecnología digital y su mediación voluntaria entre trabajadores y empleadores. Esta iniciativa está lejos siquiera de acercarse a las demandas de los trabajadores.

3.7 Un comentario general sobre la política económica social del Gobierno para enfrentar la crisis

En general, las medidas gubernamentales no están basadas en un diálogo con los actores sociales y políticos; frecuentemente aparecen tan solo como ocurrencias, faltan especificaciones básicas y formas de aterrizaje, y carecen de un enfoque global. Algunas medidas están ya en discusión en el Congreso; otras, se desconoce cómo se implementarán; y unas terceras pueden tener efectos no deseados. Las cifras varían y con frecuencia no calzan entre sí. Si se tiene en cuenta que, como resultado de la crisis financiera de 2007-2008, el Gobierno de ese entonces destinó en 2009 casi 5 puntos del producto para enfrentar una crisis sustancialmente menos grave que la vivida estas últimas semana, es lógico colegir que el Gobierno actual no logra sopesar la gravedad de la situación que nos afecta. El mundo empresarial experimenta hoy altos niveles de incertidumbre respecto del orden público y no ve en el Gobierno una política reactivadora lo suficientemente potente. Los trabajadores, por su parte, perciben el peligro inminente de perder su trabajo, mientras los consumidores han manifestado su voluntad de actuar con gran cautela en materia de consumo, lo que va a afectar los incentivos para que los empresarios realicen las inversiones requeridas por la situación del país. Por su parte, la ciudadanía observa con preocupación que si bien el Gobierno anuncia una larga serie de medidas, ellas tienden a ser muy genéricas y es difícil captar su sentido general. Finalmente, el paquete social es percibido por la ciudadanía como insuficiente.

Las grandes demandas que se han manifestado en las movilizaciones sociales de los últimos quince años, y en las más diversas encuestas, permanecen sin ser abordadas, y ni siquiera se entregan antecedentes claros respecto de su dirección. Como si ello fuera poco, no está claro si el Gobierno finalmente instrumentará una reforma tributaria, señal clave para interpretar su voluntad en la materia, pues si bien en una entrevista reciente con *El Mercurio* el ministro Briones manifestó su voluntad de elevar la carga tributaria a un 26% del PIB, al anunciar el paquete fiscal no solo no mencionó la reforma sino que, además,

realizó estimaciones sobre el curso de la deuda pública que dejaban en evidencia que no estaba contemplada una reforma tributaria importante.¹⁵

4 Una propuesta para superar la crisis

Desde el mundo social organizado, la academia y sectores políticos de oposición, se han venido formulando propuestas para superar la crisis e iniciar una transformación económica social consistente con el itinerario constituyente y la construcción de un nuevo pacto social. En este contexto se ha constituido el Foro para un Desarrollo Justo y Sostenible, integrado por economistas y otros científicos sociales, que busca colaborar estrechamente con los grupos organizados del mundo social, en particular el bloque sindical de la mesa de Unidad Social.¹⁶

En el documento “Chile puede más. Pacto Social y Agenda Inmediata”,¹⁷ el Foro propone el establecimiento de las bases para un Contrato Social que garantice “derechos sociales básicos en áreas decisivas como: salud, educación, previsión social, relaciones laborales, servicios públicos y protección de los consumidores; al mismo tiempo que establezca las bases para un crecimiento sostenido basado en la innovación y la iniciativa productiva, que permita la diversificación productiva y la creación de empleos de calidad”. En el corto plazo, propone un Pacto Fiscal que, aprovechando el bajo nivel de la deuda pública y la capacidad de endeudamiento del Estado, incrementa sustancialmente el gasto público de manera de atender realmente las demandas sociales que vienen planteándose desde hace ya tiempo. Ello no basta, pues una agenda social contundente como la que se necesita requiere fuentes de financiamiento macizas para hacerla sostenible en el tiempo y evitar desequilibrios fiscales y financieros. Gastos permanentes requieren de ingresos permanentes. En tal sentido:

Es indispensable considerar una reforma a nuestro sistema tributario que en el plazo de 5 años eleve la carga tributaria en unos 5 puntos del PIB, acercándonos a niveles del promedio de la OCDE. El nuevo Pacto Fiscal debe elevar la progresividad del sistema, incrementando la presencia relativa de los impuestos directos en la recaudación total, en particular de los ingresos que provienen del capital. Es una anomalía mundial el elevado peso del

15 “Briones: ‘Chile tiene que ir subiendo su carga tributaria, pero de la mano de mayor crecimiento’”, *El Mercurio*, Inversiones, 5 de diciembre 2019, por F. Acevedo. <https://bit.ly/2Seiekd>

16 Sobre Unidad Social, puede verse “Quiénes son y qué quieren los integrantes de Unidad Social”, *El Dinamo*, 5 de noviembre, 2019, por H. Claro, en <https://www.eldinamo.cl/nacional/2019/11/05/quienes-son-y-que-quieren-los-integrantes-de-unidad-social/>

17 Véase “Una nueva agenda para la crisis económica y social”, *La Mirada. El Nuevo Observatorio*, edición N.º 69, 16 al 26 de diciembre de 2019, en <https://lamiradasemanal.cl/una-nueva-agenda-para-la-crisis-economica-y-social/>.

IVA y demás impuestos indirectos en el total de impuestos recaudados en Chile. Si las tímidas medidas sociales anunciadas por el gobierno se van a financiar con la actual recaudación, lo que tendremos es plata que sale de un bolsillo de los sectores pobres y medios para financiar estas medidas. El efecto neto es poco relevante. Este Pacto Fiscal debe considerar la completa desintegración del sistema tributario, exceptuando a las MIPYME, de forma que las grandes empresas paguen impuestos por las utilidades obtenidas y las personas paguen los suyos sobre las rentas que perciben, sin créditos por lo ya pagado por las empresas. Esta es la práctica en la gran mayoría de los países del mundo y era el sistema que operaba en Chile hasta 1984. Además, se debe reducir o eliminar muchas de las exenciones tributarias que benefician principalmente a los ingresos de capital —que casi en su totalidad perciben las personas de más altos ingresos— y que hoy representan 2,88% del PIB, según datos entregados por la Dirección de Presupuesto-DIPRES.

Otras propuestas explicitadas en el documento incluyen aplicar la tasa de 40% al impuesto global complementario a los ingresos mayores de 12 millones de pesos y una tasa marginal de 50% para los ingresos mayores de 16 millones de pesos, y la aplicación de un royalty perfeccionado. En materia de pensiones, que el 5% de aporte empresarial sea administrado íntegramente por un ente público y se establezca una pensión universal mínima garantizada. Se incluyen propuestas para una reforma del sistema de salud, con un plan universal y un fondo único de salud, que operen como el Auge (Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas) o GES (Garantías Explícitas en Salud), e incluyan los medicamentos. Esta agenda social debe ser pensada e impulsada conjuntamente con una estrategia de desarrollo ambientalmente sostenible.

5 Algunas conclusiones finales

El análisis realizado ha dejado en evidencia que el profundo malestar que aparece como principal causa de la rebelión popular que enfrentó el país en los dos últimos meses, encuentra fundamentos objetivos al comparar los principales indicadores económico-sociales de Chile con los de países de la OCDE. Dichos indicadores dejan en evidencia una desigualdad (el índice de Gini es particularmente negativo luego de impuestos y gasto social) sustancialmente mayor en Chile que en los países indicados; una carga tributaria y un gasto social muy por debajo del promedio de la OCDE; y que, por tanto, no está en condiciones de brindar servicios sociales de calidad. En tal sentido, la crisis iniciada el 18 de octubre encuentra sus orígenes económicos en la grave situación de desigualdad que caracteriza a la sociedad chilena, y en la existencia de un entramado de instituciones y políticas económicas estructuradas de forma

tal que han impedido respuestas sustantivas a las demandas de la población. Sin embargo, la explosión de la crisis es también resultado de la política de la Administración tendiente a revertir las reformas del segundo gobierno de Bachelet y la pretensión empresarial de imponer una agenda que haga oídos sordos a las diversas demandas populares. Con la crisis se han hecho visibles visiones y propuestas nacidas al interior de la derecha que asumen posiciones críticas respecto al modelo económico, y propuestas de modificación que apuntan a un debilitamiento de la hegemonía neoliberal en la derecha representada por la UDI e instituciones como Libertad y Desarrollo. En este contexto, la política económica ha experimentado un giro sustantivo. Con rapidez, el nuevo ministro de Hacienda entendió que en las condiciones actuales no era posible seguir con la reducción del déficit estructural, que no era un despropósito recurrir al endeudamiento o al uso de los fondos soberanos para financiar un aumento significativo de los gastos públicos, y que es indispensable un aumento de la carga tributaria inmediata e incluso una revisión de las exenciones a las ganancias de capital. No es conveniente, sin embargo, hacerse demasiadas ilusiones respecto del giro gubernamental. Por ello es muy relevante que la oposición esté comenzando a levantar una agenda social de corto y largo plazo y propuestas concretas de modificaciones tributarias de fondo. Esta agenda económica social es un complemento indispensable del proceso constituyente.

6 Referencias bibliográficas

- Aguirre, J. & Lo Vuolo, R. (2013). Variedades de capitalismo. Una aproximación al estudio comparado del capitalismo y sus aplicaciones para América Latina, *Documento de Trabajo CIEPP [Centro de Estudios Interdisciplinarios para el Estudio de Políticas Públicas]*, N.º 85, julio. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/27600>
- Esping-Andersen, G. (1988). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, RU: Polity Press (Reimpreso, 2012).
- Hall, P. A. & Soskice, D. (2006). Variedades de capitalismo: algunos aspectos fundamentales. *Desarrollo Económico*, 45(180), 573-590. <https://doi.org/10.2307/3655881>
- Rubio, E. & Vergara, R. (2017). Carga y estructura tributaria en Chile: Comparación con países OCDE. *Punto de Referencia*, 451, enero 2019, edición online (Centro de Estudios Públicos, CEP). https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20170126/20170126174623/pder451_erubio_rvergara.pdf

Empleo y protección social

Crisis y cambio en el modelo de atención en salud¹

Antonio Infante B.², Rafael Urriola U.³, Renato Orellana M.⁴

Los sistemas de salud pueden ser calificados como próximos a una etapa de crisis o insertos en ella cuando cumplen con la mayoría de las siguientes cinco dimensiones: los usuarios manifiestan evidentes y reiteradas disconformidades; los gastos aumentan sistemáticamente más de lo que pueden sustentar los usuarios o el Estado; los gastos de bolsillo aumentan o no se reducen hasta los parámetros internacionales sugeridos; el endeudamiento (diferencia entre el presupuesto programado y el devengado) se incrementa desmesuradamente en el tiempo; los oferentes centran sus problemas más en asuntos internos que en logros de resultados.

En Chile, el sistema de aseguramiento de la salud está soportado en 85% por el Estado a través de Fonasa y otras instancias públicas (FF.AA. y policiales, que solo representan el 1,2% del gasto en salud, de lo cual 0,72% son cotizaciones y 0,48% aporte fiscal). La crisis es esencialmente del sistema público, porque el privado no es alternativa para la enorme mayoría de la población, no solo porque gran parte de esta no dispone de las capacidades de pago (cotizaciones según plan y con montos mínimos superiores a lo que pagan

1 Las opiniones aquí vertidas son de exclusiva responsabilidad de sus autores. No comprometen a las instituciones en que ellos se desempeñan.

2 Médico salubrista. Director de Epidemiología y Gestión.

3 Master en Economía Pública y Planificación, Universidad de París X Francia. Presidente de la Asociación de Economía de la Salud de Chile.

4 Ingeniero Civil U. de Chile. Investigador Asociado de Epidemiología y Gestión.

los afiliados a Fonasa), menos aún de asumir cotizaciones adicionales complementarias, que implican en promedio cerca de 50% por sobre el porcentaje obligatorio (7% del ingreso), y tampoco de los copagos promedio, que alcanzan a 35% en el sistema privado. Es decir, el sistema privado no entra en el concepto de seguridad social, porque financia necesariamente sus prestaciones con estos aportes adicionales.

Este artículo se distribuye en dos partes. En la primera se entregan los antecedentes de la crisis en el sistema de salud chileno, con datos referentes a cada uno de los problemas centrales que lo afectan, a fin de evaluar las causas tras las situaciones descritas, que pueden relacionarse con ineficiencias, insuficiencias en recursos o la propia estructura de funcionamiento. La segunda parte, como consecuencia de lo anterior, describe —a modo de ensayo y testimonialmente— los contenidos de propuestas de reformas sustantivas en el modelo de atención. Con ello se quiere contribuir a la posibilidad de superar las ineficiencias sectoriales y, de este modo, llevar el crecimiento del gasto —sin reducir cobertura ni calidad— a niveles sostenibles. Se describirá en qué consisten estos cambios en el modelo de atención y cuál es la diferencia estructural que se propone, con la eliminación de una burocratización excesiva y la recuperación de relaciones de confianza entre los equipos de salud de los distintos niveles de atención, y la población.

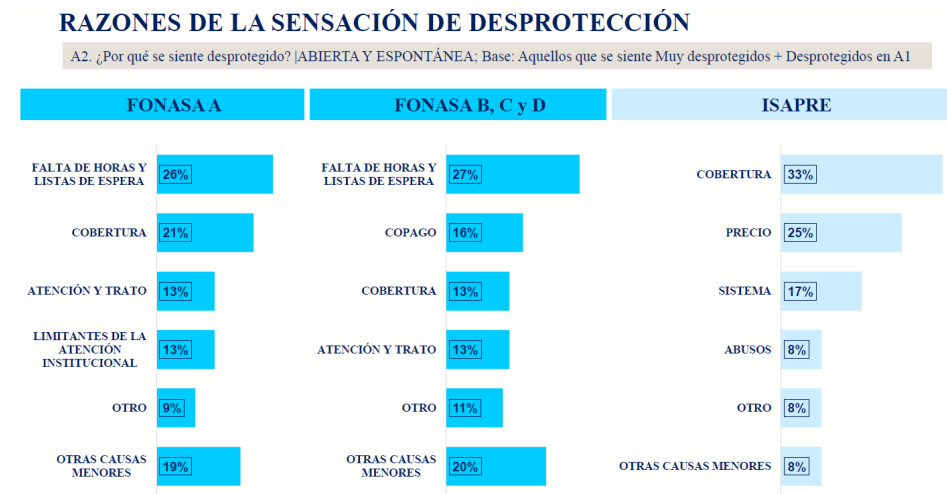
1 Sustentabilidad, satisfacción y organización del modelo de atención en salud

En esta primera parte se examinan las cinco dimensiones principales que se enuncian en los antecedentes, a fin de evaluar la sustentabilidad y capacidad del modelo para responder satisfactoriamente a las demandas en salud. Para este efecto, se usan indicadores relevantes con datos actualizados que permiten arribar a conclusiones sólidas, las cuales se desarrollan a continuación.

Pese al aumento de los aportes de los usuarios, la disconformidad con el sistema no se reduce. La encuesta Cadem del 4 de noviembre de 2020 cuantificó en solo 15% a la población que aprueba la gestión del titular de Salud (último en la aprobación ministerial). Asimismo, el 95% de la población cree necesario impulsar reformas en salud.⁵ Esta opinión es compatible con el alto nivel de desprotección entre los usuarios tanto de Fonasa como de isapres, que se expresa en la figura siguiente.

5 Núcleo Milenio en Desarrollo Social (Desoc), Centro de Microdatos de la Universidad de Chile (CME) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (Coes), *Termómetro social* (octubre 2019). <https://bit.ly/2LuuJ70>

Figura 1. Sensación de desprotección en usuarios de Fonasa e isapres



Fuente: Superintendencia de Salud/Universidad de Concepción, 2017. http://www.supersalud.gob.cl/documentacion/666/articles-17015_recurso_1.pdf

Según este estudio de la Superintendencia de Salud y U. de Concepción, mientras 48% de los afiliados al sistema público de salud estima que la principal insuficiencia del ente asegurador es la falta de especialistas que atienden por Fonasa, dos tercios de las personas afiliadas a isapres critican las constantes alzas de los planes. Sin duda, una muestra clara de esta disconformidad es la cuantificación de los procesos que han llegado a judicialización: entre 2010 y 2017 hubo 822.825 recursos de protección contra las isapres, como lo reconoce la Indicación Sustitutiva enviada por el Gobierno para la reforma a las isapres en 2019.

En el ámbito económico, la situación general del financiamiento se refleja en la tabla 1.

Tabla 1. Chile: Gasto real en salud, según fuente de financiamiento 2003-2017 (en % y precios de 2017, en millones de pesos)

AÑO	Aporte fiscal (%)	Cotización Fonasa (%)	Cotización isapres (%)	Cotizaciones voluntarias (%)	Pago directo hogares (%)	Otros ingresos (%)	Gasto total precios de 2017
2003	23	15	14	5	43	0,4	6.000.632
2004	24	15	14	5	42	0,4	6.439.473
2005	23	17	14	4	42	0,4	6.818.770
2006	24	17	13	5	41	0,4	7.380.944
2007	25	17	13	5	39	0,3	8.201.703
2008	26	17	13	6	37	0,3	8.833.515
2009	30	17	12	7	35	0,3	9.521.549
2010	30	17	12	6	34	0,3	10.182.773
2011	30	17	12	6	34	0,3	10.666.001
2012	30	18	12	6	33	0,3	11.415.496
2013	30	17	12	7	34	0,3	12.377.920
2014	31	17	11	6	34	0,3	13.386.042
2015	32	16	11	6	35	0,3	14.411.749
2016	34	16	9	6	35	0,3	14.954.225
2017	35	15	10	6	34	0,2	16.189.299
Tasa de crecimiento anual (%)	10,6	7,3	4,7	9,7	5,5	4,6	7,3

Fuente: www.desal.minsal.

Nota: El ajuste de precios se hace por el Índice de Precios en Salud (IPS), correspondiente a la división 6 de salud del IPC "Índice de Precios al Consumidor". Empalme con datos INE base 2017=100.

Las tasas de crecimiento de los aportes de los agentes (Estado y hogares) para salud son expresadas en términos reales, es decir, por sobre el Índice de Precios al Consumidor (IPC) e incluso por sobre el Índice de Precios en Salud (IPS), que normalmente es entre 1% y 2% superior al IPC. Si además se considera que el Producto Interno Bruto (PIB), en términos reales aumentó en alrededor de 3% en igual lapso, significa que cada año el sector salud está absorbiendo ingentes sumas desde otros sectores productivos.

El Estado, a través del presupuesto público, está llevando el mayor peso de este crecimiento del gasto en salud (10,6% anual). El gasto público en salud en Chile pasó de 1,7% del PIB en 1990 a 2,7% en el 2000 y a 4,9% en 2019, según

el último presupuesto del Estado. Cabe destacar que la mayor parte de este aumento es absorbido por los costos de los servicios hospitalarios públicos, que ocuparon el 1,3% del PIB en 1990 y el 3,9% en 2017 (Dirección de Presupuestos [Dipres], Finanzas Públicas, varios años). Si se recuerda que, según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la proporción del gasto en salud que parece adecuada como aporte del Estado está entre 5% y 6% del PIB, se puede colegir que ya se está en ese escenario en 2019, lo cual reduce el margen de holgura para futuros aportes públicos.

Asimismo, para examinar las alzas de las cotizaciones tanto en Fonasa como en isapres, conviene recalcular este valor considerando los aumentos de las poblaciones cubiertas por cada uno de los seguros entre los años señalados. De este modo, se arriba a una tasa de crecimiento real per cápita anual de los aportes de los cotizantes de cada seguro de 5,2% en Fonasa y 4,6% en isapres. Esto se debe a que el número absoluto y relativo de carentes de recursos cubiertos por Fonasa se ha reducido en el periodo considerado. En cambio, entre los afiliados a isapres, los pagos obligatorios sobre los ingresos (7%) se mantienen proporcionalmente estables, en tanto las cotizaciones voluntarias complementarias han subido en 9,7% anual.

Por otra parte, el gasto de bolsillo en salud (GBS) o gasto directo que efectúan los hogares sin reembolso de otros seguros (35% del gasto total en Chile) está muy por encima de los promedios OCDE (20,6% en 2019) y de lo que aconsejan los expertos internacionales. Este gasto se caracteriza por ser regresivo, es decir, los hogares más pobres pagan una proporción mayor de su ingreso en este rubro, especialmente en medicamentos. El GBS está compuesto en una alta proporción por medicamentos (29%), consultas médicas (19%), servicio dental (15%) y servicios hospitalarios (13%). Esto hace pensar que los precios de los medicamentos no son ajenos al crecimiento del gasto sectorial.

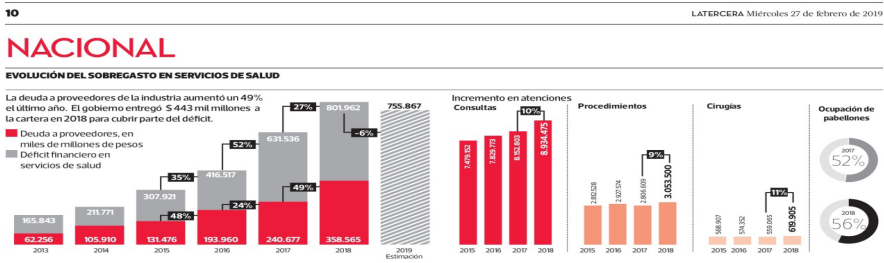
El señalado aumento del gasto no obedece a una voluntad planificada ni por las autoridades ni por los usuarios. Más bien existe la sensación de que se produce por dinámicas incontrolables. En efecto, el debate sobre la deuda sectorial tiene larga data. El impacto demográfico en Chile otorga un factor explicativo parcial al aumento de los gastos en salud. Un estudio del Ministerio de Salud (Minsal)⁶ permite suponer que el efecto del crecimiento poblacional estaría explicando un 0,5% del aumento del gasto anual, y que el cambio en la estructura etaria (envejecimiento relativo de la población) explica otro 0,7% del aumento del gasto. Sin embargo, la tasa anual global de crecimiento del gasto en salud, como se dijo, es 7%. El impacto de los precios, de los cambios

6 Rafael Urriola, "Cambio demográfico y envejecimiento, ¿está preparado el sistema de salud?". *Boletín Economía y Salud* (Departamento de Economía de la Salud [Desal], Ministerio de Salud), vol. 13, no.1, 2019.

en los patrones de demanda de la población y de las transformaciones tecnológicas deben explicar la diferencia.

En cualquier caso, la deuda pública sectorial ha sido catalogada como el principal problema por varios gobiernos. En la década de los noventa del siglo pasado, dicha deuda aumentó en más de diez veces, aunque valga reconocer que existía una deuda con la población, porque los servicios de salud públicos se deterioraron notoriamente entre 1973 y 1990.

En los últimos años, como se observa en la infografía siguiente, la deuda (sobre gasto) no ha cesado de aumentar, alcanzando una tasa de crecimiento de 37% anual entre 2013 y 2018, tendencia que resulta insostenible para el presupuesto público.



Déficit de hospitales marcó nuevo récord y superó los \$ 801 mil millones en 2018

De esos, \$ 358 mil millones corresponden a deuda de proveedores, que creció 49% respecto de 2017. Salud alude rebaja presupuestaria y mayor actividad asistencial entre las causas. Plan de eficiencia busca reducir el monto un 6% en 2019.

Eva Luna Chekh

En abril de 2018, el ministro de Salud, Emilio Santelices, alertó en la Cámara de Diputados de un "sobrecalentamiento" que, de acuerdo a las proyecciones, alcanzará los \$ 800 mil millones a fin de año. Y cumplido el plazo, las estimaciones de la cartera fallaron por poco: el déficit financiero del sector anotó un nuevo récord y alcanzó \$ 801,962 millones, es decir, US\$ 1.153 millones.

La cifra constituye un alza del 27% respecto del sobregasto que tuvieron los servicios en 2017. Sin embargo, según el Minsal, este sería uno de los menores incrementos de los últimos años (ver infografía).

Del déficit total —que en el año recibió aportes desde Hacienda por \$ 143 mil millones— un monto de \$ 358 mil millones corresponde a deuda con los proveedores. Se trata de una cifra que creció un 49% respecto de 2017, configurando una de las mayores alzas desde 2013.

Para Salud, gran parte del déficit es estructural y deja un estrecho margen para la gestión, pues corresponde a

"Buscamos saber cuánto de esto se debe a una subvaloración de las prestaciones".

LUIS CASTILLO
SUBSE. REDES ASISTENCIALES

"La deuda hospitalaria, de la forma en la que es abordada, seguirá creciendo".

VICTORIA BEAUMONT
FUNDACIÓN POLITOPEDIA

"El déficit ha crecido sistemáticamente por falta de disciplina fiscal y falta de eficiencia".

HÉCTOR SÁNCHEZ
ACADEMICO DE LA UNAB.

\$ 113

MIL MILLONES es el costo anual del ausentismo laboral en Salud, que en 2018 llegó a 24,3 días. La meta es reducirlos a 21 en 2019.

items que deben cubrirse como los reajustes salariales, alimentación, efecto de la aplicación de nuevas leyes, entre otras áreas ineludibles. Y a eso, añaden dos factores que justifican parte del incremento: la rebaja presupuestaria de \$ 106 mil millones por austeridad fiscal que se aplicó a los servicios —y que sin ella, afirman, el déficit habría sido de \$ 695 mil millones— y a una mayor actividad asistencial, que derivó en un alza de la producción. "Este sobregasto, cuando los desmanzamos hay un porcentaje no menor que es ingestional. Y si hubiésemos tenido otra experiencia presupuestaria, mayor la que teníamos contemplada, el sobregasto habría terminado por primera vez mucho menor que el año pasado, pero por otra contingencia, el déficit fiscal y un monto de cosas más, no se pudo", explicó el subsecretario de Redes Asistenciales, Luis Castillo. Según cifras del Minsal, en 2018 las consultas médicas aumentaron un 10%, los procedimientos un 11% y la ocupación de pa-

bellones llegó al 56%, la cifra más alta desde 2015. "Cuando a comienzos de 2018 hablamos de este tema (sobregasto), dijimos que con las condiciones de ese momento, haciendo lo mismo, íbamos a llegar a \$ 800 mil millones. Pero no hicimos lo mismo, hicimos mucho más", acota Mauricio Verdejo, jefe de la división de presupuesto del Minsal, quien añade que la actividad asistencial creció un 6%, promedio. A estos factores, Castillo añade el subarrecandamiento, es decir, procedimientos cuyo valor real está desajustado y que causan déficit en los hospitales. Al respecto, la autoridad sostiene que la deuda flotante de un año a otro bordea los \$ 300 mil millones y que, sobre eso, "lo que está haciendo la Subsecretaría es saber cuánto se debe a una subvaloración de la prestación. Creo que debe ser entre un 30% y un 40%, el resto es gestión".

Para Eduardo del Solar, director de la Asociación de Proveedores de la Industria de la Salud, "esta es la peor deuda en años. Durante 2018 no se abarataron pagos y normalmente se realizan tres

aportes". Además, planteó que el gremio no ha visto reflejada en compras la mayor producción y que "esta deuda tiene que ver con una pésima gestión de los hospitales". Del Solar, además, planteó que la situación es crítica: "si estas empresas no reciben los pagos de forma oportuna, van a quebrar. Nosotros no podemos estar financiando al Estado".

Victoria Beaumont, directora ejecutiva de Fundación Politopédia, dijo que "el Minsal está sirviendo en forma desahogada la deuda. El problema es que los montos se incrementan año a año y esta estrategia de manejo está normalizada. Se hacen esfuerzos para suplementar, en lo posible, el presupuesto en el transcurso del año, siendo insuficiente para frenar el incremento de los gastos". Así, añadió Beaumont, "la deuda hospitalaria, de la forma en la que es abordada, seguirá creciendo y lo más delicado es que ya es un hecho de la causa, casi al mismo nivel de la existencia de las listas de espera".

Héctor Sánchez, director del Instituto de Salud de la U. An-

drés Bello, planteó que "el déficit de financiamiento del sector público ha ido creciendo sistemáticamente, principalmente por falta de disciplina fiscal desde los directivos de los servicios, ineficiencia en el sentido de la productividad y la forma en que se calcula el presupuesto de los hospitales, que también es deficiente".

Metas

Con un paquete de medidas, que van desde gestión de recursos humanos a acciones administrativas, en la Subsecretaría de Redes Asistenciales se impulsaron la meta de reducir a \$ 755 mil millones, es decir, un 6%, el déficit del sector para 2019. Así, entre las acciones destaca hacer compras conjuntas —y más eficientes— de medicamentos y otros insumos y disminuir el ausentismo por licencias médicas de 24,3 días a 21. Según la proyección de la cartera, solo considerando estos ítems se podría lograr un ahorro basal de \$ 43 mil millones. "Nosotros apostamos a que el ahorro generado va a poder financiar cuatro centros de salud", planteó Castillo. ●

Ausentismo anual de funcionarios en días promedio



INFOGRAFÍA: Francisco Salazar - LA TERCERA

Figura 2. Evolución del sobregasto en Servicios de Salud. Fuente: La Tercera, 27 de febrero 2019.

En el Congreso Nacional, el ministro de Salud E. Santelices aceptó que, finalmente, el monto global de deuda de 2018 alcanzó la cifra récord de \$801 mil millones (*La Tercera*, 6 de marzo 2019). Mientras que las autoridades sectoriales argumentaban que este incremento se debía a un aumento en la producción de bienes y servicios de salud, la Asociación de Proveedores de Insumos en Salud (APIS), en tanto, refutó tal argumentación: “Si fuera aumento de la producción habría un alza significativa en las ventas y este año fue similar al resto en esos términos”, dijo su gerente ejecutivo (ibíd.).

Finalmente, los agentes oferentes han centrado sus reivindicaciones en un cómodo argumento de insuficiencia de recursos, descuidando los efectos sobre el bienestar en la población, que es lo que finalmente está en juego. De su parte, las isapres han centrado sus comunicaciones en una supuesta reducción de las utilidades. El texto “No + Posverdad en Isapres” (2019)⁷ coloca el énfasis en este aspecto, postergando o desestimando los reclamos de los afiliados que pagan cada vez más. Al menos hasta ahora, las isapres han fracasado en la contención de costos para el sistema. De hecho, en lugar de enfrentar alguna racionalidad de costos, las empresas están desarrollando sistemas con integración vertical y prestadores preferentes, es decir, clínicas que tienen como propietario al mismo *holding* que la isapre.

Por otra parte, la mayoría de los ejecutivos o directores de servicio en el sistema público de salud plantean sistemáticamente la falta de recursos para justificar el endeudamiento y el incremento del gasto. Ciertamente es necesario ordenar los recursos, pero sin duda existen otras ineficiencias o gastos innecesarios,⁸ que podrían dar holgura al sistema. Por ejemplo, otro estudio de Minsal,⁹ donde se mide las hospitalizaciones de veinte patologías que esencialmente pueden resolverse en el nivel primario, como gastroenteritis infecciosa, asma, deficiencias nutricionales, hipertensión, úlceras, entre otras, en 2018 ocuparon 1.043.241 días-cama (17% del total del uso anual). Una gestión eficiente podría ayudar a liberar el uso excesivo de este recurso y reducir listas de espera o compras externas en otras patologías.

Las cinco dimensiones analizadas sucintamente en esta parte del artículo dan cuenta de una crisis importante en el sistema, que no podrá resolverse

7 Citado en R. Urriola, “Luces y sombras en el proyecto de reforma a las isapres”, *Barómetro de política y equidad*, vol.15: *Chile en marcha, ¿atrás? El largo invierno de Piñera II* (Santiago: Fundación Equitas / Ediciones SUR, 2019), p. 100. <http://barometro.sitiosur.cl/barometros/chile-en-marcha-atras-el-largo-invierno-de-pinera-ii>

8 OECD, *Tackling Wasteful Spending on Health* (París: OECD Publishing, 2017). <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266414-en>

9 Ismael Aguilera C., “Impacto económico de los adultos mayores en las estancias medias hospitalarias”. Presentación en Seminario Internacional *Impacto económico del cambio demográfico y del cambio epidemiológico*. Santiago de Chile, 11 y 12 de julio 2019.

sin el concurso de todos los agentes involucrados y con el aporte de todos ellos. Grandes problemas requieren grandes soluciones. El modelo de funcionamiento segmentado, “hospitalocentrista”, con mecanismos de pago e incentivos ineficientes, desperdicios en el uso de recursos, no participativo y solo esporádicamente basado en trabajo en equipo, con temor a aplicar regulaciones ante la presión de los grandes intereses que hay en el sector, está tocando fondo. El marco de las soluciones es lo que se analizará en la segunda parte.

2 Hacia una nueva red asistencial: descentralización, relaciones de confianza e impacto sanitario

2.1 A modo de desahogo

Este ensayo nace de una preocupación profunda respecto a la realidad en que se desenvuelve el sistema público de salud. No lo estamos haciendo bien, solo hacemos más de lo mismo y estamos cómodos.

Nos parece que hemos puesto el énfasis en temas ajenos al corazón cultural del sistema público de salud. Por una parte, como se decía anteriormente al describir las dimensiones que explican la crisis: los oferentes han centrado sus preocupaciones en asuntos internos antes que en logros de resultados, con una arquitectura organizacional basada en transacciones mercantiles (incentivos económicos por cumplimientos de compromisos de gestión), que necesariamente se acompañan de pasos burocráticos que nada tienen que ver con el bienestar de las personas. Por otra parte, el mundo político y comunicacional ha instalado prioridades que sirven para alimentar las conversaciones de los matinales de la televisión y que han contribuido a que se pierda la brújula. Por ejemplo, enfrentando la más clara de las prioridades: las listas de espera.

Nuestro quehacer diario como funcionarios se ha llenado de papeles, indicadores de proceso, certificados para acreditar, monitoreo exhaustivo e inútil de las listas de espera, y podríamos señalar muchos más. No estamos midiendo indicadores de resultado sanitario. No sabemos si lo que estamos haciendo tiene impacto en la salud de chilenos y chilenas. Lo que es peor es que este exceso de mediciones sin sentido sanitario ha llevado a que nuestros equipos trabajen mecánicamente,¹⁰ perdiendo el entusiasmo, las ganas de innovar e incluso las ganas de compartir entre nosotros.

Existen numerosos aspectos a los que se les asigna influencia en los malos resultados. En la atención primaria municipal no se ha logrado instalar el modelo de salud familiar y el enfoque biopsicosocial del trabajo. Esto ha afec-

¹⁰ Constanza Venegas A., Médica General de la organización de Profesionales Con Vocación, “La caza de ‘pacientes-meta’ en la Atención Primaria de Salud”, *El Mostrador*, 17 de abril 2019. <https://bit.ly/2s2FTc2>

tado la capacidad preventiva, la pesquisa precoz de problemas, traduciéndose en una baja capacidad para resolver las demandas de las personas. Una clara señal de ese fenómeno es la baja sistemática que han tenido las consultas a médicos de la atención primaria. Otro factor es la fragmentación entre el nivel primario y los siguientes niveles de complejidad, que dificulta un flujo expedito de las derivaciones. También existen problemas vinculados al estado de ánimo de los equipos de salud, en los que prima una actitud burocrática antes que entusiasmo por la gestión clínica, entendiéndose por esta la preocupación de los equipos de salud por las necesidades y problemas que presentan las personas en el territorio bajo su responsabilidad.

El estancamiento de la mayoría de los indicadores de nivel de salud, como la cobertura, los niveles de compensación y las complicaciones de las enfermedades crónicas, principalmente cardiovasculares, hace sospechar que existen problemas estructurales o de diseño de la actual red asistencial pública. Los indicadores están estancados desde hace rato y los aumentos presupuestarios no se han reflejado en una mejoría de la situación.

En este ensayo reflexionaremos respecto a posibles soluciones que ayudarían a recuperar la histórica capacidad de impacto sanitario de la red pública chilena.

2.2 La red asistencial actual

En 2019 se cumplen cuarenta años de la atomización del Servicio Nacional de Salud (SNS) (DFL 2763 de 1979) y quince desde que la reforma instaló las dos subsecretarías en el Ministerio de Salud (Ley N.º 19937 de 2004). Ambos procesos tienen en común la instalación de fragmentaciones institucionales en el sistema público de salud. El primero municipalizó los consultorios y creó los Servicios de Salud, entregando la administración del nivel primario a alcaldes designados con férreo control de la seguridad interior, decisión que se ha mantenido con municipios democratizados. Al crearse los Servicios, se divide la administración del SNS (hoy son 29), y se agrega además una Secretaría Regional Ministerial (Seremi) por región. La fragmentación siguiente crea la Subsecretaría de Salud Pública, la Subsecretaría de Redes Asistenciales y los hospitales autogestionados en red. Esto implica una sucesión interminable de pasos administrativos y muchas veces descoordinaciones o simplemente medidas contradictorias.

En este documento no profundizaremos en cada uno de los espacios de fragmentación, pero sí tenemos el convencimiento de que este diseño y estructura ha debilitado el liderazgo sanitario en las políticas públicas y también ha burocratizado la atención de las personas. El estancamiento de los distintos indicadores y los permanentes reclamos de la población así lo confirman.

En el espacio local, este diseño estructural también ha tenido consecuencias. La relación de los hospitales con la Atención Primaria de Salud (APS) es mediada por Servicios de Salud cuya preocupación principal es el cumplimiento de las metas asociadas a compromisos de gestión elaborados en la Subsecretaría de Redes Asistenciales, con los consecuentes incentivos económicos (bonos) para alcanzarlas. Prima así la relación administrativa y fiscalizadora por sobre la gestión clínica. El control realizado se centra en el número de acciones y no en la disposición de los recursos clínicos para un mejor flujo de pacientes por la red y se despreocupa de fomentar el diálogo clínico, profundizando la fragmentación y burocratización de la relación hospital-consultorios. A lo anterior se agrega la presencia de la Seremi, que fiscaliza en terreno la implementación de los programas elaborados por la Subsecretaría de Salud Pública que no conversan necesariamente con las orientaciones de la otra subsecretaría.

Un buen ejemplo de esto es el Consejo de Integración de la Red Asistencial (CIRA), incorporado en la estructura de la Red en la última reforma para atenuar la fragmentación. Ya desde la definición de sus integrantes aparece como una instancia de coordinación administrativa. En la práctica asisten masivamente los profesionales de la dirección del Servicio, no todos los municipios, y algún representante del o de los hospitales del Servicio. Para darle más importancia a esta labor, se transforman los acuerdos en un compromiso de gestión, obligando a reuniones mensuales con verificación fotográfica. Esa es la máxima integración en la red asistencial actual.

En este escenario, despejando el letargo reinante, lo que en realidad añoran los equipos de salud de los consultorios es el acceso expedito a especialistas para aclarar dudas diagnósticas y la discusión de casos complejos y prácticas de trabajo conjunto que establezcan relaciones de confianza y colaboración entre ellos.

¿Qué aporta la intermediación del Servicio de Salud? Verificación de cumplimiento de indicadores válidos para los compromisos de gestión y bonos por cumplimiento de metas. El Servicio de Salud se preocupa más de cumplir con las orientaciones ministeriales que de implementar soluciones que fortalezcan la gestión clínica en la red asistencial. Mira más al nivel central que a su territorio.

Esta realidad hace que el hospital, ya sea su consultorio adosado o el servicio de urgencia, no sienta responsabilidad por la situación sanitaria del territorio al que atiende y solo sea reactivo a la demanda. En esas circunstancias, los especialistas cumplen con atender su agenda y no se inquietan (y nadie los invita a que lo hagan) por generar vínculos con los colegas de APS o por promover medidas de anticipación que repercutan en el desempeño de la red asistencial a su cargo. Para ellos, esas son tareas del Servicio de Salud. El con-

trol administrativo ha eliminado la reflexión clínica en el sistema hospital-consultorios.

2.3 *Innovaciones asistenciales exitosas*

Sin embargo, a pesar de lo señalado anteriormente, todavía es posible encontrar iniciativas innovadoras que logran hacerse espacio y desarrollarse en este ambiente desfavorable.

- **Telecardiología** en el Hospital Higuera de Talcahuano: el equipo de cardiólogos del hospital promovió la teleasistencia a equipos de salud de las provincias de Concepción, Ñuble, Biobío y Malleco. Para ello instalaron unidades descentralizadas capaces de hacer electrocardiografía, test de esfuerzo y ecocardiografía. Todas estas unidades son operadas por enfermeras entrenadas y con capacidad para conversar con el cardiólogo de Higuera frente a cualquier emergencia o para recibir indicaciones de manejo clínico. Esto fortaleció la capacidad local de manejo clínico y repercutió en una disminución de derivaciones y, por tanto, de listas de espera.
- **Telenefrología** en Hospital Higuera de Talcahuano: en esta experiencia, los nefrólogos acceden remotamente a resultados de exámenes de laboratorio, pesquisando tempranamente problemas de filtración renal. Mediante correo electrónico contactan a los médicos tratantes de los consultorios, apoyando sus decisiones clínicas y con ello reduciendo el progreso de un daño renal, con la consecuente disminución o postergación de la diálisis.

Ambas experiencias son conducidas por especialistas clínicos preocupados por anticipar complicaciones y apoyados por equipos de otros profesionales de salud, muchos de ellos en lugares distantes, pero conscientes de la importancia de la tarea que están desarrollando.

- **Hospital de día y hospitalización domiciliaria** del Hospital de La Florida: esta prioridad institucional es conducida por un equipo multiprofesional que logra aumentar en un 50% la capacidad de hospitalización aprovechando los domicilios y logrando una descarga rápida de los pacientes en espera de camas en la urgencia del hospital, implementando para ello un Hospital de Día al que concurren pacientes con problemas agudos, pero cuya hospitalización no es necesaria o puede ser postergada. Allí se hacen los exámenes diagnósticos pertinentes y se decide la conducta siguiente, siendo la mayor parte de las veces un manejo ambulatorio de las patologías.
- **Teledermatología** (en varios lugares): dermatólogos y dermatólogas que, intercambiando fotografías de lesiones de piel, apoyan a colegas de APS en el diagnóstico, tratamiento y eventual derivación de estas, logrando

resolver localmente más del 90% de las consultas y generando competencias y capacidad resolutoria en el consultorio local.

- Buena resolutoria de algunos centros de APS: se destacan las experiencias Cristo Vive y Ancora, ambas de administración delegada. Esto no quiere decir que no ocurra en el ámbito municipal, pero es una excepción.

2.4 Qué tienen en común estas innovaciones

En las experiencias hospitalarias se destaca el liderazgo de especialistas por responder a una alta demanda asistencial involucrándose directamente con los equipos de salud de la atención primaria y estableciendo compromisos y lazos de confianza, con el apoyo de especialistas disponibles para aclarar dudas y resolver los problemas que enfrenta el centro de salud.

En las experiencias de Atención Primaria influye el compromiso de sus equipos y una gestión de menor burocracia, situación que se hace posible en parte por disponer de sus propios estatutos. La realidad municipal está muy determinada por el liderazgo del director o directora del centro, que puede involucrar y entusiasmar al equipo de salud, pero esa realidad puede desmoronarse con el cambio de dirección.

En todos los casos de buenas prácticas señalados, el énfasis ha estado en la gestión clínica y en la capacidad de empatizar con la realidad de los equipos de APS y de los pacientes que concurren a esos centros. Estas experiencias de innovación nacen del impulso de un grupo humano que se atreve a iniciar nuevas prácticas clínicas, nuevas relaciones entre las personas, generando un proceso de aprendizaje orientado a entregar un mejor apoyo a la salud de las personas.

Nuestro propósito en este ensayo es reflexionar y proponer una nueva (o rescatar antiguas) forma de relación entre el hospital y los centros de salud, buscando eficacia clínica, desarrollo profesional y mayor satisfacción para la población que se atiende en el sistema público de salud.

2.5 Una propuesta para innovar en la organización del sistema de salud

La base conceptual

En 2009, Elinor Ostrom recibió el llamado Premio Nobel de Economía por su investigación en torno a la efectividad de los sistemas policéntricos. La opinión predominante era que estos sistemas, caracterizados por múltiples centros de decisión independientes, eran necesariamente caóticos y menos eficientes que un sistema centralizado. Sin embargo, la investigación de Ostrom demostró que complejidad no es lo mismo que caos respecto a la gobernanza del sistema. A mayor cercanía con los problemas existe más capacidad para tomar decisiones adecuadas a la complejidad local.

Desde la perspectiva de la gestión de los territorios sanitarios caracterizados por múltiples comunas y hospitales, la organización actual con Servicios de Salud es un mecanismo de control creado bajo la presunción de que el desarrollo de acuerdos en forma independiente entre hospitales y APS sería caótico. El mecanismo elegido es el desarrollo de acuerdos estandarizados. Este es un diseño que tuvo sentido en el papel, pero ha probado ser ineficiente, como lo demuestran los indicadores. La situación es agravada por la burocratización y su desvinculación de la gestión clínica. Nos parece que es momento de abrir un debate sobre ajustes a la estructura organizacional vigente.

Ostrom logró demostrar, después del seguimiento de numerosos casos, que existía una forma de manejo efectivo y eficiente distinta a la centralización. Se trata de la gestión acordada directamente por quienes cuidan un espacio o bienes comunes. En el caso de este ensayo: el *territorio sanitario*.

Diferentes investigaciones en laboratorios desarrolladas a partir de la simulación de situaciones, prueban que la comunicación cara a cara permite aumentar la cooperación. En lo esencial, lo que hay detrás de ese tipo de relaciones es la CONFIANZA. Aprender a confiar en los demás es fundamental para la cooperación. La confianza se funda en que las decisiones que se toman y las acciones que se desarrollan a partir de ellas responden a un común acuerdo y tienen como propósito el cuidado de la población del territorio sanitario. Por otra parte, está demostrado que cuando los sujetos adoptan decisiones de forma anónima, sin comunicación entre ellos, el resultado es un manejo ineficiente de los recursos, pues cada cual intenta usarlos sin tener en cuenta al resto.

La confianza como requisito para el trabajo en red

Las experiencias exitosas de innovación asistencial que hemos descrito anteriormente se basan en un vínculo entre los especialistas y los equipos de salud, que elimina esa fragmentación. Esa relación se fortalece con cada caso clínico que se presenta, se discute y eventualmente se soluciona. A la relación entre los especialistas y los equipos se le agrega un componente emocional importante que refuerza el sentido del trabajo clínico: resolver el problema de una persona enferma. Se generan oportunidades de aprendizaje y, con ello, se establecen los vínculos al interior de la red. Con cada nuevo caso se consolida una relación de equipo, los roles de cada uno se especifican y desaparece la relación vertical, jerárquica y muchas veces descalificadora que marca la historia de las vinculaciones entre especialistas y equipos de atención primaria.

Ostrom, después de analizar múltiples y variados sistemas efectivos y eficientes de manejo colaborativo de situaciones complejas, identificó los principios de diseño que los hacían sustentables en el tiempo. Los sistemas que operan bajo las condiciones de estos principios se caracterizan por lograr coo-

peración en torno a un propósito común.

El diseño de una nueva relación hospital-consultorios, focalizado en el cuidado de la salud de la población en un territorio específico, requiere que prime la confianza entre los diferentes profesionales y técnicos involucrados, con la certeza de que todos buscan mejorar su desempeño para dar una mejor atención a las personas que la demandan. Hemos utilizado los principios de diseño identificados por Ostrom para esbozar alternativas posibles de relación entre hospitales y centros de salud con foco en el cuidado de la salud de la población a cargo.

Los principios de diseño para el desarrollo de un prototipo son ocho.¹¹ Los enumeramos a continuación y para cada uno especificamos su posible expresión para un sistema hospital-consultorios. En el desarrollo de un prototipo, estos principios deben ser acordados por los equipos involucrados.

- i) *Una clara definición de límites al sistema.* El sistema hospital/consultorios es responsable de la salud de las personas inscritas en el sistema público de salud pertenecientes a un territorio definido.
- ii) *Reglas que gobiernan el uso de bienes comunes según las necesidades y condiciones locales.* Las reglas que definen el funcionamiento del sistema, así como las responsabilidades de las diferentes personas que lo constituyen, son establecidas por una mesa de conversación y acuerdos (Directorio) entre el hospital y los consultorios. Este nivel de decisión colectiva analiza la situación sanitaria de la población y define la utilización de los recursos disponibles y los procesos que ello implica adoptar, enfatizando la construcción de confianzas, la profundización de habilidades relacionales y el desarrollo de la gestión clínica.
- iii) *Los afectados por las reglas pueden participar en la modificación de estas.* Los ajustes corresponden al aprendizaje derivado de la práctica. Instalar una nueva forma de trabajar en conjunto es un proceso de aprendizaje. La mesa de conversaciones constituida puede revisar permanentemente sus acuerdos y modificarlos en función de un mejor y más armónico desempeño sanitario del sistema. Implica el análisis de resultados, de prácticas y del impacto de las reglas en el desarrollo de competencias en los equipos de salud. Supone también que los equipos tengan la posibilidad de criticar y sugerir la modificación de las reglas en uso.
- iv) *Las autoridades externas deben respetar los derechos de los miembros de la comunidad a la hora de establecer normas.* La constitución de la mesa como nivel colectivo de diseño del sistema hospital-consultorios requiere de la aprobación y apoyo de las autoridades que representan el macrosistema en que se encuentra anidado. Estas autoridades deben tener confianza en la descentralización de las decisiones, deben aceptar las que han sido adoptadas y estar de acuerdo con

11 Véase Elinor Ostrom, *Understanding Institutional Diversity* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005), cap. 9, p. 259.

ellas, y deberán preocuparse por el desempeño sanitario, la satisfacción de las personas y el gasto de recursos. No obstante, la modificación de acuerdos la hace la mesa hospital-consultorios.

- v) *Desarrollar un proceso llevado a cabo por miembros de la comunidad para monitorear el comportamiento de todos los actores involucrados.* El tema que convoca es el nivel de salud de la población en el territorio. La mesa hospital-consultorios socializará con trabajadores, funcionarios y representantes de los vecinos el sentido de la nueva organización y promoverá que se constituya una instancia que monitoree el desempeño del sistema, haciendo llegar periódicamente críticas y sugerencias de mejora.
- vi) *Establecer sanciones graduadas para quienes violen las reglas acordadas.* La construcción de acuerdos basados en la confianza es un ejercicio de aprendizaje que demanda transparencia en el desarrollo del proceso. El análisis de situaciones que hayan trasgredido los acuerdos contribuirá a la mejoría del desempeño; sin embargo, su incumplimiento implicará tomar decisiones que limiten la autonomía de quienes no los respeten. El hecho de tener sanciones graduadas es promover el aprendizaje, pero al mismo tiempo crear condiciones fundadas para que las personas que no cumplen no participen de él.
- vii) *Establecer medios accesibles y de bajo costo para la resolución de disputas.* Las disputas relacionadas con la operación y cumplimiento de los acuerdos son parte del proceso de aprendizaje. Estas deben ser públicas y transparentes. Para dirimirlas deberá considerarse la opción que más beneficie la salud de la población y el desempeño del sistema. El mecanismo debe ser definido y respetado por el conjunto del sistema, incluidos trabajadores y vecinos.
- viii) *La responsabilidad de gobernar los recursos compartidos para cuidar de la población se establece en niveles, desde el más bajo hasta el conjunto del sistema interconectado.* La construcción de acuerdos descentralizados busca alcanzar un mejor nivel de salud de la población que depende del sistema hospital-consultorios. Al mismo tiempo, supervisa el cumplimiento de las reglas normativas generales de la administración central, que a su vez ha tenido la posibilidad de hacer observaciones durante el desarrollo de la experiencia.

Implicancias de lo anterior en la organización de la red: proactividad y colaboración

La aplicación de los principios de diseño por quienes forman parte del sistema hospitalconsultoriospoblación puede dar lugar al siguiente escenario organizacional:

- El trabajo clínico en red lo realizan equipos de especialistas y de consultorios, que construyen relaciones basadas en la colaboración y confianza y van definiendo el rol que cumple cada cual en el proceso asistencial. Eso implicará el desarrollo de una relación privilegiada, horizontal y de colaboración entre los equipos del hospital, principalmente pero no exclusivamente ambulatorios, con los equipos de los consultorios.

- Cada consultorio define un gestor clínico, no necesariamente el director, que coordine el trabajo en red y que se encargue de apoyar y fomentar las relaciones entre los diferentes profesionales de los centros de salud con los equipos de especialidades del hospital. Para ello se desarrollan instancias de encuentro virtuales, visitas, reuniones y seminarios, considerando que los cara a cara son irremplazables en la construcción de vínculos de confianza en el trabajo. Estas instancias consolidan el trabajo en equipo al interior de la red. En el hospital vuelven a tener liderazgo los jefes de servicio clínico, hoy reemplazados en algunos lugares por jefes de “centros de costo o de responsabilidad”, como una señal inequívoca de la postergación que sufre la gestión clínica frente a las disposiciones administrativas y burocráticas. Esos jefes clínicos se preocuparán de animar la conversación y de realizar eventualmente auditorías clínicas en torno a casos que hayan llegado o que deberían haber llegado al hospital (hospitalizaciones evitables, descompensaciones o muertes).
- Lograr relaciones de trabajo que culminen en la constitución de un equipo requiere de algunos elementos facilitadores. El primero de ellos es acordar un objetivo común: los habitantes del territorio a cargo. En el caso de las redes de salud, beneficiar a personas enfermas o con serios problemas tiene un componente emocional y valórico que afianza esa relación. Las relaciones cara a cara enriquecen las relaciones de trabajo. Por lo tanto, los encuentros en seminarios, reuniones clínicas, presentación conjunta de trabajos, auditorías en red, ayudan a consolidar el equipo. Las relaciones a través de la web, correos electrónicos o wasap no alcanzan el mismo nivel de calidad. Esta realidad también debería replicarse en la red de urgencia, buscando constituir relaciones de equipo entre la unidad de urgencia del hospital y las existentes en la APS y dispositivos innovadores, como el hospital de día o la hospitalización domiciliaria.

Algunas proyecciones

El sistema público hoy tiene exceso de hospitalizaciones, sobre cien egresos por mil habitantes con estadía promedio cercana a los seis días y una actividad quirúrgica de menos de cuarenta cirugías mayores (requieren pabellón y anestesia) por mil habitantes. Buenas experiencias internacionales se acercan a los ochenta egresos por mil habitantes, con cerca de cuatro días de estada y sobre cincuenta y cinco cirugías por mil habitantes, de las cuales más de la mitad son ambulatorias (35% en la experiencia chilena).¹² Las diferencias señaladas reflejan, para nuestro caso, hospitales que podrían ser más eficaces. Al respecto, la

12 Bases de datos, Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DEIS), Ministerio de Salud (Minsal) [<http://www.deis.cl/>] y Kaiser Permanente.

hospitalización domiciliaria, pero esta vez hecha por los consultorios y desde los hospitales, será una herramienta de descongestión importante. Los requisitos son simples: una red de protección municipal y equipos de salud de atención primaria apoyados por los especialistas y con financiamiento adicional, los cuales podrían anticipar casos que actualmente son hospitalizados; y, por otra parte, un equipo hospitalario consciente de hospitalizar lo estrictamente necesario, a partir de los siguientes criterios: resolver una emergencia, hacer diagnóstico en una patología que lo requiera, manejar una descompensación o realizar una cirugía compleja.

Los agentes externos al sistema hospital-consultorios facilitarán esta relación, contribuyendo en la construcción de confianza y nuevas relaciones de trabajo. El servicio de salud y la Seremi, al aceptar la autonomía del sistema hospital-consultorios, podrán profundizar su trabajo analítico, registrando y dándole seguimiento al proceso asistencial y reportando problemas, hallazgos y resultados del trabajo entre los equipos del hospital y de los centros de salud. La capacidad analítica sobre el territorio deberá entregar los antecedentes necesarios para que la acción del sistema hospital-consultorios tenga el máximo de integralidad, incorporando indicadores sanitarios con énfasis en los de impacto, predictores de riesgo en salud como los ACG (Adjusted Clinical Groups o medición de la carga de enfermedad en la APS) e indicadores de los determinantes sociales presentes en el sector. En este contexto, el propósito de un sistema de medición clínico es fortalecer las relaciones al interior del sistema hospital-consultorios y superar la fragmentación actual en la gestión clínica originada en el lenguaje administrativo burocrático.

La rutina vigente, como fue descrita al inicio de este ensayo, es muy ajena a los intereses que entusiasman a los equipos clínicos, genera distancia en la relación entre el hospital y los consultorios, y desvía la preocupación por las necesidades de las personas. Esta nueva organización implicará un desafío para organismos intermedios, como los Servicios de Salud y la Seremi, y también para el nivel central, con sus dos subsecretarías. Necesariamente tendrán que coordinarse y colaborar, potenciando la relación hospital-consultorios, no solo aportando elementos analíticos, sino también eliminando los requerimientos administrativos y burocráticos que hoy contaminan esa relación. Este cambio de funciones requerirá mayores niveles de coordinación entre salud pública y gestión de redes, instalando probablemente un espacio analítico común en el nivel local, una instancia que contribuya a que la gestión clínica incluya una mirada integral con énfasis preventivo sobre las necesidades y problemas de la población. Esto incluso podría derivar en la eliminación de los Servicios de Salud, unificando la conducción sanitaria político-estratégica de la región. Otro punto que modificar será el mecanismo de incentivo a los trabajadores, sin

que ello signifique un menoscabo en sus remuneraciones. El sistema de bonos por cumplimiento de compromisos de gestión, una forma de mercantilización de las relaciones de trabajo, ha sido gravitante en la burocratización y la pérdida de sentido de la inserción laboral en el sistema de salud.

3 Comentario final

Nuestra propuesta surge de la desesperación, al constatar que hacemos más de lo mismo y nos hemos distraído de nuestra tarea fundamental: trabajar por una mejor salud para los chilenos y las chilenas.

Proponemos avanzar hacia un sistema profundamente descentralizado en la toma de decisiones locales. La unidad hospital-consultorios construirá y profundizará una relación de trabajo centrada en la gestión clínica de su territorio, con las personas y sus familias como objetivo central. Será una relación basada en la confianza, con reglas flexibles, mutuamente acordadas y modificables de común acuerdo. Elementos esenciales para ello serán el trabajo colaborativo y horizontal, las relaciones cara a cara, la recuperación del entusiasmo y de un estado de ánimo abierto a la innovación y al aprendizaje continuo.

Los agentes externos aportarán con su especificidad para nutrir y no interferir en esta relación de trabajo y se preocuparán de que el marco normativo de la política nacional sea respetado. En el caso particular del sector salud, el agente externo Minsal, intermediado por la Seremi y el Servicio de Salud, se preocupará de aportar elementos robustos de análisis de la realidad y de la marcha del proceso, con énfasis en indicadores de impacto y la influencia de los determinantes sociales en el territorio.

Es urgente realizar ajustes a la estructura actual del sistema de salud, y para ello desarrollar prototipos con diferentes alternativas de solución que generen aprendizaje y contribuyan a renovarlo, recuperando el norte sanitario. Contribuirán en ese sentido experiencias distintas conducidas descentralizadamente por equipos de salud, ajustándose a sus diferentes contextos territoriales. Aquí hemos expuesto el bosquejo de una de esas alternativas.

Relaciones laborales en tiempos de crisis: la jornada laboral de las 40 horas

Jaime Ensignia¹

1 Un escenario de crisis nacional

La crisis social, política, económica, cultural y valórica que se vive en Chile desde el 18 de octubre a la fecha es inédita, debido a la crudeza y virulencia con que se ha manifestado en un país considerado hasta ese momento el modelo del capitalismo neoliberal moderno. Días antes de este estallido social, el presidente Sebastián Piñera se ufanaba en un matinal de TV, *Mucho Gusto Mega*, en el sentido de que “nuestro país es un verdadero oasis” dentro de una América Latina convulsionada, el país con mayor estabilidad política y económica de la región. Lo que se inició por el alza de 30 pesos en los pasajes del metro y del sistema de buses Transantiago en la capital, que motivó a masas de estudiantes de enseñanza media a evadir dicho pago, se convirtió en un cerrar de ojos en la denuncia “No son 30 pesos, son 30 años”. Treinta años de desprecio y arrogancia de la élite hacia el mundo social; de injusticias políticas; de irreconciliables desigualdades; de marginalización e invisibilidad de importantes sectores de la sociedad chilena; de mal trato laboral; de violación —para muchos “sistemática”— de los derechos humanos y laborales; de pensiones indignas; de un sistema educacional casi enteramente privatizado; y de un sistema de salud absolutamente segregado. En definitiva, no son tan solo 30 años de abu-

1 Sociólogo, doctor en Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Libre de Berlín. Fue director sociopolítico de la Fundación Friedrich Ebert en Chile (1994-2014). Director del Área Internacional de la Fundación Chile 21 (2014-). Colaborador del Barómetro de Política y Equidad y miembro fundador del Foro Permanente de Política Exterior de Chile.

sos de toda índole hacia el movimiento social desde el retorno a la democracia; a ellos habría que agregar los 17 años de la dictadura civil y militar de Pinochet (1973 a 1990), donde se llevaron a cabo las radicales reformas estructurales de la sociedad chilena, como un Código Laboral que minimizó y cercenó el rol del sindicalismo; la privatización de las pensiones, de la educación y del sistema de salud, entre otras iniciativas que privilegiaron enormemente al sector empresarial y financiero nacional e internacional.

En este largo periodo de más de 46 años, una ínfima parte de la sociedad chilena se ha enriquecido ilimitadamente, tras apropiarse en los últimos años de la dictadura de Pinochet de las grandes y rentables empresas del Estado, por las que pagó un valor irrisorio. Y paralelamente, un empobrecimiento y luego endeudamiento creciente de mayoritarios sectores sociales. Décadas antes de la comentada regionalmente “grieta” argentina, en Chile la “grieta” política, económica y social adquiriría dimensiones siderales. Según antecedentes entregados por diversos especialistas en el caso nacional, el 1% más rico se queda con el 26,5% de la riqueza; el 10% más rico se apropia del 66,5% de ella y el 50% de los hogares chilenos accede al 2,1% de la riqueza. En una columna en el diario *El Mercurio*, Francisco Vidal, quien fuera ministro bajo los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, graficaba lo siguiente:

La gota fue en nuestro caso el alza del pasaje del metro y del Transantiago, pero para llenar un vaso o un balde hay gotas anteriores y paso a mencionar algunas de ellas: el sueldo promedio en Chile hoy es de \$575.000; la mitad de los trabajadores tiene un ingreso inferior a los \$400.000; el 80% de las familias con sus ingresos no alcanza a llegar a fin de mes; 1 de cada 3 chilenos está moroso; las utilidades de las AFP; las utilidades de las isapres, las utilidades de la banca y del sistema financiero.²

Estos datos apuntan a la extrema desigualdad que existe en el país. La bronca social; la decepción respecto de los escasos avances en materia de justicia social; y el hartazgo político con aquellos que debían haber representado los intereses de la mayoría de la sociedad chilena, explotaron de una manera masiva y violenta como pocas veces se había visto en la historia reciente de Chile. Haciendo una apretada síntesis de este estallido social, del malestar de la mayoría de los sectores sociales del país, las multitudinarias demostraciones —tan solo una, la del 24 de octubre, reunió en Santiago entre 1,2 y 1,5 millones de asistentes— permiten señalar que la ira colectiva, la necesidad de la gente de ser visibilizada con sus demandas, se estaba incubando desde hacía muchos años. Tal como lo han señalado dirigentes sociales, sindicales y algunos dirigentes políticos de la oposición, esto se veía venir. Era tan solo una cuestión

2 Francisco Vidal, “La gota”, *El Mercurio*, Política [Blog], sábado 26 de octubre de 2019, p. 4.

de tiempo para que el malestar se expresara, y finalmente lo hizo en toda su dimensión social, política y cultural.

En este escenario, de no haber soluciones profundas a las demandas expresadas en las movilizaciones, la protesta y la insatisfacción ciudadana seguirán presentes, exponiendo a la élite política y económica a un callejón sin salida. Ya nada será como antes. En opinión de muchos científicos y analistas políticos, el modelo neoliberal en su versión chilena está en tránsito a su disolución.³

2 La fracasada agenda laboral del gobierno de Piñera

En el volumen 15 del *Barómetro de Política y Equidad* (BPE) de julio de 2019 analizamos la agenda laboral que el gobierno de Piñera estaba llevando a cabo, señalando que, junto al exministro del Trabajo y Previsión Social, Nicolás Monckeberg, enfrentaba a la oposición con su proyecto de ley sobre Modernización Laboral para la Conciliación, Familia e Inclusión.⁴ De por sí, la agenda laboral del gobierno actual pretendía ser una restauración de las relaciones laborales y, específicamente, desmontar lo que en el pasado gobierno de M. Bachelet (2014-2018) se había logrado con su Proyecto de Modernización de las Relaciones Laborales, mal conceptualizado como la Reforma Laboral del gobierno de Bachelet. Ya en mayo de 2019, en un editorial del periódico *La Tercera*, se constataba que la reforma laboral del actual gobierno era poco ambiciosa y que no apuntaba a resolver parte importante de los problemas existentes. Al respecto, se comentaba:

En este caso, queda intocada la situación generada tras las reformas laborales del pasado gobierno, cuando las empresas quedaron fuertemente restringidas en su accionar, como consecuencia de la eliminación del reemplazo de trabajadores —interno y externo— en el caso de huelgas. También, la actual falta de regulaciones específicas para la negociación colectiva de grupos negociadores que no se constituyen como sindicato, representa incertidumbres severas, no abordadas en este proyecto.⁵

El artículo se refería así al Proyecto de Ley sobre Modernización Laboral para la Conciliación, Familia e Inclusión. En definitiva, esta discreta agenda laboral se centró en los siguientes puntos: i) el estatuto laboral joven; ii) el trabajo a distancia o teletrabajo; iii) sala cuna universal; iv) modificación del sistema

3 Aldo Anfossi, "La crisis no se resuelve con un arreglo entre cúpulas" [entrevista a Carlos Ruiz], *La Jornada*, martes 29 de octubre de 2019, p. 23. <https://www.jornada.com.mx/2019/10/29/mundo/023e1mun>

4 Jaime Ensignia, "Una reforma laboral en tiempos de borrasca", en *Barómetro de política y equidad*, vol. 15: *Chile en marcha, ¿atrás? El largo invierno de Piñera II* (Santiago: Fundación Equitas / Ediciones SUR, 2019), pp. 77-86. <http://barometro.sitiosur.cl/barometros/chile-en-marcha-atras-el-largo-invierno-de-pinera-ii>

5 "Una reforma laboral poco ambiciosa", *La Tercera*, domingo 5 de mayo de 2019, p. 7. <https://www.latercera.com/opinion/noticia/una-reforma-laboral-poco-ambiciosa/641874/>

de indemnización por años de servicio (IAS) del Código del Trabajo; v) reforma del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence).⁶

Previo al estallido de las protestas sociales y como consecuencia de la constante y permanente movilización social que se desencadenó en octubre, el presidente Piñera se vio en la obligación de realizar un cambio severo en su gabinete. Debió desprenderse de su mejor aliado político, el ministro del Interior, Andrés Chadwick; y al mismo tiempo, desplazar al ministro del Trabajo y Previsión Social, Nicolás Monckeberg, quien estaba siendo evaluado por la opinión pública y las encuestas de forma negativa. Varios habían sido los momentos en relación con su cartera en que el ministro exhibía deficiencias, poca empatía con problemas cotidianos del mundo del trabajo, y ciertos niveles de desconocimiento de los temas laborales. Fue así que, en medio del estallido social, el lunes 28 de octubre se realizó el cambio de gabinete. Monckeberg fue sustituido por la abogada María José Zaldívar, que hasta ese momento había ejercido el cargo de subsecretaria de Previsión Social en el mismo Ministerio.

El 3 de noviembre, en una entrevista en la separata Pulso del diario *La Tercera*, la ministra Zaldívar explicitaba directamente que entre las prioridades de su cartera estaban, en primer lugar, el tema de las pensiones y el proyecto de ingreso mínimo garantizado. Pero, por encima todo, el tema de pensiones sería el eje central para esta nueva gestión. Señal de ello era que, de las medidas de la agenda social expuestas por el presidente Piñera con el objetivo de aplacar las movilizaciones sociales, las cuatro primeras decían relación con ese tema. La misma ministra lo señala con claridad:

Mi prioridad es la agenda social que el Presidente Piñera nos fijó. Pasada esta primera etapa, que yo espero que sea corta porque buscaré que las mayores pensiones se empiecen a pagar lo más pronto posible, seguiremos avanzando con otros proyectos que impacten positivamente a los trabajadores.⁷

Dos aspectos resultan interesantes de graficar: el primero, que ni la ministra ni el presidente Piñera hayan hecho ninguna mención al rol de las AFP, tan cuestionadas por la opinión pública por su incapacidad estructural de responder a las exigencias de entregar pensiones dignas; y lo segundo, que a casi un mes de esta entrevista no haya habido ninguna alza de las pensiones prometidas por las autoridades. Sobre el tema del ingreso mínimo garantizado propuesto por el Ejecutivo, esto es, subirlo a través de un bono de \$301.000 a \$350.000 brutos, financiado por el Estado, la Comisión de Trabajo y Previsión

6 Más detalles de esta agenda laboral en J. Ensignia, "Una reforma laboral en tiempos de borrasca", citado.

7 Mariana Marusic y Dayana Sánchez, "María José Zaldívar, ministra del Trabajo: 'Tengo prioridades en este minuto: pensiones y el ingreso mínimo garantizado'", *La Tercera*, Pulso, Economía & Dinero, 02 de noviembre 2019. <https://bit.ly/38jNGTG>

Social de la Cámara de Diputados lo modificó sustancialmente, fijándolo en \$550.000 brutos. Sin embargo, en opinión de analistas laborales y dirigentes sindicales, con las declaraciones de la titular de Trabajo reseñadas anteriormente se sepultaba —a lo menos por ahora— la agenda laboral del gobierno de Piñera. Veremos si en el futuro su débil propuesta podrá tener sustento político legislativo para que siga siendo tramitada.

3 La jornada de las 40 horas: la derrota política del Gobierno

Sin ninguna duda, la jornada laboral de las 40 horas, propuesta y aprobada en la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados, se ha impuesto en el escenario nacional. El Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el Ejecutivo han desplegado todo tipo de iniciativas con el fin de bloquear y denostar este proyecto. La controversia entre el Ejecutivo y el Legislativo en esta materia es y seguirá siendo una de las más agudas de este periodo político.

Recapitemos: el 8 de marzo de 2017 ingresaba al Congreso una modificación al Código del Trabajo, presentada por la diputada del Partido Comunista Camila Vallejos, donde se proponía reducir la jornada laboral. Un par de elementos centrales que están contenidos en esta modificación nos parecen importantes de resaltar; el primero:

La jornada de trabajo es una de las demandas históricas de los trabajadores. Aquella se ha reducido desde los tiempos de la revolución industrial hasta el presente, logrando la reducción a 8 horas (como promedio mundial) o un máximo de 10 como es el caso chileno (Art.28 inc. II CT).

Un segundo elemento es el siguiente:

... la jornada de trabajo de un máximo de 45 horas semanales no permite a los trabajadores desarrollar una vida familiar o disponer de tiempo libre para educarse o entretenerse de una manera que no implique someterse a la precariedad del descanso y a las variadas formas de embrutecimiento que rigen la vida actual.⁸

Esta modificación, cuyo objetivo era reducir la jornada laboral, había sido presentada en el último año de la administración de la presidenta Bachelet. No teniendo el apoyo político básico, fue postergada en su discusión, volviendo a ser puesta en tabla a principios de este año 2019. Desde sus inicios, el sector empresarial y la derecha política en el Congreso han estado en contra de ella. Opiniones adversas a la reducción de la jornada laboral a 40 horas han sido expuestas por exministros cercanos a la ex Nueva Mayoría, como Rodrigo Valdés,

8 Véase Cámara de Diputados de Chile, Boletín N.º 11179-13, 08 de marzo de 2017. https://www.camara.cl/ply/ply_detalle.aspx?prmID=11694&prmBoletin=11179-13

quien ejerció la cartera de Hacienda en el gobierno Bachelet II. Los argumentos son los elevados costos económicos de una reducción de horas de trabajo que serían imposibles de asumir por el sector empresarial, especialmente por las medianas y pequeñas empresas, lo que traería como resultado una mayor cesantía. Ha habido también opiniones adversas por parte de académicos liberales, en el sentido de que la propuesta no está respaldada por estudios ni investigaciones “serias” sobre la conveniencia de una reducción de este tipo.

En todo caso, el proyecto ha seguido el curso normal parlamentario de primera y segunda instancia en la Cámara de Diputados, donde en ambas sesiones fue aprobado y enviado a la sesión plenaria de la Cámara, donde fue aprobado por 88 votos a favor, 24 en contra y 27 abstenciones el pasado 24 de octubre. A continuación pasará al Senado, para su aprobación o rechazo. En opinión de las empresas encuestadoras, la propuesta de reducción de la jornada laboral a 40 horas cuenta con un conocimiento de la población que bordea el 94% y tiene un respaldo mayoritario en la opinión pública, de 64%, según la encuestadora Critería. En una reciente encuesta de la Fundación Instituto de Estudios Laborales (FIEL) y Market Opinion Research International (MORI), en relación con la pregunta “¿Qué tipo de jornada laboral debería tener Chile en la etapa de desarrollo que se encuentra?”, un 78% se inclinaba por las 40 horas y un 13%, por las 45 horas. Y a la pregunta abierta “¿Qué monto le parece a usted que debe tener un sueldo mínimo, pensión mínima?”, la respuesta en relación con el sueldo de \$500.000 era aprobada por un 85%, y en cuanto a la pensión mínima de \$500.000, lo era en un 89%.⁹ Como se desprende de estas encuestas de opinión pública y de otros sondeos proclives al actual gobierno, como Cadem, la ciudadanía está mayoritariamente a favor de las propuestas surgidas de los partidos de la oposición en el Congreso. El Gobierno ha señalado que recurrirá al Tribunal Constitucional para declarar inconstitucional estas propuestas cuando se conviertan en leyes.

4 La crisis: movilización social, movimientos sociales y bloque sindical

Ha transcurrido más de mes y medio de masivas movilizaciones sociales que han estremecido al país y concitan el interés internacional, sobre todo en lo que ha significado la violación sistemática de los derechos humanos por fuerzas policiales y militares. Los informes sobre los DDHH emitidos por Amnesty International y Human Rights Watch han sido lapidarios para el gobierno de Piñera. Se espera aún el informe de la Oficina de la Comisionada de DDHH de Naciones Unidas.

⁹ Véase FIEL/MORI, *Barómetro del trabajo, noviembre 2019*, <http://sindical.cl/wp-content/uploads/2019/11/BAROMETRO-DEL-TRABAJO-bajo-el-estallido-social-nov-2019.pdf>

La salida a esta profunda crisis está dada por una importante y sólida Agenda Social que el movimiento social le ha presentado al Gobierno. La respuesta del Ejecutivo ha sido la propuesta de una agenda social particularmente inocua, que no satisface ni en lo más mínimo lo exigido mayoritariamente por la sociedad chilena. Hasta el momento no se ha conseguido nada: el salario mínimo sigue en \$301.000; el royalty que deben pagar quienes explotan los recursos naturales del país, en particular el sector minero, es extremadamente bajo para los estándares internacionales; en el tema de las pensiones básicas solidarias, ellas no aumentan y las AFP no se ven de ninguna manera afectadas; no hay una reforma tributaria que exija —entre otras cosas— que los más ricos, y especialmente el 1% de los superricos del país, paguen los impuestos correspondientes. En concreto, nada o poco se ha conseguido. De allí que las movilizaciones con altos o medianos grados de masividad se mantendrán a la espera de que el Gobierno acoja sus reivindicaciones, las cuales comienzan a poner en cuestión la esencia misma del modelo neoliberal imperante en Chile.

Acerca de las características mismas que ha asumido este estallido social, nos parece interesante la reflexión del presidente de la Fundación Nodo XXI, Carlos Ruiz, en que constata:

La sociedad explotó por fuera de los moldes de la política y de los canales para procesar conflictos. Los viejos actores han desaparecido o son irrelevantes, la capacidad de convocatoria la tienen nuevas coordinadoras contra las administradoras de pensiones, contra las privatizaciones y por la recuperación de la soberanía del agua, etcétera. Estos actores no tienen institucionalidad y están apareciendo vocerías.¹⁰

Entre esas vocerías, algunas que comienzan a aparecer, otras que han existido desde los inicios de las protestas y otras que estuvieron presentes en el retorno a la democracia, está el movimiento sindical, representado por el bloque sindical de la Mesa de Unidad Social, en la cual se agrupan más de 150 organizaciones laborales, de la academia, sociales y estudiantiles (universitarios y alumnos de la enseñanza media). Resulta importante mencionar esto último, debido a que el Gobierno se ha referido reiteradamente al tema de la violencia al interior de las movilizaciones sociales, intentando criminalizar a los sectores de la sociedad que se movilizan pacíficamente expresando su disconformidad con el modelo económico imperante y la deficitaria gestión del Gobierno. Tempranamente, la CUT, en un comunicado público del día 19 de octubre, un día después de los múltiples atentados al metro de Santiago, reafirmaba lo siguiente:

10 A. Anfossi, "La crisis no se resuelve con un arreglo entre cúpulas", citado.

Estamos ciertos que los primeros responsables de la violencia es esta elite arrogante e insensible que durante décadas ha abusado de manera impune y ha mercantilizado hasta los derechos más elementales; ellos no son ejemplos de nada, son lo que han llevado a este país al grave estallido que vivimos hoy.

Pero, con la misma claridad condenamos de la manera más enérgica la violencia irracional generada por la actitud del gobierno, que ha permitido acciones de vandalismo y delincuencia de grupos minoritarios, mientras la gran mayoría del país se ha manifestado de manera pacífica y organizada en todo el territorio.¹¹

Dos documentos del bloque sindical son importantes para reseñar la postura de los trabajadores y trabajadoras, donde además concretizan propuestas en el marco de lo que ha sido denominado por los expertos en temas sindicales y laborales como el *sindicalismo sociopolítico*, algo que va más allá de las reivindicaciones meramente sindicales. El primero es el Pliego Laboral, entregado a la opinión pública el 25 de octubre, en cuya parte inicial se señala:

Las manifestaciones vividas el 2006 (Revolución Pingüina) y 2011 por el derecho a la educación, lograron convocar a millones; movilizaciones que se replicaron, años más tarde en las multitudinarias marchas por el fin de las AFP's. No obstante, hoy se sigue luchando para asegurar el derecho a la educación gratuita y de calidad, y se discute en el Parlamento un proyecto de ley que, en vez de terminar con el actual sistema de pensiones, lo profundiza y fortalece. A ello se suma el descontento frente a los abusos, la corrupción y las desigualdades, no solo de los ingresos, sino también de privilegios y trato que viven diariamente millones de trabajadores y trabajadoras.¹²

El otro documento es el petitorio entregado por el bloque social al ministro del Interior, Gonzalo Blumel, como parte de la invitación que el Gobierno había hecho a la parte laboral de la Mesa de Unidad Social. Este petitorio está dividido en cuatro grandes temas: i) Defensa de los Derechos Humanos, y en ese sentido, garantía de no impunidad de ninguna violación a los DDHH de las personas; ii) Nueva Constitución Plurinacional y Asamblea Constituyente; iii) Medidas sociales de aplicación inmediata, esto en relación con activar un plan de emergencia del Seguro de Cesantía, aumentar el salario mínimo a \$500.000 líquidos de forma inmediata, medidas en el tema de las pensiones, aumentar los recursos para la salud pública, reponer la educación como un derecho social y congelar la tarifa de los servicios básicos; y iv), relacionado con las Leyes Estructurales que el Gobierno ha enviado al Congreso, se exige el retiro del

11 CUT Chile, Sistema de Información Sindical, [Comunicado] "Principales organizaciones sindicales emplazan al Gobierno para que restituya la institucionalidad democrática y amenazan con huelga general", 20 de octubre 2019. <https://bit.ly/2sd50ZN>

12 CUT Chile, "Pliego laboral. La propuesta de los trabajadores y trabajadoras de Chile" (octubre 2019). <http://sindical.cl/wp-content/uploads/2019/10/Pliego-Laboral-CUT.pdf>

paquete social y agenda laboral del Gobierno en forma inmediata.¹³

Otro nivel de confrontación entre el Gobierno y el movimiento sindical tiene como escenario la negociación salarial con los trabajadores y trabajadoras del sector público, cuestión que recién se inicia y que de seguro no tendrá una acogida muy positiva por parte del Ejecutivo. La mesa del sector público, que agrupa 16 gremios, está exigiendo un reajuste nominal del 7%.

5 Colofón

- 1) A casi dos años de gobierno, el Ejecutivo ha visto fracasar su agenda laboral, que de hecho buscaba anular los logros en esta materia —aunque modestos— del segundo gobierno de la presidenta Bachelet.
- 2) El Gobierno, con toda certeza,
 - recurrirá al Tribunal Constitucional para declarar inconstitucionales las iniciativas de la oposición referidas al aumento de las pensiones, incluso del Pilar Solidario de la Reforma Previsional (\$110.201, a contar de julio 2019, para las pensiones tanto de vejez como de invalidez). Se exige un 50% de aumento, aunque ni siquiera con ello se supera la línea de la pobreza; esta, calculada para una persona de un hogar, es de \$166.847, mientras que —según estudios de la Fundación Sol— para alcanzar o superar levemente esa línea debería aumentarse en 52%;
 - considerará inconstitucional que el salario mínimo se suba a \$550.000 brutos;
 - e insistirá en la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado sobre la inconstitucionalidad del proyecto de jornada de trabajo de 40 horas a la semana, aprobado por la Cámara de Diputados.
- 3) Es claro y categórico que, en la discusión sobre la modificación de la jornada laboral de 40 horas, el Gobierno ha perdido este enfrentamiento comunicacional y societal.
- 4) Pese a la heterogeneidad del movimiento social que ha venido desenvolviéndose este mes y medio desde sus inicios en octubre, el sindicalismo, agrupado en el bloque sindical de la Mesa de Unidad Social, ha resultado ser un espacio aglutinador político, social y organizacional de los movi-

13 Véase “El petitorio completo que la Mesa de Unidad Social le entregó al ministro Blumel”, *Las Últimas Noticias*, 29 de noviembre 2019, pp. 24 y 26 [<https://www.lun.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2019-11-29&Paginald=24&bodyid=0>]. Allí se reproduce *in extenso* el petitorio expuesto en una reunión de más de dos horas con el ministro del Interior, por los dirigentes del bloque sindical, en especial por el presidente del Colegio de Profesores, Mario Aguilar, quien asistió a esta reunión en el Palacio de la Moneda con un ojo tapado en protesta por los atropellos de más de 200 participantes en movilizaciones que han perdido la visión de un ojo, mientras dos de ellos han quedado ciegos.

mientos sociales activos en las movilizaciones de este periodo. Hay que reconocer que el movimiento sindical se expresó tempranamente sobre las causas estructurales de las protestas sociales, condenando inequívocamente la violencia tanto de parte del Estado como de los sectores minoritarios vandálicos y del lumpen social.

Mercado laboral en Chile: principal restricción para un sistema contributivo de pensiones

Hernán Frigolett¹

El quiebre del modelo neoliberal tiene fecha de registro en la coyuntura de la historia de Chile. En efecto, el 18 de octubre movilizó a gran parte de los chilenos, que se mantuvieron en las calles con expresiones de protesta y de estallido social, episodios de violencia donde se daba curso a una rabia acumulada especialmente en los ciudadanos más jóvenes, atrapados en un esquema que ha sido una real encrucijada para las generaciones posdictadura.

La revisión del pasado ha dejado una estela de marginación que ha mostrado su peor estadio en la generación que fue llevada de la mano al consumismo, situación potenciada y exacerbada por la fase posterior del endeudamiento indiscriminado, con una penetración hostil y violenta de los medios de pago y de endeudamiento bancarios y no bancarios. Pesa en tal situación la obsolescencia programada de muchos bienes; la cada vez menor capacidad de satisfacción asociada a las compras, tanto de bienes como de servicios; y los esfuerzos crecientes para servir una deuda que ya no solo se requiere para el consumo de lo suntuario, sino para sacar adelante los consumos básicos. Las actuales generaciones jóvenes ven en su entorno cercano un mundo cada vez

1 Economista Universidad de Chile, M.Sc. in Economics, University of London. Académico Universidad de Santiago; investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Regional de la Universidad de Los Lagos. Consultor y asesor en economía.

más marcado por una sensación de insatisfacción y de creciente percepción de los efectos tangibles de un modelo de crecimiento que reparte de forma cada vez más desigual los frutos logrados y registrados en los indicadores macroeconómicos convencionales del país.

1 Síntomas de malestar social

Partiendo por una caracterización simple de entender por la ciudadanía, la sensación de malestar se sustenta en un estancamiento muy marcado en el bienestar de los hogares chilenos. El impacto negativo sobre el bienestar responde a una realidad de no avance o deterioro en la calidad de vida de todos los integrantes del hogar; también al aumento significativo de las incertidumbres que afectan a cada integrante del hogar, y a una sensación creciente de exclusión del proceso de desarrollo económico y social del país.

En cuanto a la calidad de vida de los hogares, la percepción de deterioro se aprecia en una trilogía de herramientas que fallan:

- a) Aumentos cada vez más insuficientes de los ingresos del hogar.
- b) Barreras crecientes en el acceso a bienes de consumo básico y a servicios públicos de calidad.
- c) Regulación deficiente del Estado para evitar tarifas abusivas de servicios de uso público.

Ahora bien, cada integrante del hogar va percibiendo una exposición creciente a una invalidez social y económica que genera un marco angustioso con respecto al devenir de su entorno:

- i) salud pública de baja calidad sin garantía efectiva de oportunidad y calidad de la atención, que afecta con mayor fuerza a adultos y adultos mayores, es decir, padres y abuelos de las generaciones más jóvenes;
- ii) educación escolar de baja calidad que impide acceder a una educación superior que proporcione movilidad social, y con creciente endeudamiento debido a la privatización del financiamiento, modalidad en que el Estado oficia de aval garante para el sistema bancario;
- iii) bienes de uso público con barreras económicas de acceso, con tarifas abusivas en servicios de agua, electricidad, gas y transporte, y colusiones que aplican precios muy elevados a bienes de la canasta básica de alimentos, de medicamentos y de transporte público o de uso de carreteras urbanas e interurbanas;
- iv) ingresos mínimos insuficientes, aunque sin duda la percepción de malestar se relaciona más bien con el hecho de que los ingresos medios están cada vez más cerca de los ingresos mínimos, y la carga financiera que soportan los

trabajadores jóvenes se haya acrecentado aceleradamente. A ello se agrega la realidad de pensiones muy bajas, que profetizan una dependencia de las futuras generaciones de adultos mayores respecto de la generación que les antecede, porque el Estado se encuentra en franca retirada como garante de ingresos dignos en el ciclo pasivo de la ciudadanía.

La sensación de yugo se percibe por partida doble: por un lado, el costo de vida no da tregua, y el indicador global de inflación no representa la presión de gasto que afecta a los hogares y sus integrantes; y por otro, los ingresos no constituyen una fuente de financiamiento suficiente del costo de vida, que para la gran mayoría de hogares chilenos requiere un nivel de bienestar razonable.

¿Cómo percibe un joven promedio que hoy rinde la Prueba de Selección Universitaria (PSU) la situación socioeconómica de su entorno? Sus abuelos no pueden acceder a la jubilación, porque su nivel de vida se reduce drásticamente; y si el sistema los deja sin trabajo —situación cada vez más común—, la pensión que les ofrece la AFP es menos de la mitad de los ingresos de los últimos cinco años. Sus padres enfrentan un desequilibrio financiero creciente, porque los ingresos están estancados, el costo de vida crece sin tregua y el crédito tiende a estar copado, sin grandes posibilidades de ampliación. El joven se encuentra expuesto a un mercado laboral cada vez más estrecho para empleos a jornada parcial y con compensaciones cada vez más bajas en términos de posibilidades de consumo.

Así, las recientes encuestas y la consulta municipal recientemente levantada en la mayor parte de las comunas del país pusieron de relieve las prioridades de la ciudadanía de manera transversal: se requiere urgente solución al acceso a la salud, incluidos medicamentos; a mejores pensiones y a la reducción de la desigualdad económica.

2 Síntomas que circunscriben las bajas pensiones

La Comisión Marcel, en el primer gobierno de la presidenta Bachelet, puso de relieve la baja cobertura del sistema de pensiones privadas instalado por la dictadura, que afectaba de manera creciente a las mujeres que no habían cotizado o que lo habían hecho de manera insuficiente. La solución involucró al Tesoro Público de forma permanente, al establecerse una Pensión Básica Solidaria a partir de la instalación de un pilar no contributivo que se financia con cargo a la recaudación de impuestos.

Ya en el diagnóstico de 2008, se apreció que las pensiones que pagaba el sistema de AFP o de compañías de seguro eran muy bajas, y se instaló un sistema de aporte complementario, Aporte Previsional Solidario, y una pensión mínima de referencia. Nuevamente, los recursos irían con cargo al Tesoro

Público y a la recaudación de impuestos. En el segundo gobierno de la presidenta Bachelet, la Comisión Bravo profundizó el diagnóstico y las conclusiones previas de los estudios de 2008 de la Comisión Marcel.

El diseño original, que optó por un modelo de acumulación financiera, de carácter individual, según el cual el Estado se desligaba del proceso quedando solo con la responsabilidad de mantener las pensiones del sistema de reparto, forzó la opción por las AFP y las cuentas individuales, sin que hubiese una elección voluntaria de los trabajadores. Lo hizo por la vía de la coacción o bien con un incentivo económico, ya que sería el trabajador el que debía asumir el aporte de los empleadores, que quedaron liberados de su obligación. Cabe recordar que la promesa establecida era que precisamente este año 2020, las pensiones que pagaría el sistema privado serían de 100% de la renta imponible de los trabajadores.

Así, los costos fueron asumidos íntegramente por los afiliados, con una estructura de comisiones elevadas que cubrían tanto los costos de operación como las utilidades de las administradoras y de las compañías de seguro que proporcionan la cobertura del seguro de muerte e invalidez. La cotización de los trabajadores superaba en su inicio el 13,5% de la remuneración, siendo solo el 10% el aporte efectivo al Fondo de Pensiones. La ecuación de diseño original era simple, de capitalización plena de los nuevos aportes y de ganancia lograda por la administración de los fondos del afiliado. La tasa anualizada de rentabilidad estimada por los diseñadores del sistema era superior al 5% real, cifra que, combinada con el 10% de aporte, constituiría uno de los elementos clave para acumular un capital financiero en cada cuenta individual, que daría como resultado una tasa de reemplazo estimada de 100%.

La Comisión Bravo ha concluido su mandato con la descripción de varias características o síntomas que explican la enorme desviación de la realidad respecto de la promesa inicial sobre el resultado que entregaría la administración privada de Fondos Individuales de Pensiones. Entre los más relevantes para explicar las tasas de reemplazo efectivas inferiores al 50%, se encuentran:

- Una baja densidad de cotizaciones con marcadas diferenciaciones por género: en el caso de hombres, más del 50% no alcanza a completar más de 20 años; y entre las mujeres, casi 60% de ellas no logra superar los 16 años. Cabe precisar que para hombres el diseño estimaba 40 años de cotizaciones y para mujeres, 35 años.
- Expectativas de vida que han aumentado para mujeres y hombres, que no fueron consideradas en el diseño original y respecto de las cuales las AFP y la Superintendencia de Pensiones no realizaron posteriormente la contabilidad actuarial necesaria para medir los efectos de este cambio estructural demográfico.

- Las rentabilidades financieras han ido disminuyendo sostenidamente, y en la actualidad el promedio anual está más cercano al 3%. Esta situación afecta fuertemente el cálculo de las pensiones, porque la rentabilidad es un parámetro que prevalece durante toda la vida del capital acumulado para financiar suficientemente la pensión del afiliado. Ello porque la pensión se va recalculando año a año en función del capital acumulado que va quedando luego de la rentabilidad lograda, y del descuento de los retiros de cada año.
- Las crisis económicas internacionales de 1999-2000 y de 2008-2009 generaron problemas serios de desmoronamiento de los saldos acumulados en las cuentas individuales, con efectos catastróficos para los cotizantes que estaban en edades cercanas a las legales para jubilarse, y para los ya pensionados que no hubieran optado por rentas vitalicias. La razón es que la caída en los saldos acumulados generó un recálculo a la baja de sus pensiones, sin posibilidades de recuperación, por la intensidad de la caída de los Fondos de Pensiones.
- Se aprecia una brecha de género importante, que obedece, por una parte, al reflejo de la brecha salarial que afecta a las mujeres; y por otra, al efecto combinado de la menor edad de jubilación establecida para mujeres, que limita el capital acumulable, y a la mayor expectativa de vida de las mujeres, que prolonga el número de años de pago de pensiones.

Las conclusiones de la Comisión Bravo fueron controversiales, porque se ratificó la mantención del sistema privado de pensiones con el voto del presidente de la Comisión. Tal situación reflejó una profunda división al momento de la redacción del informe final, que no fue de consenso, lo que desembocó en la existencia de dos propuestas para la modificación estructural del sistema.

La receta de la propuesta mayoritaria, por un voto, es la de clara insuficiencia de la cotización de 10% para lograr un capital que autofinancie las pensiones, debido a la menor rentabilidad promedio anual que se está registrando en los Fondos de Pensiones. En cuanto al tema de la densidad de cotizaciones, se reconoce la dificultad de elevar sustantivamente los años de aportes efectivos. Para lograrlo, se recurre a distintas recetas: un programa de educación previsional; la recomendación de postergar la jubilación más allá del mínimo de edad establecido; y para atender la brecha de género, unificar la edad de jubilación en 65 años, e incluso la sugerencia de elevarla para todos en al menos dos años. Todas ellas son medidas que permiten compensar parcialmente las menores rentabilidades logradas por el sistema de capitalización. Otra propuesta orientada a compensar la baja densidad es que el seguro de desempleo mantenga la cotización al menos durante el plazo en que se recibe el beneficio en los meses de cesantía.

El cúmulo de síntomas reseñados es reflejo de una condición más estructural que afecta a los trabajadores chilenos, y que debe ser considerada seriamente por parte del nuevo diseño que se quiera adoptar para un sistema de pensiones que logre superar las bajas tasas de reemplazo del sistema contributivo. Al respecto, los estudios internacionales comparados de la Comisión Bravo consignaron que debe elevarse la tasa de cotización, y que se hace necesario restituir el compromiso de empleadores en el financiamiento del modelo contributivo. Se concluye, además, que persiste un problema de cobertura, ya que la cotización voluntaria de trabajadores no asalariados es muy baja y, por ende, el sistema solo es válido cuando hay retención obligatoria, lo que ocurre únicamente en el caso de trabajadores dependientes. Asociado a este diagnóstico, se ha implementado un sistema que administra el Servicio de Impuestos Internos para el caso de boletas de honorarios emitidas, que quedarán afectas a retenciones que superarán el 10% para llegar en 2028 al 17,5%, de manera que esta fuente de renta del trabajo vaya generando aportes al sistema de previsión social, para pensiones y salud. Adicionalmente, las devoluciones de impuestos serán reemplazadas por un sistema de retención e irán como aportes previsionales, pasando entonces los ingresos obtenidos mediante servicios prestados a quedar afectos a una retención obligatoria, la cual sería gestionada por la autoridad de fiscalización tributaria.

En este contexto de numerosas limitaciones para contar con un sistema contributivo de bases sólidas, el común denominador se gesta en el mercado laboral, el cual plantea restricciones de índole estructural que deben ser consideradas en el nuevo diseño. El objetivo es que el sistema de pensiones logre proporcionar como respuesta ingresos que permitan mantener la autonomía y el bienestar de los adultos mayores en su fase pasiva de trabajadores, tanto en el caso de los que fueron activos trabajadores dependientes, como en el de aquellos que lo fueron como trabajadores independientes por cuenta propia. Adicionalmente, la creciente informalidad debe ser considerada en el diseño y en instrumentos estadísticos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para la medición del empleo, capaces de mejorar la estimación de la informalidad.

3 Radiografía estructural del mercado laboral

El mercado laboral puede ser tildado de falta de inclusividad en materia de pensiones. Varios indicadores dan cuenta de esta limitante para acceder a un sistema contributivo que tenga mejores estándares de cobertura y pueda ser una solución eficaz en materia de brindar autonomía económica a los adultos mayores.

3.1 Factores laborales estructurales que limitan la cobertura del sistema contributivo

La tasa de participación es el elemento que se debe considerar como el *big bang* de un sistema de pensiones que asuma en su diseño base, como condición de primer orden, una cobertura plena de adultos mayores con condiciones que aseguren un bienestar digno. El mercado laboral no ha sido capaz de superar el 60% de participación como promedio en los últimos treinta años, lo cual condiciona fuertemente la capacidad contributiva en el diseño del sistema de pensiones, tanto si es uno que opera sobre la base del reparto o lo hace desde la acumulación.

La tasa de participación se define como la participación de la fuerza de trabajo en la población económicamente activa, la cual está conformada por la fuerza de trabajo más la población inactiva, esto es, aquella que, teniendo las condiciones para trabajar o buscar empleo, no lo hace por diversos motivos. La tasa de participación segmentada por género indica que, en el caso de los hombres, ella se ha mantenido en el rango del 70-72%, mientras que en el caso de las mujeres no ha logrado superar el umbral del 50%, y se ha mantenido ubicada en el rango de 48-49,7% en los últimos cinco años. En la última estimación del INE, a noviembre de 2019, la tasa de participación de los hombres fue de 69,6% y la de las mujeres, de 49,1%.

Según el último cómputo estimado por el INE, la fuerza de trabajo es de 9,16 millones de personas, de las cuales están en calidad de ocupadas 8,53 millones. Sin embargo, la ocupación considera un abanico amplio de empleabilidad, que al ser medida en horas semanales trabajadas da cuenta de la intensidad de tal ocupación y, por supuesto, de la compensación económica asociada. Si se analiza a los ocupados por jornada completa —es decir, que trabajen 45 o más horas a la semana—, el total de personas se restringe a 6,7 millones, que representa menos del 62% de la ocupación total. Luego, personas que trabajan más de 30 horas pero que no logran la jornada completa son 1,46 millones, y las que trabajan 30 horas o menos totalizan 1,83 millones de personas, es decir, 21,5% de la ocupación total. Los que optan de forma voluntaria a jornadas horarias reducidas constituyen tan solo 52% de los que trabajan menos de 30 horas a la semana.

Con estos primeros cortes de caracterización, la primera limitante es la baja tasa de participación. Esta fue, por ende, la base analítica para establecer que la mejora de la cobertura de pensiones requería implantar un modelo de pensiones no contributivo, como fue el establecido por la presidenta Bachelet al finalizar su mandato en 2009.

Una segunda limitante es que más de 20% de los ocupados tiene jornadas reducidas que restringen la capacidad contributiva, lo que condiciona de raíz

la capacidad de acceso a tasas de reemplazo que se aproximen al 50% de los ingresos medios de la economía. El contrafactual muestra que tan solo 62% de los ocupados lo están a jornada completa, incrementando a 38% el número de ocupados que tendrán menores tasas de reemplazo, porque son perceptores de ingresos parciales.

Las dinámicas de la fuerza de trabajo y de la población inactiva son los parámetros de condicionamiento estructural de la baja tasa de participación y de la dificultad de que pueda mejorar en el futuro. Las curvas demográficas son las que operan desde los cimientos. El aumento de la fuerza de trabajo difícilmente ha superado el 1,5% promedio anual los últimos cinco años, mientras que la tasa de variación de la población inactiva se aproxima al 2,5% anual. Contribuye a este proceso el paulatino aumento de la esperanza de vida de la población, que tiene como resultado generar una acumulación creciente de población mayor de 65 años.

3.2 La informalidad

Otra forma de segmentar la ocupación es según el cumplimiento de la contribución a los sistemas de previsión y de seguridad laboral. Aquellos trabajadores que están amparados por un contrato de trabajo tienen mayor probabilidad de contar con una ocupación formal, que generará aportes contributivos para autofinanciar pensiones.

Las mediciones más recientes del INE con respecto a la formalidad que caracteriza a la ocupación ponen de manifiesto una segunda limitación con respecto a la cobertura de los sistemas contributivos. Se refiere a que la tasa de ocupación promedio, medida como la cantidad de ocupados comparada con la población económicamente activa, es de 55,1%. Si agregamos un segundo atributo para consignar la tasa de ocupación formal, el resultado indica que no supera el 40%, con lo cual el grado de informalidad de la ocupación es del 30% del total de personas ocupadas.

Los órdenes de magnitud son de gran relevancia, porque cerca de 2,5 millones de personas quedan calificadas como ocupadas informales, es decir, con nula contribución al Fondo de Pensiones. La profundidad de la problemática requiere de estudios que estimen el grado de alternancia que tiene una persona entre su calidad de ocupado formal y la de informal. A modo de ejemplo, si una persona estuvo trabajando como un profesional contratado por el Estado o por una empresa privada durante un par de años, y luego pasa por periodos de ejercicio liberal de su profesión, o bien brinda asesorías con entregas de productos y los pagos van asociados a productos, será considerado como un ocupado informal, porque no contribuye a los sistemas de previsión social o de seguridad laboral.

El promedio de densidades de cotizaciones inferior a 25 años para gran parte de los trabajadores hombres y de 20 años para las mujeres, sugiere que la incidencia de la alternancia es elevada al momento de evaluar en el largo plazo la capacidad contributiva que se desprende del mercado laboral.

Los cambios que se han instalado desde el año pasado haciendo obligatoria la cotización social para pensiones, salud y seguridad laboral, probablemente reducirá la categorización de ocupado informal, pero debe considerarse que la formalización será un proceso gradual, que estará operando en plenitud en el año 2028. Por lo tanto, el efecto tendrá una corrección relevante para aquellos jóvenes que se insertan al mercado laboral en calidad de dependientes o de independientes que emitan boletas a partir del año 2025 en adelante. Para los trabajadores que ya están en el mercado, se mejorará su indicador de densidad de cotizaciones de manera sustantiva en el caso de aquellos a los que les faltan al menos quince años para cumplir la edad de jubilación. Por su parte, en los sistemas de acumulación individual las cotizaciones cercanas a la edad de jubilar inciden de menor manera en la determinación del monto de las pensiones.

Surge así la necesidad de identificar de mejor forma a aquellos trabajadores que se declaran ocupados pero no tienen ningún registro administrativo que permita obtener algún grado de retención, como la boleta de honorarios, y que serían entonces objetos de contratos de palabra, que conformarían la informalidad más dura.

Dentro de la categorización de ocupados informales, hay al menos dos grupos que se pueden distinguir como informales duros desde la perspectiva de contribuir con aportes para autofinanciar una pensión. Uno es el de los denominados Familiares No Remunerados, esto es, ocupados que apoyan con jornadas de trabajo parcial o completa el desarrollo comercial de emprendimientos familiares, que no cuentan con contrato de trabajo y que no emiten boletas de honorarios; y que, por ende, son ocupados no contributivos, cuya obtención de ingreso se vincula a una participación del excedente que genere el negocio familiar, pero sobre la base de arreglos de palabra entre parientes. Otro grupo cuyos integrantes también serían en su mayoría ocupados no contributivos, es el de los empleadores; se trata de trabajadores no contratados que operan sobre la base de retiros, que no están afectos a una obligación de retención y no han sido considerados por la Administración Tributaria para fines de retención y contribución a sistemas previsionales.

Ambos grupos de ocupados dan cuenta de 500.000 personas aproximadamente en las estadísticas de ocupación al nivel del país.

Los trabajadores por cuenta propia, que no reconocen en la encuesta relación de dependencia de algún empleador, oscilan en el rango de 1,7 a 2,2

millones de personas en los últimos cinco años. El rango de volatilidad está vinculado al ciclo económico en función de la dinámica de creación de empleo asalariado en el sector más formal de la economía. Una parte considerable de este grupo de ocupados migrará hacia la categoría de formales. En la medida en que sus ingresos estén vinculados a la emisión de boletas de honorarios, se irá fiscalizando y logrando que haya aportes al sistema de previsión social, y ello mediante la herramienta de retención forzada respecto de empresas contratantes de los servicios profesionales o laborales del trabajador. Sin embargo, el sistema será de implementación paulatina y no será solución para reforzar las pensiones de un grupo importante de trabajadores que, durante varios años, ha tenido en los honorarios su principal fuente de ingresos. El impacto puede ser bastante menor en términos de mejorar la densidad de cotizaciones, porque muchas actividades secundarias de los profesionales son realizadas mediante boletas de honorarios, pero la fuente principal de contribución a la previsión social está vinculada a su calidad de trabajadores dependientes como ocupación principal.

3.3 *Las malas prácticas laborales*

Con muestras más robustas de las encuestas de empleo, o con estudios complementarios que tengan como propósito específico identificar la incidencia de malas prácticas laborales en las bajas densidades de cotizaciones, se podría mantener mayor control de fiscalización para reducir sus impactos.

Así como en materia de fiscalización tributaria se publica un catálogo de prácticas que serán consideradas como elusión tributaria y tendrán sanciones y multas, se podría implementar un ejercicio similar que tenga por finalidad restringir malas prácticas que se dan en el mundo laboral.

Los empleadores cuentan con la posibilidad de realizar la declaración de la cotización retenida a los trabajadores y no pago al Fondo de Pensiones y AFP de la cotización y comisión respectiva. Esta es una práctica que se observa en empresas de los tramos de micro, pequeñas y medianas empresas, que cuenta además con la complicidad negligente de las AFP que no realizan la gestión para recuperar estas cotizaciones adeudadas, porque sus intereses son asimétricos con los del trabajador. En efecto, el impacto sobre la pensión del trabajador individual es catastrófico si esas cotizaciones terminan siendo una laguna efectiva que quedará como una merma permanente en la densidad de cotizaciones, mientras que para la AFP la comisión del trabajador individual afectado por esta mala práctica casi no lesiona los ingresos y utilidad de la empresa. En los registros hay casos de trabajadores que quedan con lagunas que pueden llegar a más de tres años de cotizaciones impagas; y en casos más dramáticos, al momento de desvincularse se dan por informados de la

laguna de la que han sido víctimas. Solo recientemente se ha impuesto como requisito para desvincular al trabajador la presentación de cotizaciones al día; por lo tanto, son numerosas las lagunas previsionales que no serán resueltas, porque muchas empresas de menor tamaño dejan una estela de deudas tributarias y previsionales que nunca serán enteradas al Tesoro Público y tampoco a la cuenta individual del trabajador. La situación del trabajador es de plena desprotección, porque ninguna institución se hará responsable, aunque la ley establece que la responsabilidad es de la AFP que no puso atajo a la mala práctica. Sin embargo, para que deba asumirla, un juzgado laboral debe declarar la acción negligente por parte de la Administradora. Cabe preguntarse entonces cuál es la incidencia de esta mala práctica en el indicador de densidad media de cotizaciones del sistema. Una vez lograda una respuesta satisfactoria vendrá la siguiente interrogante, que se refiere a quién debe asumir la compensación económica y el consiguiente aporte a la cuenta individual del trabajador.

El Estado ha abusado de la figura de la contratación por la vía de contratos de honorarios a numerosos funcionarios públicos en distintas dependencias del Gobierno Central y de los gobiernos municipales. En algunas instituciones, el contrato de honorarios es la fórmula predominante al momento de evaluar la dotación que trabaja por varios años en las dependencias de servicios públicos. Solo en el gobierno de la presidenta Bachelet se decidió poner fin a esta práctica, que deteriora las condiciones previsionales de los trabajadores, y se deberá migrar a esos trabajadores hacia la contrata y realizar aportes previsionales. Nuevamente, la solución será efectiva para trabajadores que tienen por delante al menos un par de décadas para jubilar, porque el ciclo de aportes será muy corto en relación con lo necesario para autofinanciar una pensión que represente una tasa de reemplazo que supere el 50%.

En el ámbito privado también se ha hecho un uso abusivo de la modalidad de contratos por la vía de pagos de honorarios, con el subterfugio de la contratación de productos o de pagos discontinuos que dificultan la demostración de la existencia de una relación laboral con dependencia de un empleador. La posibilidad de la conformación de empresas unipersonales es una nueva opción para desdibujar legalmente la contratación de trabajadores, probablemente de mayor calificación, pero con el mismo resultado en términos de desprotección previsional. Las empresas individuales de responsabilidad limitada (EIRL) pueden ser una forma fácil de formar una empresa proveedora de servicios y de contratación para un profesional con buenos contactos o capacidad para gestionar proyectos, pero también lo es para mostrar a un trabajador como un proveedor de servicios a jornada parcial. Esta figura tampoco quedará afectada a la obligación de retención o de enterar las cotizaciones previsionales legales que contribuyan al autofinanciamiento de la pensión.

Educación superior

El financiamiento de la educación superior y el rol del Estado: tensiones y propuestas

Luis Eduardo González¹

Óscar Espinoza²

La reforma del año 1981 cambió radicalmente el sentido de la educación superior chilena. De ser una herramienta fundamental del desarrollo de la sociedad y el bienestar de las personas, pasó a ser concebida, desde una lógica economicista fundamentada en el ideario neoliberal, un bien de consumo que potenciaba mayores ingresos individuales y, por tanto, debía ser autofinanciada por los “beneficiarios”. De una formación prácticamente gratuita o con aranceles diferenciados según los ingresos familiares de los estudiantes, se pasó a los estudios pagados por los alumnos y sus familias, con lo cual el acceso se restringió a aquellos que podían reunir los recursos para esos fines. Lo anterior supuso inevitablemente un menoscabo para la calidad de vida de toda la familia, que en la mayoría de los casos tuvo que recurrir a los créditos bancarios y universitarios (fiscal y fondo solidario) para sustentar el financiamiento de los estudios. Este modelo de financiamiento, implementado a comienzos de la década de los ochenta, tuvo algunos ajustes con el retorno a la democracia en los años noventa y comienzos del siglo XXI, según ocurrió con la creación del

1 Ingeniero Civil y Magíster en Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Education, Ed.D. in Educational Planning, Harvard University. Investigador senior del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).

2 Licenciado en Historia y Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. Ed.D. in Policy, Planning and Evaluation in Education, University of Pittsburgh. Investigador de la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad de Tarapacá y del Instituto Interuniversitario de Investigación Educativa (IESED). Coordinador del Área de Políticas Públicas del IESED.

Crédito con Aval del Estado (CAE) y la implementación parcial del régimen de gratuidad. Las bases que sustentaron la reforma del año 1981 fueron permanentemente cuestionadas por los estudiantes, situación que cambió a contar de 2018 con la dictación de la Ley de Educación Superior, dado que se comenzó a concebir a los estudiantes como sujetos con derechos sociales.

El presente capítulo presenta algunos aspectos referenciales sobre el financiamiento de la educación superior en el marco de las distintas concepciones de su función social y del rol del Estado; muestra la evolución del régimen de financiamiento que ha tenido en Chile en las últimas décadas; da cuenta de los resultados de la aplicación del modelo neoliberal y prospectivas que se dan en el contexto de los movimientos sociales y que expresan una crisis profunda de este modelo. El análisis concluye con algunas propuestas tendientes a introducir cambios que redunden en mayor equidad y justicia social.

1 Marco referencial

1.1 Distintas lógicas del financiamiento a la educación superior

La forma de financiar la educación superior está sustentada en dos principios fundamentales concatenados entre sí: la función social de la educación, y el rol que desempeña el Estado en la formación de las personas y su financiamiento.

La función social de la educación: diferentes concepciones

En relación con la función social de la educación se distinguen dos concepciones. Una de ellas la concibe como un bien de consumo que, como tal, se rige por la lógica del mercado. En ese escenario, quienes acceden a una formación de nivel terciario adquieren mayor valor en el mercado del trabajo, por lo cual perciben mejores remuneraciones individuales (mayores tasas de retorno privado). Desde tal perspectiva, a partir de comienzos de la década de 1970 se ha planteado —por parte del Banco Mundial, especialmente— que quienes accedan a la educación superior deben autofinanciar sus estudios y, por esa vía, sustentar el financiamiento de las instituciones que los imparten. Esta fue la concepción que inspiró en Chile la reforma a la educación superior del año 1981 y que fue influenciada e implementada por agentes endógenos (“Chicago Boys”) y exógenos (Banco Mundial) (Espinoza, 2002).

El rol del Estado en educación: diferentes visiones

Con respecto al rol del Estado en la literatura, se distinguen tres tipos de regímenes estatales (Espinoza & González, 2016):

- El Estado socialista o centralista, que planifica, ejecuta y evalúa. En este caso, se considera que el bien social está por sobre cualquier bien indivi-

dual. Todos los ciudadanos son considerados como iguales y, por tanto, tienen los mismos derechos y deberes. De acuerdo con el Estado centralista, los establecimientos educacionales son en su totalidad estatales y la educación es principalmente pública. En este esquema, el Estado financia prácticamente la totalidad del gasto en educación y, en consecuencia, toda la educación superior es universalmente gratuita.

- El Estado subsidiario, que es concebido como un órgano de apoyo que interviene solo en aquellos casos donde el sector privado no desea intervenir o donde su intervención no produce los efectos deseados por la sociedad. Se asume en esta figura que el sector privado es más eficiente y mejor administrador que el estatal y que, por tanto, debe tener una cobertura más amplia. En este modelo, en la educación superior cada estudiante debe financiar sus estudios. El Estado puede contribuir a tal financiamiento con becas, créditos bancarios, créditos institucionales o subsidiados por el Estado en el caso de aquellos estudiantes que no están en condiciones de costear sus estudios.
- El Estado benefactor o de bienestar, que asume la responsabilidad de garantizar el acceso a servicios básicos a través de la planificación y evaluación. Sin embargo, deja abierta la opción de que la implementación de las acciones y planes sea realizada a través de entidades tanto públicas como privadas, bajo una normativa que resguarda el bien común. Otro rasgo característico de esta figura remite a los espacios de participación que se abren a la comunidad para la toma de decisiones y para resguardar su calidad de vida. Los bienes de producción, en este caso, son de tres tipos: públicos, privados corporativos, o cooperativos. Bajo esta modalidad de gobierno, la educación superior estatal a la cual todos tienen derecho es gratuita, mientras que la privada es autofinanciada por los estudiantes.

1.2 Aspectos conceptuales referidos al financiamiento estudiantil

Existen diversos regímenes de financiamiento estudiantil para la educación superior que han sido adoptados en distintos países. Una de estas tipologías se basa en dos criterios de clasificación: i) el nivel de los aranceles que pagan los estudiantes (altos o bajos); y ii) la calidad de los sistemas de apoyo estudiantil (muy desarrollados o poco desarrollados) (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2008). De acuerdo con esta clasificación, hasta mediados de la presente década, Chile, junto con Japón y Corea, se ubicaba en el grupo de países con los aranceles más altos y sistemas de apoyo estudiantil poco desarrollados. No obstante, en los años recientes ha transitado al cuadrante de aranceles altos, pero con sistemas de apoyo más desarrollados, en particular con la incorporación del régimen de gratuidad.

Otra clasificación (Paredes, 2014), que toma en consideración la forma en que se cancelan los aranceles, considera cuatro modalidades de financiamiento: pago de aranceles por adelantado, pago de aranceles diferidos, aranceles nominales o gratuidad, y aranceles diferenciados por la calidad de los estudiantes que ingresan al sistema postsecundario (*dual track*).

Una tercera forma de clasificar el financiamiento estudiantil incluye también dos parámetros: quiénes son los proveedores de los recursos (el Estado, los beneficiarios o una provisión mixta); y la forma de entregar tales recursos (gratuidad, autofinanciamiento de los alumnos, y financiamiento por la vía de formas subsidiarias, tales como becas, créditos bancarios y universitarios, u otras).

1.3 Aspectos conceptuales sobre gratuidad

Cuando el Estado se halla involucrado en la provisión de recursos, en algunos casos los estudios superiores son gratuitos para los estudiantes. Sin embargo, la gratuidad no es un mecanismo de financiamiento generalizado en todo el mundo y se ha implementado de distintas maneras. Por ejemplo, del total de países que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), solo tres tienen gratuidad universal (Dinamarca, Suecia y Finlandia), doce tienen gratuidad solo en instituciones estatales y los restantes diecinueve países no tienen gratuidad (Acción Educar, 2015). El financiamiento estatal puede distribuirse de dos formas. Una de ellas es por la vía del “financiamiento a la demanda”, esto es, directamente al estudiante que se lo merece para que libremente elija la opción que más le acomode, lo cual está más ligado a una lógica de mercado. La otra opción es el “financiamiento a la oferta”, es decir, subsidiando a las instituciones que imparten la docencia, con lo cual no solo se beneficia en forma individual cada estudiante, sino que se fortalecen las instituciones en el plano del desarrollo científico y académico, con todo lo que ello implica para la sociedad.

Se pueden identificar varios escenarios posibles para implementar la gratuidad. Por ejemplo, que el Estado asuma la implementación de la gratuidad universal para todas las instituciones del sistema. Ello supone concebir que el gasto en educación superior se financia con los impuestos y que representa una inversión a futuro, como ocurre en algunos países desarrollados. Otro escenario consiste en la provisión de un régimen de gratuidad parcial y limitado por algunas condiciones, tales como pertenencia de las instituciones del Estado o ciertas condiciones de acreditación. También se concibe la gratuidad limitada a cierto periodo de tiempo. Por ejemplo, una gratuidad universal para los dos primeros años del nivel terciario (Espinoza & González, 2015).

Es importante destacar que la gratuidad de los estudios (incluyendo matrícula y aranceles) no es suficiente para apoyar a los estudiantes de menores

ingresos que no disponen de recursos para adquirir los insumos básicos de subsistencia y para sus gastos como estudiante, en especial en carreras como, por ejemplo, odontología y arquitectura, que requieren materiales de alto costo que deben financiar los propios estudiantes. En el caso chileno, tal tipo de apoyo no se ha implementado. En efecto, estudiantes que han sido beneficiados con la gratuidad y que tenían otros apoyos financieros entregados previamente, como las becas de alimentación de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), han debido renunciar a ellos conforme establece la normativa. Esto resulta en extremo injusto y limita las posibilidades de estudiar de muchos jóvenes.

2 La evolución del modelo de financiamiento universitario y el rol del Estado en Chile

2.1 Aspectos generales asociados con el financiamiento estatal a la educación superior en Chile

La estructura del financiamiento de las universidades tradicionales (pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, CRUCH) se ha organizado usualmente en cinco rubros: el aporte fiscal directo, matrículas y aranceles, ventas de servicios, créditos bancarios, y otras fuentes (venta de bienes, leyes especiales). Al aporte fiscal directo se agregaba el aporte fiscal indirecto, consistente en un bono otorgado a las instituciones que reciben a los mejores puntajes en las pruebas de admisión.

Al comparar la estructura del financiamiento al momento de la reforma, año 1981, con la situación en 2010, se puede constatar que el aporte fiscal directo destinado a las universidades públicas alcanzaba al 63% en 1981, mientras que después, en 2010, solo llegaba al 28%. Por otra parte, los aranceles estudiantiles incrementaron su aporte desde el 13% al 25% en el mismo periodo. Cabe destacar que en años recientes se incrementó el aporte estatal por la vía de fondos concursables y se suprimió el aporte fiscal indirecto (Ley N.º 21072), por ser regresivo. No obstante, estas medidas no han contribuido a fortalecer a las universidades estatales, que en su mayoría enfrentan un panorama financiero delicado por la reducción de recursos a que han estado afectas desde 1981. Por el contrario, han debido competir con las universidades privadas, y en condiciones desventajosas, por esos nuevos fondos.

En términos comparativos internacionales, es importante destacar que la proporción del gasto público y privado en la educación superior chilena es superior al 2% del PIB, lo cual es mayor al promedio del gasto de los países de la OCDE. No obstante, hasta el año 2016 el aporte del Estado chileno (gasto público) era inferior al 1% del PIB, cifra que se ubica muy por debajo de la obser-

vada en otros países del mundo desarrollado (OECD, 2013). Complementando lo anterior, se tiene que la proporción de gasto público en las Instituciones de Educación Superior (IES) por estudiante como porcentaje del PIB per cápita, en el caso de Chile es la menor de América Latina, con solo un 11,5% frente a un promedio regional de 24,3% (Brunner & Ferrada, 2011). Tal situación evidencia el esfuerzo económico que realiza la mayoría de las familias chilenas (gasto privado) para solventar la formación de sus hijos. Esto se contrapone abiertamente con los modelos impulsados por las sociedades más desarrolladas del orbe (incluyendo a los países de la OCDE), donde el Estado desempeña un rol preponderante en el financiamiento del sistema, contribuyendo con ello a la consolidación de sociedades más justas y cohesionadas.

Sin duda, el esquema de financiamiento que ha guiado los destinos del sistema terciario desde comienzos de la década de los ochenta ha generado un endeudamiento significativo en las familias de los estudiantes de clase media y baja, lo cual ha gatillado protestas estudiantiles y ciudadanas desde el año 2006 a la fecha. Lo anterior encuentra explicación fundamentalmente en el alto nivel de endeudamiento (vía créditos bancarios e institucionales) en el que han debido incurrir los estudiantes y sus familias para proseguir estudios en el nivel terciario. En ese escenario, el modelo de financiamiento se encuentra fuertemente cuestionado y en entredicho.

2.2 Evolución del financiamiento de los estudios de pregrado en Chile

El sistema de educación superior chileno a comienzos de los años setenta estaba conformado solo por ocho universidades, dos públicas de carácter nacional y seis privadas agrupadas en el Consejo de Rectores, el cual ejercía una función sustantiva en la distribución de los recursos públicos que se asignaban a esas instituciones. En cuanto al financiamiento, se operaba con una concepción de la educación como bien público, con un Estado de tipo más bien centralista. En esos tiempos, la educación era considerada un derecho social. El gasto público era muy superior al actual; los recursos se distribuían en función a las necesidades de las universidades y se consensuaban entre el Ministerio de Hacienda y los rectores.

A partir de la reforma del año 1981, la educación en sus distintos niveles fue concebida como un bien de consumo, regulada por la lógica de la oferta y la demanda, donde el estudiante pasa a ser un mero cliente que demanda un servicio a la universidad, que a su vez actúa en calidad de proveedora. En este nuevo escenario, la educación superior se organizó bajo el régimen de un Estado subsidiario, privilegiando el crecimiento del sector privado. En los hechos se redujo el aporte estatal a la educación superior, particularmente las ayudas estudiantiles y para la educación técnico-profesional de nivel medio; se mantuvieron

las universidades como entidades sin fines de lucro, pero se autorizó la creación de instituciones no universitarias de nivel terciario (centros de formación técnica e institutos profesionales) que podían lucrar. Durante la primera década de implementación de la reforma, las nuevas instituciones se sometían a un proceso de examinación que, al cabo de cinco años, les permitía obtener la plena autonomía. Ello les daba la posibilidad de crear carreras, incrementar la matrícula sin ningún control asumiendo que el mercado regularía la provisión de profesionales, lo cual redundó en una sobreoferta en algunas áreas, con el consiguiente impacto en las remuneraciones de los nuevos profesionales y técnicos. Tampoco existía ningún mecanismo para supervisar que no existiera lucro, lo cual llevó a un incremento de los valores de matrícula, aranceles y otros cobros (laboratorios, materiales, certificados), con el consiguiente perjuicio para los estudiantes y sus familias (González & Espinoza, 2011).

Esta situación trajo como consecuencia una segmentación de la oferta educativa que redundó en la generación de una inequidad creciente en el acceso a instituciones, carreras y programas de posgrado de calidad, a los cuales accedían preferentemente los sectores de mayores recursos (sociales, culturales y económicos). Los principios neoliberales que han guiado el devenir del sistema terciario, además, obligaron a las instituciones a generar recursos por distintas vías para sustentar el régimen de autofinanciamiento instituido en 1981, incluyendo venta de servicios y consultorías, aumento de los aranceles y de los costos de matrícula, inclusión de nuevas carreras no vinculadas en muchos casos a la misión de origen de la institución, apertura de nuevas sedes, generación de un sistema de aseguramiento de la calidad muy laxo y carente de suficiente rigurosidad para evaluar, etcétera. En otras palabras, el notable aumento de carreras y de la matrícula no estuvo acompañado del acceso a una oferta de calidad (Espinoza, 2017; Espinoza & González, 2014).

La reforma del año 1981 y sus fundamentos fueron avalados mediante una Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (Ley N.º 18962, LOCE), decretada el 10 de marzo 1990, un día antes de que se produjese la transición desde el gobierno de Pinochet al gobierno de Aylwin. Se estableció, entre otras cosas, que dicho cuerpo legal requeriría el voto calificado de dos tercios de los congresistas para modificarlo. En ese contexto, bajo los distintos gobiernos democráticos³ que sucedieron a la dictadura de Pinochet, se mantuvo en lo sustantivo la concepción de la educación como bien de consumo, aun cuando se introdujeron algunos componentes que apuntaron a corregir en par-

3 A pesar de que durante los diferentes gobiernos posdictadura ha habido presidentes con distintas orientaciones: Aylwin 1990-1994, Frei 1994-2000, Lagos 2000-2006, y Bachelet 2006-2010 (todos ellos representantes de la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición de centro-izquierda); Piñera 2010-2014 (de Chile Vamos, de centro-derecha); Bachelet 2014-2018 (de la Nueva Mayoría, de centro-izquierda); y Piñera 2018-2022 (apoyado por Chile Vamos).

te las enormes desigualdades que produjo el modelo neoliberal (se crearon, por ejemplo, distintos programas de becas tanto a nivel de gobierno como institucional y también nuevos créditos). Esta figura permaneció hasta el año 2016, en que comenzó a implementarse el régimen de gratuidad vía glosa presupuestaria, el cual sería ratificado en el plano normativo al promulgarse la nueva Ley de Educación Superior en 2018 (Ley N.º 21091). Con la dictación de este nuevo cuerpo legal se recupera de manera parcial la concepción de la educación como un derecho social. Con ello emerge, aunque muy tibiamente aún, la figura del Estado benefactor en lo que concierne al financiamiento de los estudios de pregrado. No podemos olvidar que esta transformación parcial del régimen de financiamiento fue ocasionada por las multitudinarias y prolongadas protestas estudiantiles acaecidas desde el año 2011 en adelante.

Cabe señalar que dentro del marco de la LOCE fue posible crear en 1998 el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (MECESUP), que contó con financiamientos del Estado de Chile y un préstamo del Banco Mundial (USD 250 millones). El mentado programa, amparado en prácticas de control (*accountability*) vinculadas a la eficiencia y la competitividad, intentó producir mejoras por la vía de distintas iniciativas, incluyendo los convenios de desempeño. En los hechos, el programa Mecesup no hizo otra cosa sino proveer algunos recursos para recuperar en parte el alicaído desarrollo del sistema terciario, en un marco de debilitamiento y empobrecimiento progresivo de las universidades del Estado en el plano de la infraestructura, el equipamiento y el cuerpo docente. Sin embargo, los recursos provistos por el Mecesup claramente resultaron insuficientes para un óptimo desarrollo del sector público, y particularmente del sector ligado al Estado. De hecho, estos recursos no impactan mayormente en el gasto en educación superior (representan menos del 0,1 del PIB en el sector).

El financiamiento de los estudiantes de nivel terciario debe analizarse en el contexto del aumento del número de alumnos en la educación postsecundaria. En Chile se pasó de 119.000 estudiantes en 1980 a 1,2 millones en el año 2018. A nivel nacional, la cobertura bruta aumentó en el nivel terciario, pasando de 7,5% en el año 1980 a 14,2% en 1990 y a 54% actualmente, con tendencia a estabilizarse (Consejo Nacional de Educación [CNED], 2019). La evolución de la cobertura por estrato socioeconómico ha sido disímil. A fines de la dictadura, en el año 1990, la cobertura bruta del primer quintil (Q1) era del 4%, mientras que para el quintil más rico (Q5) alcanzaba al 41%, con un índice de dispersión (Q1/Q5) de 9,3. Hacia el año 1998 la cobertura ascendía a un 9% en el caso del primer quintil y a 60% en el quinto quintil, con un índice de dispersión de 7,5. En la actualidad es del orden del 40% para el quintil más pobre y del 72% para el más rico, lo que redunda en un índice de dispersión de

1,8 (Latorre, González & Espinoza, 2009; Ministerio de Desarrollo Social, 2017)

Parte importante de este crecimiento fue cubierto por las nuevas entidades privadas creadas con posterioridad al año 1981 y que tendieron a focalizar su oferta en carreras de muy bajo costo, también denominadas carreras de “tiza y pizarrón”. Lo anterior, por cierto, amparado por una legislación espuria —generada en tiempos de dictadura y refrendada por los gobiernos democráticos posdictadura— que avaló los procesos de privatización y contribuyó a debilitar significativamente las universidades estatales.

Para financiar a los estudiantes de nivel postsecundario, a contar de 1990 el Estado creó un sistema de ayudas estudiantiles que incluyó programas de becas y créditos. Se establecieron once tipos de becas para los estudiantes, según su condición, carrera y características de la institución donde estudian. Por ejemplo, mientras la beca Bicentenario es solo para alumnos de escasos recursos de planteles del CRUCH, la beca Juan Gómez Millas está igualmente destinada a alumnos vulnerables, pero que estudian en cualquier universidad acreditada. Complementariamente, el sistema de ayudas estudiantiles contemplaba dos tipos de créditos para financiar la educación superior: el Fondo Solidario, para estudiantes del CRUCH, con tasa de interés de 2%; y el Crédito con Aval del Estado, limitado a las universidades tradicionales que se agrupaban en el Consejo de Rectores (CRUCH). Los estudiantes de las universidades privadas y de otras entidades no universitarias debieron conseguir préstamos en forma particular. Bajo estas condiciones, las familias de los tres primeros quintiles tuvieron que reducir sus gastos básicos y endeudarse con créditos elevados, de hasta un 8% anual de interés, para costear los aranceles. Dichos créditos se pagaban al egreso, o antes si se producían abandonos o retiros. Los programas de crédito estudiantil, con excepción del Fondo de Crédito Solidario, estuvieron en manos de la banca privada. Esto, obviamente, redundó en directo beneficio de la banca y en detrimento de los estudiantes y de sus familias.

Los movimientos estudiantiles de 2006 y 2011 tuvieron como efecto algunos cambios normativos referidos al aseguramiento de la calidad y el régimen de financiamiento. Las movilizaciones mostraron ser una herramienta poderosa para generar cambios en el sistema. Comenzaba a cimentarse el camino del estallido social iniciado el 18 de octubre de 2019 por los estudiantes secundarios, y que ya se prolonga por más de cincuenta días al momento de escribir estas líneas.

Durante su candidatura a la presidencia del año 2010, Sebastián Piñera, desde la perspectiva del financiamiento a la educación superior, hizo diversas promesas: dar becas a los estudiantes de primer año y retirarlas progresivamente; dar ayuda preferencial a carreras con alta valoración social y bajos ingresos; acortar la duración de las carreras; incrementar el financiamiento basal

a partir de indicadores de desempeño y ampliar el programa MECESUP; revisar el aporte fiscal indirecto; apoyar a las universidades estatales para su renovación organizacional; modificar el programa de Becas Chile; y reformular el sistema de financiamiento de las universidades (Piñera, 2010).

En ese entonces existía un diagnóstico general de la situación de inequidad del país, como lo señalaba textualmente el propio presidente Piñera en un discurso en la Universidad de Chile: “Chile tiene una sociedad muy desigual. Muchas veces esas desigualdades se heredan de generación en generación. Muchas veces la calidad de la cuna es el mejor predictor de la calidad de la tumba. Creo que la Educación Superior —en tal sentido— es el instrumento más poderoso que tenemos para quebrar esas cadenas”. En la actualidad, “dos de cada tres jóvenes chilenos no tienen la oportunidad de acceder a la Educación Superior, situación que amplía las energías orientadas a dar más cobertura y acceso (...) es indispensable que ningún joven capaz y con voluntad quede fuera de la Universidad por problemas de recursos o por el origen económico de sus padres” (Piñera, 2010). Sin embargo, se continuaba postulando que el esquema del rol subsidiario del Estado era la mejor opción.

Durante su primer año de gobierno, Piñera incrementó en un 10% el presupuesto en educación superior. El mayor crecimiento se dio en la asignación de recursos para las becas de posgrado, tanto nacionales como internacionales, que se albergaron en el Programa Becas Chile; en las becas de arancel de pregrado; en el apoyo a los estudiantes que se matricularan en carreras técnicas y profesionales que no requirieran licenciatura previa;⁴ en el aumento de recursos para el Fondo de Crédito Solidario y los Créditos con Aval del Estado (CAE); y en la creación de un programa de apoyo a los estudiantes de las carreras de pedagogía. Se pretendía con esta última iniciativa fortalecer la formación inicial de los docentes, así como la evaluación de su desempeño y perfeccionamiento profesional, con vistas a mejorar la calidad del sistema escolar.⁵

En mayo de 2011, en el primer año del periodo presidencial, los estudiantes universitarios organizaron marchas masivas y paralizaron las universidades del país por alrededor de ocho meses. En esta ocasión la bandera de lucha era el financiamiento de la educación y el fin al lucro en las universidades privadas. De esta manera, los estudiantes denunciaban las dificultades para asumir las

4 Cabe señalar que las carreras sin requisito de licenciatura se imparten en los CFT e IP todo los cuales en esa época eran privados. Sin embargo, es necesario mencionar que parte importante de la matrícula de nivel técnico se encuentra en carreras al interior de universidades del CRUCH o de entidades cuyo propietario son las universidades del CRUCH.

5 Este Programa de Becas para Estudiantes Destacados de Pedagogía había sido creado en 1998 (gobierno de Ricardo Lagos) y contemplaba el financiamiento total de la carrera. Se exigía 600 o más puntos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), postular a pedagogía como primera opción y matricularse en carreras acreditadas o en proceso de acreditación (González & Espinoza, 2010).

deudas contraídas a través de los distintos dispositivos crediticios (con tasas de interés abusivas), pero en especial el endeudamiento asociado al CAE. El endeudamiento de un porcentaje significativo de la población había creado un clima generalizado de inquietud y malestar (Melo, 2012). Como resultado de las movilizaciones estudiantiles, el gobierno de Piñera se vio obligado a homologar las tasas de interés de los créditos estudiantiles (2% de interés anual) y otorgar mayores facilidades para cancelar las deudas de los morosos, asumiendo el Estado de Chile los costos financieros. Con eso se logró salir temporalmente de la crisis sin modificar demasiado la concepción del modelo económico que subyacía al régimen de financiamiento, mientras las deudas se mantenían prácticamente intactas (González & Espinoza, 2013). Esta medida obviamente no contribuyó en modo alguno a morigerar las demandas de los jóvenes. Se seguía incubando el malestar y descontento que ocho años después volvería a detonar entre las diversas demandas que levantaría el movimiento social (y dentro de este, los estudiantes secundarios y universitarios) en octubre de 2019.

La idea del Gobierno en esa época era crear un sistema único de créditos y becas cuyos beneficios fueran recibidos por los alumnos, sin importar el lugar donde estudiaran; esto es, un subsidio portable. Se esperaba construir un sistema que consistiera, por una parte, en un programa de becas para los alumnos de pocos recursos o en carreras de alta rentabilidad social; y por otra, en créditos para los estudiantes de clase media o en carreras de alta rentabilidad privada.

Con posterioridad a las movilizaciones del año 2011, los estudiantes continuaron demandando la implementación de un sistema de educación superior con gratuidad universal para el sector público y poner fin al lucro (Confederación de Estudiantes de Chile [Confech], 2015). Esta demanda sería asumida por Michelle Bachelet en su programa de gobierno al momento de postular a su segundo mandato presidencial (2014-2018).

En su programa de gobierno, Bachelet (2013) planteaba que la educación es un derecho social y que todos los ciudadanos tienen la posibilidad de educarse. En ese contexto, la educación tiene un valor público que debe contribuir a la constitución de una sociedad más justa, democrática y participativa. Ello implicaba garantizar un acceso equitativo al sistema desde la cuna, disponiendo de una oferta educativa de calidad y un financiamiento adecuado para el sistema. Para lograr lo señalado, se proponía fortalecer el rol del Estado tanto en la entrega directa de servicios educativos, como en la estricta fiscalización del sistema. Se planteaba como uno de los ejes del programa que la educación pública se constituyera en el motor y sello de la reforma educacional. En consecuencia, el Estado debería tener presencia en todo el territorio, fijar los

patrones de calidad para todos los componentes del sistema y asegurar la integración e inclusión social. Con estas declaraciones se marcaba un punto de inflexión en la política del Estado chileno (al menos en lo que a la retórica del discurso se refiere), que determinaba un cambio parcial en uno de los pilares que ha sustentado el modelo económico y financiero vigente desde 1981.

En la educación superior, el programa planteaba subir las exigencias para la acreditación institucional de carreras y programas, establecer procesos más equitativos para el acceso al sistema y disminuir las tasas de deserción. De igual forma, postulaba reducir la segregación existente en el sistema, que impedía a muchos jóvenes acceder al nivel terciario. En lo que concierne a la gratuidad universal en educación superior, se proponía promover un cambio de paradigma, pasando de una educación concebida como bien transable, a otra que fuera independiente de la capacidad de pago de las familias. Se argumentaba que en un lapso de seis años se podría lograr la gratuidad universal. En esa perspectiva, el programa de gobierno consignaba la necesidad de alcanzar una gratuidad del 70% de los estudiantes de pregrado en todo el sistema postsecundario, siempre y cuando: i) concurrieran a instituciones acreditadas y sin fines de lucro; ii) se favoreciera el acceso equitativo; iii) se dispusiera de programas de reforzamiento para alumnos vulnerables; y iv) que los aranceles de las carreras fijados por las instituciones correspondieran a los aranceles de referencia establecidos por el Ministerio de Educación (Mineduc). Se pensaba también que la gratuidad beneficiaría a los estudiantes endeudados con créditos bancarios. Se proponía, asimismo, poner fin al lucro restringiendo el financiamiento público a instituciones sin fines de lucro y que proveyeran una educación de calidad. Para implementar este conjunto de ideas, se planteaba enviar al Congreso Nacional un proyecto de ley de Reforma Educacional en un plazo no superior a los cien días después de haber asumido Bachelet en su primer mandato como presidenta.

Los principios y acciones establecidos en el programa para la reforma eran bastante amplios y ambiciosos. Además, no siempre se articulaban entre sí, debido a que reflejaban distintas posturas ideológicas dentro de la coalición de partidos que apoyaban la candidatura presidencial de Bachelet. Incluso, había sectores que, debido a sus propios intereses económicos, no tenían la voluntad de cambiar el modelo neoliberal vigente. Ello explica en parte las dificultades que hubo posteriormente para implementar los cambios y despachar la nueva Ley de Educación Superior. No obstante, la gran mayoría de las propuestas programáticas se implementaron.

Desde los inicios del segundo periodo de gobierno de Bachelet se evidenció un cambio de enfoque respecto al régimen de financiamiento y al rol del Estado subsidiario, aunque todavía muy marginal. En efecto, el gasto público

en educación superior subió del 1,0% en el año 2015 al 1,1% del PIB en 2016 (Ley N.º 20890, 2015; Ley N.º 20981, 2016). La mitad de dicho aumento se destinó a las ayudas estudiantiles (Contreras, 2018). Para financiar los cambios, y en especial para el financiamiento de la gratuidad, en los primeros días de su mandato se implementó una reforma tributaria, cuyo propósito era recaudar los fondos necesarios para dar curso a la nueva modalidad.

Una vez asegurados los recursos en el año 2015, se aprobó en el Congreso Nacional, por la vía de una glosa presupuestaria, el proyecto de acceso a la gratuidad para los estudiantes de las universidades del CRUCH, pero el Tribunal Constitucional (TC) obligó al Gobierno a incorporar a este beneficio a todas las universidades privadas que cumplieran con las exigencias de calidad (Tribunal Constitucional, 2015). Al año siguiente, el Gobierno tomó la determinación de incorporar a este beneficio a los estudiantes que concurren a institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT), con la sola condición de que dichas instituciones estuvieran acreditadas al menos por cuatro años por la Comisión Nacional de Acreditación (Ministerio de Educación, 2017). Adicionalmente, en el plano del desarrollo de la plataforma institucional, en el año 2015 la presidenta Bachelet creó dos nuevas universidades estatales, y al año siguiente decretó la creación de quince centros de formación técnica estatales, los que se irían constituyendo en forma gradual. Con esa medida se buscó cubrir las regiones del país en las cuales no existía este tipo de instituciones, con la idea de brindar más alternativas educativas a los jóvenes y marcar presencia en regiones donde el Estado no poseía instituciones de educación superior. Además del régimen de gratuidad, el Gobierno amplió las ayudas estudiantiles con sus becas⁶ y los créditos (del Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) para los estudiantes de las universidades del CRUCH y el Crédito con Aval del Estado (CAE), abierto a todos los estudiantes del nivel terciario matriculados en instituciones que estuvieran certificadas por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). Como consecuencia de ello, en 2016, el primer año de implementación de tal medida, un total de 140.000 estudiantes fue beneficiado con la gratuidad (Contreras, 2018).

Dado el alto nivel de endeudamiento de los estudiantes, egresados y sus

6 Las becas otorgadas eran: Bicentenario, que se amplió a universidades privadas; de articulación; de excelencia académica y puntaje en la Prueba de Selección Universitaria (PSU); de reparación; Juan Gómez Millas; hijos de profesionales de la educación; vocación de profesor; beca Norín Catrín de reubicación de estudiantes de universidades cerradas; Nuevo Milenio II y III para apoyar el estudio de carreras técnicas; beca de apoyo ante desastres naturales (beca de apoyo al Norte Grande y los cerros de Valparaíso). Además, se modificó el reglamento de Becas Chile para estudios de posgrado, incorporando a los convivientes civiles como acreedores de beneficios. Se amplió el plazo del beneficio de extensión de asignación mensual para pre y posnatal y los plazos para obtener el grado. Se permitió a quienes tenían obligaciones pendientes, regularizar su situación.

familias con el CAE,⁷ al iniciarse el gobierno de Bachelet el Mineduc, la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) y la Agrupación de Deudores del CAE, firmaron un acuerdo para reducir los intereses por el saldo de las deudas, del 8% al 2%, igualando la tasa exigida por el Fondo de Crédito Solidario. Con esa medida se benefició a unos 140.000 deudores (Espinoza & González, 2014). Al concluir su mandato, Bachelet envió un proyecto al Congreso Nacional para superar el problema del endeudamiento que generaba el CAE, el que no alcanzó a ser procesado. De este modo, comienza una convivencia de tres mecanismos de ayuda estudiantil que es bastante *sui generis* y única en el mundo: becas, créditos bancarios y gratuidad. Con ello es posible sostener que el Estado empieza a transitar, aunque lentamente, desde un Estado subsidiario a un Estado benefactor.

Otro cambio importante para el financiamiento estudiantil fue la derogación del Aporte Fiscal Indirecto (AFI), vigente desde el año 1981 y que se entregaba a las universidades que lograban matricular a los mejores 27.500 puntajes de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) cada año. Este fondo, por lo general, estaba asociado a los egresados de los establecimientos secundarios privados de alto costo y de donde provienen mayoritariamente los mejores puntajes PSU. Con ello se quiso eliminar su carácter regresivo (Ley N.º 21072, 2018).

También fue relevante, en términos del financiamiento de la educación superior, el fortalecimiento de los fondos basales por desempeño destinados a las universidades del CRUCH. Para las dieciocho universidades estatales, se asignan mediante convenios marco de carácter plurianual; y para las nueve universidades privadas restantes, se distribuyen mediante convenios de desempeño. En ambos casos, estos fondos operan en función de resultados académicos y de eficiencia en la gestión. Durante el periodo 2014-2018 se incrementaron más de diez veces los recursos asignados (Araneda & Pedraja, 2016; Contreras, 2018; Mineduc / SIES, 2018). Con esta medida queda en evidencia que, en este ámbito del financiamiento, sigue operándose por la vía del desempeño y la eficiencia, principios básicos y característicos del Estado subsidiario.

7 El CAE fue creado en el año 2005 como una estrategia para financiar oportunidades de estudio principalmente a personas de familias de clase media que no estaban en condiciones de pagar sus estudios; sin embargo, por los altos intereses bancarios de las deudas, constituía una pesada carga para las familias. Se endeudaron con este sistema 870.000 jóvenes. Para el año 2017 había 376.000 deudores, de los cuales 151.000 estaban morosos (Fundación SOL, 2018). En el año 2016, gracias a la gratuidad, disminuyó la proporción de estudiantes con crédito de los primeros quintiles (Ingresa, 2017). Una de las críticas al CAE es que los bancos prestatarios siempre recuperan su valor, ya sea por el pago directo de los deudores o por el pago del Fisco como aval. En este último caso, la banca le vendía nuevamente su cartera vencida de deudores CAE al Estado, recuperando el capital invertido y obteniendo importantes ganancias. Se estima que la banca habría recibido más de \$2,2 billones por la "recompra de deudores" (Said & Caro, 2018).

Durante el gobierno de Bachelet, una de las políticas centrales impulsadas en relación con la educación superior fue la de evitar la discriminación en el acceso debida a la falta de recursos y la deficiente preparación de los postulantes de menores ingresos. Entre las intervenciones realizadas en esta línea durante su mandato, además de la gratuidad, se pueden señalar la creación de un programa que facilitara el flujo de estudiantes entre la enseñanza media y superior (Programa PACE) (Ministerio de Educación, 2017); y el establecimiento de “cupos de equidad” para estudiantes de los dos quintiles de mayor vulnerabilidad.

Sin lugar a dudas, el logro más significativo del gobierno de Bachelet fue haber explicitado las insuficiencias del modelo de mercado y haber demostrado que es posible establecer un sistema distinto, conducente a construir una sociedad equitativa en cuanto a la distribución de los beneficios sociales. En este sentido, se logró un amplio consenso ciudadano favorable a estos cambios, que incluso trascendieron su periodo presidencial. Sin embargo, la esencia del modelo económico y financiero sustentado en los principios de Milton Friedman sigue presente en el sistema terciario.

Al presentar su programa en lo referente a la educación superior para su segundo periodo presidencial, Piñera (2017) mantuvo los cambios impulsados por Bachelet sobre financiamiento. Planteaba al respecto que su objetivo principal era transformar a Chile en un país desarrollado y sin pobreza, más libre, justo, solidario y sustentable, donde todos tuvieran un espacio para aportar, de manera que todos pudieran vivir una vida más plena junto a sus familias. Agregaba que el acceso a la educación superior era una de las aspiraciones más sentidas por la población, y que resultaba clave para el logro de una vida profesional exitosa y de un desarrollo integral. Por ello abogaba para que a ningún joven chileno le faltaran los recursos y apoyos necesarios para acceder a la educación superior, con total independencia de su situación económica. A tal efecto, proponía crear un nuevo sistema solidario de acceso a la educación superior unificado, que mantendría la gratuidad e incorporaría becas y un nuevo sistema de créditos (Fondo Único Solidario), que integraría el Fondo de Crédito Solidario Universitario y el Crédito con Aval del Estado. Además, quedaba estipulado que se impulsaría con mayor esmero una oferta de calidad, modernizando integralmente la institucionalidad de modo que se cautelaran e impulsaran la ciencia y la investigación.

Tres factores pueden haber incidido para que el gobierno de Piñera se propusiera dar continuidad a las políticas en educación superior del gobierno de Bachelet. El primero es la mayor conciencia de la ciudadanía respecto de las fallas del modelo económico, por lo cual los cambios resultarían impopulares. El segundo es que los cambios implementados en el gobierno anterior

estuvieron avalados por leyes que resultaban difíciles de cambiar, dado que el nuevo gobierno de Piñera no contaba con mayoría en el Congreso; y el tercero puede ser el temor a los movimientos estudiantiles, sobre los cuales ya se tenía la experiencia de 2011.

Una vez que asumió la nueva administración, el presidente Piñera prosiguió con la implementación de la gratuidad, conforme lo estableció la Ley de Educación Superior de 2018. Sin embargo, se retiraron algunos proyectos enviados por Bachelet poco antes de culminar su mandato y que aún no comenzaban a discutirse. Entre ellos, aquel referido al problema del endeudamiento que generaba el CAE, y que pretendía reemplazar dicho crédito por otro que creaba un Fondo Único Solidario donde se integraban al CAE y al Fondo de Crédito Solidario (CNED, 2019). Este proyecto, junto con eliminar el Fondo de Crédito Solidario, erradicaba la participación de los bancos, reducía el interés del 6% al 2%, definía el cese del pago en caso de que el salario del deudor fuera nulo o mínimo, establecía que las cuotas no excedieran el 10% de los ingresos de los titulados y otorgaba un plazo de cancelación de quince años. De igual manera, planteaba un mayor equilibrio entre el arancel de referencia y el arancel real, para evitar la reducción de los ingresos de las universidades (Segovia, 2018).

Los movimientos sociales masivos de octubre de 2019, que muestran un descontento generalizado de la población, constituyen una clara e irredargüible evidencia de la profunda crisis que enfrentan en la actualidad el modelo neoliberal y el Estado subsidiario, el cual interviene poco y prácticamente no existe en algunos territorios más vulnerables donde la pobreza, los niveles de endeudamiento y la vulnerabilidad de un amplio segmento de la población son el pan de cada día. En ese contexto, el principal tema que ha puesto sobre la mesa el movimiento social en el ámbito de la educación superior dice relación con la condonación de las deudas ligadas al CAE. Si bien es cierto existen otros problemas acuciantes (bajo gasto público directo, falta de renovación de cuadros académicos, estancamiento del presupuesto destinado a ciencia y tecnología, etcétera) y escaso desarrollo en el sector, ellos no han sido relevados por el movimiento.

2.3 La nueva Ley de Educación Superior

Sin lugar a duda, uno de los cambios más significativos que se produjeron durante el gobierno de Bachelet en el marco de un nuevo enfoque de la educación como un derecho básico, está representado en la Ley N.º 21091, que norma la educación superior en el país y su financiamiento, particularmente lo relativo a la responsabilidad del Estado en relación con la gratuidad y las ayudas estudiantiles. El proyecto en cuestión, que fuera enviado en el año 2016

al Congreso, se discutió durante dos años, resultando aprobado el año 2018. Ello se explica porque tanto en el Congreso como en el ámbito académico, el debate giró en torno a posiciones contrapuestas y distantes en aspectos tales como gratuidad versus lucro, preponderancia de lo privado versus lo estatal, y regulación por parte del Estado versus el libre juego del mercado. En los hechos, la iniciativa en comento tuvo una férrea oposición de los sectores más conservadores e influyentes de la sociedad, que se resistían a la implementación de la gratuidad, por entender que con ello se modificaba e intervenía uno de los predicamentos elementales del modelo de financiamiento vigente desde 1981: el Estado subsidiario comenzaba a ser cuestionado abiertamente en favor de un Estado garante de derechos sociales (también conocido como Estado benefactor). La ley aprobada por el Congreso los últimos días del periodo presidencial de Bachelet, a solicitud de las universidades privadas fue enviada al Tribunal Constitucional, porque prohibía la presencia de personas jurídicas con fines de lucro en directorios. El reclamo fue acogido por el Tribunal, con lo cual quedó sentado un precedente contrario al espíritu original de la ley (Salas & Peña, 2018).

Los nuevos conceptos de la función social de la educación superior y del rol que desempeña el Estado están explicitados desde las primeras páginas del texto de la Ley N.º 21091 (2018), donde se señala:

La educación superior tiene como fin la generación y desarrollo del conocimiento, su aplicación y comunicación acorde con los desafíos actuales; el cultivo de las ciencias, la tecnología, la innovación, las artes y las humanidades; la vinculación con la comunidad, así como el fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones. Todo ello con el objeto de contribuir al progreso social, cultural, científico, tecnológico, económico y sustentable de las regiones y del país, en el marco de un Estado democrático de derecho. Asimismo, busca la formación integral de las personas a través del desarrollo de sus talentos y capacidades, proveyendo con equidad las oportunidades y condiciones para un aprendizaje a lo largo de la vida que sea pertinente y de calidad, para que puedan participar activamente en los distintos ámbitos de la vida social y contribuir a la satisfacción de las necesidades del país a nivel local, regional y nacional.

Se expresa, además, que la educación superior cumple un rol social, que tiene como finalidad la generación y desarrollo del conocimiento y sus aplicaciones; el cultivo de las ciencias, la tecnología, las artes y las humanidades; junto con ello, la vinculación de las entidades de educación superior con la comunidad, a través de la difusión, valorización y transmisión del conocimiento; y el fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones. Su objetivo último sería, así, aportar al desarrollo sustentable, al progreso social, cultural, científico, tecnológico de las regiones, del país y de la comunidad internacional.

Asimismo, agrega que la educación superior, junto con propiciar la formación integral y ética de las personas, pretende orientar el desarrollo del pensamiento autónomo y crítico y aportar activamente en los distintos ámbitos de la vida en sociedad, de acuerdo con los diversos talentos, intereses y capacidades de la población. Entre otros aspectos, se señala en el artículo 14 que deben resguardarse los principios de no discriminación arbitraria, transparencia, objetividad y accesibilidad universal e igualdad de oportunidades, e inclusión social de personas con discapacidad.

Por otra parte, la Ley N.º 21091 expresa una mayor preocupación por evitar el lucro, exigiendo que las instituciones de educación superior organizadas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro no realicen actos, contratos, convenciones o cualquiera otra operación en que intervengan personas relacionadas con su administración.

3 Resultados y consecuencias de la aplicación del modelo neoliberal desde 1981

La prevalencia del modelo neoliberal y el rol que ha desempeñado la figura del Estado subsidiario en la educación superior desde el año 1981, han generado un conjunto de debilidades en el sistema. Entre otras, cabe mencionar la inequidad en el acceso a una oferta de calidad, las altas tasas de deserción y la desigual inserción laboral de los egresados, asociadas a niveles de selectividad de las instituciones formadoras. Ello genera exclusión y reproduce las desigualdades sociales existentes en el país, perpetuando la segregación social tan característica de nuestro país. La inequidad en los logros académicos gatilla una mayor deserción y rezago entre los estudiantes que poseen menor capital cultural, lo cual redundando en una ineficiencia interna del sistema y en mayores costos tanto para las familias como para las instituciones. La supuesta regulación del mercado con un Estado débil y ausente ha redundado en una gran heterogeneidad en la calidad tanto de las instituciones, como de la oferta del pregrado y posgrado. Como consecuencia de ello, la formación recibida por la mayoría de los estudiantes, especialmente quienes concurren a instituciones privadas que ejercen únicamente la docencia (no desarrollan actividades ligadas a la investigación, que es parte de la esencia de cualquier universidad, o desarrollan escasa investigación), deja mucho que desear. Se produce, por consiguiente, una segmentación de las trayectorias profesionales, asociada, principalmente, a la calidad de las instituciones formadoras. El incremento de una apertura desregulada de carreras (en la actualidad tenemos una oferta de 14.000 carreras, lo que ha incidido en el aumento explosivo y desmesurado de egresados (cifra que actualmente alcanza los 200.000 profesionales y técnicos de la educación superior cada año) en algunas áreas (por ejemplo, hay su-

ficiente evidencia de saturación de profesionales en carreras como Psicología, Ingeniería Comercial, Agronomía, Derecho, entre otras), generando desempleo, subempleo e incumplimiento de expectativas profesionales y laborales.

De otra parte, la desvinculación de la formación respecto del sector productivo y la preminencia de currículos compartimentalizados y repetitivos han redundado en un desencuentro entre las competencias adquiridas y las reales demandas que exige el mundo del trabajo. De igual manera, la escasez de recursos en las universidades tradicionales y los ahorros en pro del lucro de algunas entidades privadas, han conducido a una reducción de los académicos de jornada completa, lo cual ha incidido en la calidad de la docencia y el deterioro de la investigación. A nivel de docencia de pregrado, se observa, asimismo, poca armonización y articulación de los estudios (inter e intraniveles) en la lógica de una educación continua; carencia de un marco nacional de cualificaciones; escaso trabajo en red; y un débil sistema de planificación curricular basado en perfiles de egreso adecuados para la formación de profesionales.

A nivel de sistema, en las últimas décadas el Estado se ha focalizado más bien en las universidades y no ha dado suficiente atención a los Institutos Profesionales (IP) y Centros de Formación Técnica (CFT), dejando en manos de los empresarios y grupos económicos todo el desarrollo de este sector. De igual modo, algunas universidades del CRUCH han creado CFT con el objeto de recaudar recursos adicionales para subsanar problemas financieros derivados del escaso apoyo que les entrega el Estado, especialmente a través del aporte fiscal directo. Así, el Estado no ha asumido como corresponde la entrega de los aportes requeridos por sus propias instituciones, obligándolas a obtenerlos por la vía de matrículas, contratos y prestación de servicios pagados, hipotecas de activos y endeudamientos con la banca. Ciertamente, el régimen de autofinanciamiento institucional impuesto a contar de 1981 ha producido un deterioro significativo en las universidades estatales en distintos niveles.

La nueva legislación del año 2018, y en especial el programa de gratuidad de la educación superior que inició la presidenta Bachelet el año 2016, significaron un avance muy relevante con miras a generar mayor equidad en el país. Sin embargo, no ha tenido el suficiente correlato en el proyecto social que deseaba promover el gobierno de Piñera, ni ha estado articulado con una estrategia de desarrollo nacional y social de largo plazo. Se suma a lo anterior que, entre los sectores más conservadores y progresistas de la sociedad chilena, no ha habido consenso en torno a los alcances y beneficiarios de la gratuidad (Herrera & Said, 2016).

En lo que respecta a las instituciones adscritas a la gratuidad, el aspecto más debatido es el hecho de que deben aceptar, conforme establece la normativa, un arancel regulado (arancel de referencia) fijado por el Mineduc, que es

menor al que tenían establecido previamente. En el caso de algunas carreras, la diferencia supera los \$2.5 millones anuales por alumno (EMOL, 2016). Como consecuencia de ello, quince de las 46 instituciones adscritas al régimen de gratuidad registraron pérdidas por este concepto. Según algunos analistas, el beneficio implicó una brecha de \$17.000 millones entre los aranceles que se habían definido con antelación y los aportes del Estado para financiarla (Muñoz, 2018). Dicho monto fue absorbido en parte por las propias universidades y también por el Estado, que creó un fondo de investigación para compensar de alguna manera las pérdidas que registraron las universidades. Cabe destacar que algunas universidades privadas desearon esta opción y renunciaron al beneficio, por considerar que este les produciría pérdidas significativas.

4 Propuestas

El reciente estallido del movimiento social de octubre de 2019 evidencia el enorme descontento social y el llamado a un cambio del modelo económico y del rol del Estado. La ciudadanía se cansó de los constantes abusos observados en diferentes niveles y ámbitos del quehacer nacional. La educación superior, como unidad de análisis, no escapa al malestar de la población, incluyendo por cierto a los estudiantes, académicos y otros actores vinculados. La educación en general, y la de nivel terciario en particular, se asumen cada vez con más intensidad por parte de la población como un derecho social al alcance de todos y no como un bien de consumo supeditado a la capacidad de pago de las familias. Consecuentemente, se espera que el Estado desempeñe un rol de garante (Estado benefactor) de dicho derecho, lo cual podría verse plasmado en la futura carta constitucional que reemplace a la Constitución de 1980 en un par de años. Este cambio, obviamente, supone dejar atrás al Estado subsidiario y asignarle al Estado un rol protagónico en materia de provisión, resguardo de derechos (equidad e igualdad de oportunidades) y de regulación. Implica que el Estado incremente los recursos destinados a la educación superior hasta alcanzar en lo posible niveles de gasto público similares a los observables en los países de la OCDE. Para ello se recomienda, a modo de ejemplo, dos medidas: nacionalizar el cobre y el litio, hoy en manos de grandes empresas nacionales y norteamericanas; y terminar con los subsidios al sector privado.

Lo anterior no supone que el sistema deje de ser mixto (público-privado), pero sí que todas las instituciones desistan efectivamente de tener fines de lucro y que el Estado regule todo aquello que sea de su competencia. En la actualidad solo las universidades cumplen con esta condición, conforme consagra la ley. No obstante, las regulaciones hacia el sector privado siguen siendo insuficientes para evitar, en estricto rigor, que algunos sostenedores privados sigan lucrando (por ejemplo, Laureate). He aquí uno de los mayores desafíos

que debieran asumir el próximo gobierno y el Estado, cuando se posesione de su nuevo rol. Damos por sentado que bajo el actual gobierno de Piñera ello no acontecerá.

Para evitar las dificultades y limitaciones que están generándose producto de la brecha suscitada entre los aranceles definidos por las universidades y los aranceles de referencia fijados por el Ministerio de Educación, debería ponerse en funcionamiento a la brevedad la comisión de expertos que establece la Ley de Educación Superior. Además, a fin de financiar innovaciones docentes de alto costo (laboratorios y equipamiento sofisticado) se pueden establecer nichos especiales para las universidades del CRUCH, definidos por el Mineduc y destinados a enfrentar adecuadamente las necesidades en aquellas áreas que sean prioritarias para el desarrollo del país

Al ser un derecho la educación superior, debería tender a ser gratuita a mediano plazo, al menos para las instituciones públicas, si bien eso puede ser gradual. Una posibilidad a corto plazo es establecer una matrícula diferenciada, tal como ocurría previo a 1981 con el régimen de arancel diferenciado, como una forma de lograr mayor equidad en el corto plazo. En ese sentido, el mantener simultáneamente la gratuidad junto con otras ayudas estudiantiles (becas y créditos) es conveniente. Se recomienda, igualmente, mantener las becas de alimentación de la Junaeb para los estudiantes de menores ingresos, a quienes les fueron suprimidas al incorporarse a la gratuidad. Para el caso de los estudiantes que concurren a instituciones de educación superior privadas, se propone mantener la opción de créditos para financiar los estudios.

En lo que concierne a los créditos bancarios, es urgente abordar el tema de los deudores. Un caso emblemático es el de los deudores de Créditos con Aval del Estado, que a la fecha suman decenas de miles. En su caso, se propone establecer cuotas fijas en Unidades de Fomento, considerando únicamente el valor real de la carrera, sin intereses, y con la amortización del costo básico de la administración contable.

Por último, el Estado debería asumir un trato preferencial respecto a las universidades estatales, de modo que asuman un rol más protagónico a nivel regional, particularmente en términos de la investigación y el desarrollo tecnológico. En tal sentido, para incrementar la calidad de la oferta institucional se proponen cuatro medidas: i) aumentar significativamente los fondos basales para las instituciones estatales, con la idea de recuperar los niveles de gasto público observados previo a la reforma de 1981; ii) propiciar la renovación de las plantas académicas; iii) incrementar gradualmente el número de plantas, en desmedro de las profesoras supeditadas a régimen de contrata y honorarios; y iv) renovar la infraestructura y equipamiento.

5 Referencias

- Acción Educar (2014, diciembre 17). Sistemas de financiamiento estudiantil en educación superior en países de la OCDE. *Acción Educar*, 1(20). <https://accioneducar.cl/category/estudios/page/10/>
- Araneda, C. & Pedraja, L. (2016). Financiamiento por desempeño en Chile: Análisis conceptual de un instrumento para la educación superior. *Formación Universitaria*, 9(3), 75-86. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062016000300009>
- Bachelet, M. (2013, octubre). *Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018. Chile de todos*. Santiago. http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf
- Bachelet, M. (2017). *Mensaje de S. E. la presidenta de la República con el que inicia a un proyecto de ley sobre universidades del Estado*. Santiago, Senado de la República, 2 de junio. <https://bit.ly/2qeasax>
- Brunner, J. J. & Ferrada, R. (eds.). (2011). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Santiago: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA). <https://bit.ly/35sm4tL>
- Consejo Nacional de Educación (CNED), Chile. (2019). *Índices 2019*. Santiago: CNED. <https://www.cned.cl/indices>
- Confederación de Estudiantes de Chile (Confech). (2015). *Fundamentos para un Sistema Público Gratuito de Educación para Chile*. Santiago: Confech. <https://bit.ly/2LYlo7O>
- Contreras, A. (2017). *Reforma a la Educación Superior*. Santiago: Ministerio de Educación, División de Educación Superior.
- Contreras, A. (2018). *Gestión 2014-2018*. Santiago: Ministerio de Educación, División de Educación Superior.
- EMOL (2016, noviembre 7). ¿Por qué las universidades que entraron a la gratuidad dejaron de recibir \$30 mil millones? <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/11/07/829972/por-que-las-universidades-que-entraron-a-la-gratuidad-dejaron-de-recibir-30-mil-millones.html>
- Espinoza, Ó. (2002). *The global and national rhetoric of educational reform and the practice of in(equity) in the Chilean higher education system (1981-1998)*. Tesis doctoral. School of Education, University of Pittsburgh.
- Espinoza, Ó. (2017). Acceso al Sistema de Educación Superior en Chile: el tránsito desde un régimen de elite a uno altamente masificado y desregulado. *Universidades*, 74 (octubre-diciembre), 7-30. <https://www.udual.org/principal/revista-universidades/#revista>
- Espinoza, Ó. & González, L. E. (2014). Los inicios del segundo gobierno de Bachelet bajo la lupa: Avances, dificultades y desafíos de la “reforma” del sistema de educación superior. *Barómetro de Política y Equidad*, Vol. 9, octubre: *Primer Tiempo*, (pp. 78-96). Santiago: Fundación Equitas / Fundación Friedrich Ebert. <https://bit.ly/2q9Z3sz>
- Espinoza, Ó. & González, L. E. (2015). Los movimientos subyacentes de la “reforma” del sector terciario bajo el gobierno de Bachelet: escenarios y desafíos. *Barómetro de Política y Equidad*, Vol. 10, junio *Palabra empeñada. Crisis política y agenda gubernamental* (pp. 99-119). Santiago: Fundación Equitas / Fundación Friedrich Ebert. <https://bit.ly/2OP6oMZ>
- Espinoza, Ó. & González, L. E. (2016). La educación superior en Chile y la compleja transición desde el régimen de autofinanciamiento hacia el régimen de gratuidad. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 7(10), 35-51. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6562408>

- Fundación SOL (2018). *Endeudar para gobernar y mercantilizar: el caso del CAE*. Santiago: Estudios de la Fundación SOL. <https://bit.ly/1W5diKe>
- González, L. E. & Espinoza, Ó. (2010). Propuesta para el desarrollo de un sistema de información que apoye el aprendizaje a lo largo de la vida. *Documento de Trabajo CPCE N.º 19*. Santiago: Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE), Universidad Diego Portales.
- González, L. E. & Espinoza, Ó. (2011). El rol del Estado Frente a las universidades públicas y privadas. En J. J. Brünner & C. Peña (eds.), *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado* (pp. 249-275). Santiago: Ediciones U. Diego Portales. <http://www.ediciones.udp.cl/coleccion/educacion/conflicto-universidades.html>
- González, L. E. & Espinoza, Ó. (2013). La consolidación del movimiento estudiantil y las consecuencias de sus demandas. En *Barómetro de Política y Equidad*, Vol. 6, junio: *La Cuenta Regresiva* (pp.104-121). Santiago: Fundación Equitas / Fundación Friedrich Ebert. <https://bit.ly/2RV5U8h>
- Herrera, J. & Said, C. (2016). Bachelet reafirma que habrá gratuidad universal, pero expertos lo condicionan al gobierno y los recursos de los próximos años. *El Mercurio*, 3 de marzo, C6. <http://bit.ly/2fkp2tK>
- Latorre, C. L., González, L. E. & Espinoza, Ó. (2009). *Equidad en educación superior: Análisis de las políticas públicas de la concertación*. Santiago: Editorial Catalonia / Fundación Equitas.
- Ingesa (2017). Sistema de crédito estudios superiores. Estadísticas. <https://bit.ly/15xwMiK>
- Ley N.º 18962 (1990). Ministerio de Educación Pública, Chile. Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Publicada el 10 de marzo de 1990. <http://bcn.cl/2ci69>
- Ley N.º 20890 (2015). Ministerio de Hacienda, Chile. Modifica la Ley N.º 20882, de presupuestos del sector público del año 2016. Publicada el 26 de diciembre de 2015. <http://bcn.cl/1vdr3>
- Ley N.º 20981 (2016). Ministerio de Hacienda, Chile. Ley de presupuestos del sector público correspondiente al año 2017. Publicada el 15 de diciembre de 2016. <http://bcn.cl/1ywg7>
- Ley N.º 21072 (2018). Ministerio del Interior, Chile. Elimina el aporte fiscal indirecto para las instituciones de educación superior, estableciendo una regulación transitoria para los años 2017 y 2018. Publicada el 13 de febrero de 2018. <http://bcn.cl/23rhi>
- Ley N.º 21091 (2018). Ministerio de Educación, Chile. Sobre Educación Superior. Publicada el 29 de mayo de 2018. <http://bcn.cl/25b7u>
- Melo, F. (2012). Comisión de diputados detecta siete universidades con irregularidades. *La Tercera*, 19 de junio. <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2012/06/657-467415-9-comision-de-diputados-detecta-siete-universidades-con-irregularidades.shtml>
- Ministerio de Desarrollo Social, Chile (2017). *Encuesta Casen 2017*. Síntesis de resultados. Educación. <https://bit.ly/36G1Xbx>
- Ministerio de Educación (Mineduc), Chile (2011). *Gran Acuerdo Nacional por la Educación (G.A.N.E)*. Santiago: Mineduc.
- Ministerio de Educación (Mineduc), Chile / Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE). (2017). *¿Qué es el PACE?* Santiago: Mineduc / PACE. <https://bit.ly/2q9GynR>
- Ministerio de Educación (Mineduc), Chile / Servicio de Información de Educación Superior (SIES). (2018, junio). *Informe Matrícula 2018 en Educación Superior en Chile*. Análisis de la Universidad de Magallanes. https://analisis.umag.cl/documentos/informe_matricula_2018_sies.pdf

- Muñoz, D. (2018). La gratuidad rinde su primera prueba ante la contraloría. *La Tercera*, 9 de septiembre. <https://bit.ly/2z1d1RB>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*. Vol. 1: *Special features: Governance, Funding, Quality*. París: OECD. <https://bit.ly/29ht4Pt>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2013). *Education at a glance 2013*. París: OECD. [http://www.oecd.org/edu/eag2013%20\(eng\)--FINAL%2020%20June%202013.pdf](http://www.oecd.org/edu/eag2013%20(eng)--FINAL%2020%20June%202013.pdf)
- Paredes, R. (2014). Reflexiones sobre las propuestas de gratuidad para la educación superior en Chile. *Temas de la Agenda Pública*, 9(69, agosto). Santiago: Centro de Políticas Públicas UC. <https://bit.ly/2CDaQqK>
- Piñera, S. (2010). Discurso del Presidente Sebastián Piñera en asunción del Profesor Víctor Pérez como Rector de la U. de Chile. Santiago, Universidad de Chile, 23 de junio. En http://www.uchile.cl/portal?_nfpb=true&_pageLabel=not&url=63109
- Piñera, S. (2017). *Construyamos tiempos mejores para Chile. Programa de Gobierno 2018-2022*. <https://bit.ly/2OM12C1>
- Said, C. & Caro, E. (2018). Comisión del CAE responsabilizará a exministros por la deuda estudiantil. *La Tercera*, 2 de octubre. <https://bit.ly/2CFjbdy>
- Salas, A. & Peña, J. (2018). TC declara inconstitucional artículo que prohíbe controladores con fines de lucro en universidades. *EMOL Nacional*, 27 de marzo. <https://bit.ly/2ArWI25>
- Segovia, M. (2018). El nudo del nuevo CAE de Piñera: fortalecería el financiamiento de universidades privadas y no incluye la condonación de la deuda. *El Mostrador*, 11 de abril. <https://bit.ly/2AtbKVc>
- Tribunal Constitucional (2015). Sentencia N.º Rol 2935 de Tribunal Constitucional (Resolución que aprueba la gratuidad para las universidades que no pertenecen al CRUCH). Santiago, 21 de diciembre. <https://jurisprudencia.vlex.cl/vid/590276706>

Crisis social y pactos en educación

Luis Navarro¹

¿Qué pasa cuando el Estado se enuncia a sí mismo como impotente, cuando ese objetivo habitual de nuestras interpretaciones de entrada ya enuncia que no puede satisfacer los reclamos, que son todos justos, pero no está en él satisfacerlos?

I. Lewkowicz, *Pensar sin Estado* (2004), p. 78

¿Qué agenda educativa tiene legitimidad ahora y después? Después del 18 de octubre cambiaron los temas. Por de pronto, es evidente que el Ministerio de Educación debería abandonar la agenda centrada en la restauración de los procesos de admisión articulados por las preferencias de los establecimientos hacia ciertos tipos de estudiantes y familias, y también en la posibilidad de reponer el copago bajo el argumento de que la disposición a pagar por parte de las familias es una genuina expresión de interés y compromiso con la educación. Todas estas iniciativas remiten a reglas y prácticas de un mercado educativo que parecen inviables en un contexto y momento como el actual, donde se reclama un nuevo contrato social y un Estado que garantice umbrales sociales de derechos en educación, salud, seguridad social y en todas las esferas en que se juega una vida decente.

Cambiaron las condiciones. Después del estallido y la indignación, en Chile el malestar no es indefinible; es un rechazo al proceso y resultados del modelo. Esta tesis tiene hoy poco cuestionamiento, aun cuando se trate de una afirma-

¹ Profesor, Magíster en Educación mención Administración Educacional y Doctor en Ciencias de la Educación. Coordinador del Programa de Doctorado en Educación de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano e investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).

ción contraria a reputadas encuestas, como la del Centro de Estudios Públicos (CEP, 2017). Este trabajo adhiere a esta premisa y desde allí aborda las experiencias de crisis y pactos en educación. En un primer momento, el foco está en precisar qué caracteriza la crisis sociopolítica que vive el país; y en un segundo momento, revisa las tentativas de pactos o marcos de acuerdo en educación durante las últimas décadas para, por último, esbozar algunos lineamientos y contenidos de un nuevo contrato o pacto social por la educación.

Cambiaron los temas y las condiciones. Queda por ver si cambiarán los actores.

1 Actores de la educación y crisis social

Resulta llamativo recordar que el llamado “estallido social” comenzó por la acción de estudiantes evadiendo las barreras del metro para usarlo sin haber pagado. En efecto, el lunes 14 de octubre comenzó un conjunto de acciones de evasión focalizadas en algunas estaciones del metro, luego de que se anunciara el alza del boleto para los adultos, lo cual sonaba paradójico, porque quienes estaban protestando no eran directamente afectados por el alza. Esto llevó a las autoridades a rechazar las acciones y aumentar la seguridad de las estaciones, restringiendo incluso el acceso en diversos momentos del día. Durante la misma semana, estas acciones de evasión masiva fueron aumentando hasta el estallido del viernes 18, cuyo despliegue sobrepasó el incidente del alza del pasaje de la locomoción colectiva en la Región Metropolitana, y se convirtió en una movilización nacional y protestas expresivas que sesenta días más tarde todavía persisten.

Valga decir, entonces, que esta crisis social y política comienza a ser visibilizada en la agenda pública por la acción de estudiantes secundarios y luego se amplifica hasta alcanzar a todo tipo de personas en el país. Se diría, así, que esta fue quizá la primera contribución del sector educativo al estallido, la posterior movilización y lo que se ha llamado “crisis social”. Durante este periodo, los estudiantes secundarios y universitarios han sido protagonistas permanentes de movilizaciones en diversas partes del país y también han sido carne de cañón de la represión policial con resultados de lesiones oculares irreversibles a estudiantes, brutalidad, vejaciones y otras formas de violaciones a los derechos humanos, cuya reiteración sugiere un criterio institucional, un patrón de comportamiento, y no la acción desproporcionada de policías asustados, sobrepasados o aislados en la calle.

Pese a este protagonismo estudiantil, las demandas que plantean los actores movilizados en la calle no han estado específicamente relacionadas con problemas del sector educativo, sino más bien con un amplio espectro de demandas relativas a garantías de derechos y prestaciones básicas, tales como seguridad social y vejez, transporte urbano, acceso a servicios de salud, salario

mínimo, mezclados con expresiones de rechazo a la elite económica y a la casta política. Y, en un sentido más global, rechazo al “modelo”, vale decir, el ensamble político-económico-social-cultural del país. En el campo educativo, tal vez la única demanda estricta es la eliminación del Crédito con Garantía Estatal (CAE), sistema de financiamiento bancario de la educación superior creado durante el gobierno de Ricardo Lagos, que se ha convertido en un símbolo de la mercantilización educativa y la matriz sociocultural que la contiene y sostiene. Ciertamente, ha habido también algunas demandas de superación del modelo de mercado en educación (ha sido el tenor de numerosas declaraciones públicas de académicos e investigadores), que en buena medida son expresiones de antiguos diagnósticos (muchos de ellos de oportuna emergencia, señalando una relación de causalidad fácil entre las debilidades del sistema educacional y la matriz política y sociocultural) sobre los problemas educativos que tiene el país. El más sintomático ha sido el llamado de académicos a eliminar el sistema de evaluaciones estandarizadas Simce (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación), luego de que la Agencia de Calidad de la Educación y el Ministerio de Educación —pese a la evidente anormalidad del país— anunciaran la aplicación de las pruebas nacionales que en forma anual se realizan en el país.² El argumento basal de esas reclamaciones expresadas a través de Cartas al Director en la prensa, columnas o declaraciones en medios, es que el Simce —además de resultar impertinente y de dudosa validez técnica aplicar pruebas estandarizadas en medio de una crisis social— es una de las expresiones más claras de la mercantilización educativa. Por consiguiente, siendo el fondo del reclamo o del estallido social la superación de la desigualdad y los abusos que estarían implícitamente relacionados con este modelo, entonces habría también que aplicar en educación el mismo razonamiento; vale decir, superar la racionalidad y todo elemento de mercantilización presente en el sistema escolar.³

2 ¿Crisis de qué?

Los conflictos (...) reflejan la contradicción entre un país que ha resuelto satisfactoriamente sus problemas económicos de corto y quizá mediano plazos, pero que ha soslayado o mal resuelto y, en todo caso, dejado pendientes, los problemas sociales, culturales, institucionales y políticos.

2 Véase <https://www.agenciaeducacion.cl/noticias/agencia-de-calidad-aplicara-esta-semana-simce-4-basico/> (consultada el 14 de diciembre de 2019)

3 Véase, por ejemplo, columna “SIMCE: otro síntoma de la distancia de las autoridades”, de Teresa Florez, publicada el 19 de noviembre en <https://radio.uchile.cl/2019/11/19/simce-otro-sintoma-de-la-distancia-de-las-autoridades/>; y carta de varios académicos en *El Mercurio* el 20 de noviembre de 2019 (“Crítica a la aplicación del SIMCE”). Más interesante es la columna de Iván Salinas en el diario electrónico *El Mostrador*, donde se pregunta si la Agencia de Calidad puede no aplicar la Ley de Aseguramiento (Ley N.º 20529, de agosto de 2011) en lo relativo a las consecuencias para los establecimientos escolares que la normativa indica a partir de los resultados obtenidos en el Simce (<https://bit.ly/2trMvBv>).

Muchos de estos problemas no resueltos provienen de efectos del modelo y crecimiento económico en los ámbitos mencionados. Otros son arrastres de políticas e instituciones del pasado. Otros tienen una naturaleza y dinámica propia e inédita. (Garretón, 2000, p. 182)

Aunque hace veinte años ya existía una respuesta a la pregunta que encabeza esta sección, una de las interrogantes más reiteradas en este periodo ha sido cuál es la naturaleza de la crisis que afecta al país. La dispersión de demandas y expresiones de malestar configura un cuadro de cierta confusión, porque se entrecruzan reclamos de fácil delimitación (por ejemplo, las alzas de peajes, la carestía de medicamentos y los bajos salarios), con otros de magnitud imprecisa (hastío con los políticos, devaluación de su legitimidad como representantes y exigencia de una nueva Constitución Política como artefacto que da cuenta de un nuevo contrato social) y profundidad mayor (basta de desigualdad social). El punto es sin duda relevante para superar la crisis, incluyendo su dimensión en el campo educacional.

La pregunta admite muchas formulaciones. Una de ellas es si el descontento o malestar es una cuestión eminentemente material o si también tiene una dimensión simbólica o cultural que estaría en el fondo del asunto.

En esta perspectiva, si se atiende el discurso de la coalición gobernante, parece ser que aun ahora su comprensión es que se trata de una crisis que se puede resolver con medidas económicas,⁴ mientras que del lado de la oposición parece entenderse que la crisis es también sociopolítica y/o de calado estructural. En efecto, si se escucha o atiende los anuncios del Gobierno para encarar la crisis, se advierte que para este se trata de una cuestión eminentemente material, al estimar que el fondo del tema es la precariedad económica de las familias y, más precisamente, la condición de vulnerabilidad en que muchos quedaron luego del continuo de alzas en los servicios básicos (electricidad, transporte, agua potable, entre otros). En contraste, los partidos de oposición rápidamente han argumentado que el fondo del asunto tiene alcances estructurales, porque el descontento y estallido social dan cuenta del fracaso del modelo de sociedad fundada en el individualismo y el mercado, y el fracaso de la manera de hacer las cosas (movidos por el beneficio o la utilidad) y de comprender y administrar el poder (gobernantes, aparato estatal y legisladores proclive a los intereses de la elite), todo lo cual se condensaría en el arreglo institucional que rige al país. La salida definitiva, en consecuencia, no podría ser sino una nueva Constitución y un nuevo pacto social.⁵

4 Véase <https://www.elmostrador.cl/noticias/sin-editar/2019/12/12/que-piensa-pinera-a-50-dias-del-estallido-social-que-esta-ganando-la-guerra/>.

5 Véase <https://www.latercera.com/que-pasa/noticia/un-nuevo-contrato-social-reflexion-desde-la-ciencia/880841/> (consultado el 14 de diciembre de 2019)

Desde hace más de dos décadas, el debate enfrenta a quienes ven en el modelo neoliberal (instaurado en la dictadura cívico-militar, tolerado y corregido por los gobiernos de la Concertación y Nueva Mayoría), una solución satisfactoria que se ha traducido en la mejora de las condiciones materiales de vida de la mayoría de los chilenos, versus quienes han visto en este modelo una realidad de dos caras: la efectiva mayor disponibilidad de bienes de consumo (y con ello, tal vez, de más autonomía personal y bienestar material); pero acompañada de una mayor insatisfacción o incomodidad subjetiva con las condiciones de vida y con las consecuencias sociales que en lo cotidiano ha significado el modelo de desarrollo basado en el mercado, el consumo y el individualismo. Se trata, en síntesis, de dos comprensiones o narrativas de la realidad social que están enfrentadas y que, al calor de los acontecimientos de estas semanas, sugieren un desenlace a favor de la segunda comprensión.

En efecto, desde fines del siglo pasado, esta última postura tiene su mayor expresión en los Informes de Desarrollo Humano que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) comenzó a publicar en 1996. El argumento, a la vez, recogía la opinión crítica de sociólogos de izquierda, como Tomás Moulian (1997) y luego Manuel A. Garretón (2000). Como anotara Tomás Moulian en 1977:

... la individualización de las relaciones sociales es el sello de identidad de las instituciones neoliberales del neocapitalismo del Chile actual, [donde] las relaciones debían establecerse entre individuos y tomar la forma de una competencia perfecta [cuales átomos intercambiándose de manera autorregulada]. (p. 117)

Una sociedad donde el consumo da sentido a la existencia y donde—simultáneamente—hay una distribución del ingreso extraordinariamente desigual, se convierte por necesidad en meritocrática y especialmente en ‘trabajólica’. El consumo con endeudamiento exige intensificar el trabajo, aumentando el rendimiento para evitar el riesgo de pérdida del empleo o para conseguir ascensos, alargando la jornada o buscando fuentes adicionales de ingresos. (p. 119).

De la mano de esta dinámica febril, adviene la ajenidad y la apatía con el otro: un mundo de individuos que no reconocen ni reclaman lo comunitario ni lo ciudadano. Un Chile que se concibe como un gigantesco mercado donde la integración acontece en los lugares de trabajo y consumo, en el nivel de las transacciones más que en el nivel de lo político (Moulian, 1997).

Desde una perspectiva más teórica, Garretón postula que la ideología neoliberal impuesta en Chile por la dictadura cívico-militar es una visión del ser humano y de la sociedad desde la economía, que de paso niega las otras esferas o las convierte en un reflejo de esta: el mercado, en consecuencia, está

por sobre la sociedad, lo que le da también un carácter normativo: el Estado y el sistema político existen para garantizar el máximo despliegue de la iniciativa individual y del mercado; el orden social y la desigual distribución que de ellos resultan son legítimos (Garretón, 2012). En este sentido, es también una expresión singular de la matriz sociopolítica, esto es, la matriz relacional de elementos que conforman una sociedad, incluido el Estado, un sistema de partidos políticos u otros mecanismos de representación política y una base socioeconómica y cultural (Garretón, 2000). Hasta el golpe, Chile podía ser comprendido desde una matriz nacional-estatal-democrática-popular o político-partido céntrica. Con la dictadura y ya avanzada la recuperación democrática, esta matriz es disuelta y reemplazada por otra que, a fines del siglo pasado, estaba todavía en definición: una caracterizada por una democratización incompleta (con la Constitución de Pinochet vigente y todos sus cerrojos gozando de buena salud); un proceso de reconciliación también parcial (aun hoy, hay juicios abiertos a violadores de Derechos Humanos); una reconstitución de actores sociales que han revisado su relación con los partidos políticos (al punto de evitar su identificación, dado el desprestigio y la casi nula capacidad de estos para expresar los puntos de vista e intereses de los movimientos sociales) y el debilitamiento evidente de colectivos como la Central Unitaria de Trabajadores (CUT); y una transformación cultural o del modo de ser chileno que Garretón (2000) —aun reconociendo la dificultad para hacer generalizaciones— sintetiza en la impunidad,

la falta de responsabilidad para asumir los costos de lo que se hace y la seguridad de que se puede hacer lo que se quiere, sin que ello vaya a ser sancionado cuando se violan las normas morales y de convivencia (...) El modelo socioeconómico vigente refuerza este principio de la impunidad a través de instrumentalismo, la motivación por el éxito rápido, el individualismo como base de la acción y la desconfianza en las instituciones y acciones colectivas. (pp. 177-178)

Basados en datos empíricos, desde hace veinte años los informes de desarrollo humano del PNUD⁶ han argumentado que el modelo de desarrollo vigente desde antes del retorno a la democracia en Chile tiene beneficios, y también problemas de insatisfacción y frustración perceptibles en el plano identitario cotidiano; y, además, costos o consecuencias ingratas en términos de indiferencia, (in)justicia y debilitamiento de la cohesión social, que están corroyendo la sociedad. Un modelo que ahora se desmorona, afectando incluso su propia continuidad. Viviríamos en una sociedad donde, por mucho tiempo, ha imperado una narrativa según la cual las trayectorias se construyen

6 Véase una síntesis de los informes en https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/human_development/chile-en-20-anos--un-recorrido-a-traves-de-los-informes-de-desar.html

individualmente y donde la suerte del otro, sus dificultades, no son compartidas. Al carecer de sentidos o destinos comunes, no habría, por tanto, razones para cuidar del otro, ni tampoco los gobiernos habrían configurado una comprensión solidaria de la política ni definido dispositivos e instrumentos de redistribución y reconocimiento.

Todo esto acuñó la tesis del malestar social a fines del siglo pasado, reflatada durante el segundo gobierno de M. Bachelet (2015-2018) como un elemento central del diagnóstico y justificación de las reformas de pretensión estructural que dicho gobierno impulsó. Brunner (2016), uno de los críticos más acerbados de ese gobierno, analizó esta tesis e identificó tres niveles de concreción y discurso del malestar: el primero condensa las preocupaciones, el cansancio y las carencias de la vida cotidiana (por ejemplo, la calidad y precio del transporte público y las largas filas y listas de espera para acceder a servicios públicos de salud) que afectan a la mayoría de la población. Es un nivel de fácil constatación y materialidad, en tanto alude a los problemas y la molestia gatillados por políticas e instrumentos públicos o prestaciones sociales privatizadas de bajo estándar. Un segundo nivel de malestar es el de las traducciones operativas o el funcionamiento de la democracia y orden institucional, expresado en la desprestigio y desconfianza hacia la clase política y sus relaciones con el poder económico y empresarial. Por último, habría un tercer nivel de malestar, más indefinible y profundo, que aludiría a la incomodidad o conflicto subjetivo con los supuestos culturales del capitalismo o del modelo neoliberal, la mercantilización de todo, el consumismo e individualismo exacerbado y la baja solidaridad que a diario se reconoce o experimenta.

Los niveles de malestar identificados por Brunner, como se puede ver, se relacionarían con las capas de la cultura de Schein (1988): un plano de superficie que da cuenta de los artefactos, las prácticas y los sistemas en los que se desenvuelve la vida cotidiana en sus distintas esferas (trabajo, seguridad ciudadana, salud, pensiones, etcétera); un segundo plano (intermedio) que da cuenta del arreglo institucional para el ejercicio del poder que, a su vez, debiera reflejar la trama organizativa de valores declarados por la sociedad. Y, en el plano más profundo, las presunciones básicas, las creencias subyacentes y las justificaciones de último término asentadas en los individuos a través del tiempo.

3 Crisis y pactos en educación en Chile (1994-2015)

Desde el campo de la educación, la pregunta es en cuáles de estos niveles o planos también se identifican fuentes de indignación y malestar, cuáles son susceptibles de intervención educativa o en cuáles puede la educación contribuir a superar el desasosiego. En principio, parece claro que en el nivel de mayor concreción ha habido manifestaciones o reclamos que exigen un cambio.

Así, por ejemplo, se puede argumentar que “el mayo de los pingüinos”⁷ (2006) expuso problemas de calidad de la educación visibles en la implementación de la jornada escolar completa (JEC), la gratuidad de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y el subsidio al pasaje estudiantil (“pase escolar”), pero también en el plano regulatorio (derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE), lo que remite al segundo nivel de malestar, es decir, al arreglo institucional y distribución del poder en el sistema educativo. Había, entonces, en la agenda de la Revolución Pingüina referencia a problemas cotidianos que conectaban con las regulaciones a favor de la libertad de enseñanza, la competencia y el lucro. Hay más expresiones de malestar en los años recientes.

Tal vez uno de los sectores que mayor experiencia tiene en la construcción de pactos es la educación (aunque no necesariamente exitosa). De hecho, las reformas implementadas en Chile a partir de la década de 1990 se fundan (o al menos se justifican) en documentos de acuerdo sobre los requerimientos de modernización de la educación chilena y su contribución al desarrollo de país. En concreto, en 1994, el entrante gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle constituyó una Comisión Nacional para la Modernización de la Educación Chilena. El trabajo de esta Comisión es más conocido por el Informe del Comité Técnico Asesor,⁸ cuyo secretario técnico fue José Joaquín Brunner y que da cuenta de un conjunto de consensos⁹ sobre el estado de situación del sistema educativo, los focos y prioridades de política que el país debía implementar. El sello de estas propuestas es su referencia a la literatura y experiencia comparadas como vías para mejorar la calidad y equidad del sistema educativo. Coloquialmente este documento fue conocido como el “Informe Brunner”, y en la práctica actuó como un referente más bien técnico para decisores de política educativa de los gobiernos de la Concertación. Sin embargo, su carácter consensual fue objetado por organizaciones como el Colegio de Profesores, universidades y grupos

7 Para un acabado relato del movimiento estudiantil de 2006 desde dentro, se debe consultar a Domedel y Peña y Lillo (2008). María Olivia Mönckeberg, en la Presentación, escribía algo hoy de plena vigencia: “Fueron muy pocos los que vislumbraron que apenas dos meses después de que Michelle Bachelet llegara a La Moneda se enfrentaría a un estallido social de una magnitud no vista en los 16 años transcurridos desde el fin de la Dictadura (...). Los “pingüinos”, con una fuerza y determinación no vistas en otros actores sociales durante los últimos 20 años, enarbolaban banderas en contra de un sistema que juzgaron injusto y pusieron en evidencia la desigualdad” (pp. 9-10).

8 El Comité Técnico Asesor estuvo formado por 18 personas designadas por el presidente Frei; entre ellas, Edgardo Boeninger (exministro del gobierno de P. Aylwin), Enrique Correa Ríos (exministro de P. Aylwin), Verónica Edwards Risopatrón (directora del PIIE), Cristian Larroulet Vignau (director del Instituto Libertad y Desarrollo, vinculado a la UDI), Andrés Navarro Haeussler (empresario), Claudio Teitelboim Weitzmann (científico) y Gonzalo Vial Correa (historiador y exministro de A. Pinochet).

9 Así lo afirma en prólogo del documento: “El grupo de profesionales, educadores, académicos y empresarios que integramos el comité hemos puesto en común nuestros diferentes puntos de vista y opiniones —sobre la sociedad, la educación y el sentido de la aventura humana—, de modo de alcanzar un sólido consenso en lo fundamental, apartando matices y superando posiciones que legítimamente nos separan” (Comité Técnico Asesor, 1994, p. 19).

de sostenedores (por ejemplo, la Iglesia católica y la Corporación Nacional de Educación Particular, Conacep), que observaban la carencia de una concepción antropológica, un sesgo pragmático e inmedatista de la educación, el carácter lineal y simple del modelo de cambio educativo, la ambigüedad de la idea de modernización y democracia y, por último, la ausencia de una definición clara del rol del Estado (Comité Técnico Asesor, 1994). En una línea similar, desde entonces el Informe Brunner ha sido ampliamente criticado, porque es fácil advertir la sintonía de muchas de sus propuestas con las corrientes de reforma educativa en boga en otros países y con el movimiento de efectividad escolar. Visto así, se puede afirmar que el documento era considerado como propio de una orientación neoliberal de la educación y, por lo mismo, antes y ahora difícilmente representaría un pacto educativo exitoso en Chile.

Aunque no por la conformación estrecha de sus redactores ni el carácter inconcluso del Informe en cuanto síntesis de un pacto social por la Educación en Chile, durante los gobiernos de Ricardo Lagos (2000-2006) y más tarde de Michelle Bachelet (2006-2010) y de Sebastián Piñera (2010-2014), se desencadenaron diversas protestas expresivas de la resistencia docente y estudiantil a las medidas sectoriales implementadas por estos gobiernos. En lo que toca a crisis y pactos educativos, tal vez la más señera de estas crisis es la movilización de estudiantes secundarios llamada “Revolución Pingüina” (entre abril y octubre de 2006), cuya consecuencia política fue otro intento de concertación educativa conocido como el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (Capce). Creado en junio de 2006 por la presidenta Bachelet y presidido por el educador Juan Eduardo García-Huidobro, el Consejo tuvo una composición numerosa de aspiración socialmente representativa.¹⁰ Pese al mandato de buscar caminos para una educación de calidad distribuida con justicia y el espíritu de consenso que animó a esta mesa de especialistas, políticos, proveedores, educadores y representantes de la sociedad civil y otros colectivos nacionales, el informe definitivo de ese Consejo no dio cuenta de un acuerdo pleno, sino de la opinión mayoritaria de los integrantes, seguida de párrafos donde se expone la opinión de minoría,¹¹ lo que una vez más muestra

10 El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (Capce) estuvo integrado por 81 miembros de diverso origen y representatividad: parlamentarios, especialistas en educación, rectores y académicos de universidades, representantes de pueblos originarios, de Iglesias, de sostenedores y de asociaciones de apoderados (véase “Presentación y agradecimientos” en el Informe Final del Consejo Asesor).

11 La expresión “existen distintas visiones al interior del Consejo” se reitera en las sucesivas temáticas abordadas. Por ejemplo, en el capítulo dedicado al financiamiento estatal de la educación general, se identifican acuerdos generales sobre la necesidad de modificar el sistema de financiamiento manteniendo la provisión mixta, mejorando el principio de ecuanimidad (igualdad de trato entre sostenedores), garantizando un monto adecuado de recursos públicos consistentes con la expectativa de calidad, asegurando la diferenciación del financiamiento en favor de los niños de familias de bajos recursos, revisando la relación de dependencia entre asistencia media a clases y cantidad de recursos entregados, entre otros

que los consensos educativos en Chile no son de fácil consecución. Esta fragilidad quedó de manifiesto muy pronto, pues luego del Informe del Capce, lo que se resuelve es el reemplazo de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza por la Ley General de Educación, texto a partir del cual se crea el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, que genera nuevas instancias —la Agencia de Calidad de la Educación, la Superintendencia de Educación y el Consejo Nacional de Educación—, todo ello ajustando o reformulando las funciones del Ministerio de Educación. En lo que toca a la educación escolar, sin embargo, esta legislación no modificó los aspectos medulares del modelo instalado en Chile desde la dictadura; vale decir, preservó un sistema de financiamiento basado en la subvención escolar y el esquema de financiamiento compartido o de copago, mantuvo el supuesto de competencia y libertad de elección como elementos catalizadores de la calidad educativa, conservó el supuesto de igualdad de trato estatal entre los oferentes municipales y particulares subvencionados, no intervino en los mecanismos de selección basados en el desempeño académico previo de estudiantes, consagró el sistema de evaluación de la calidad fundado en mediciones censales y estándares nacionales de aprendizaje, e instituyó un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación de estricta afiliación al movimiento de reformas basadas en estándares (RBE).¹² Todos rasgos estructurales propios del cuasimercado educativo originado en la década de 1980.

En 2011 aconteció una segunda oleada de protestas estudiantiles, con predominio de los universitarios, que demandaban sobre todo un cambio sustantivo en el financiamiento de la educación superior (el Crédito con Aval del Estado [CAE], creado durante el gobierno de Ricardo Lagos Escobar y siendo ministro de Educación Sergio Bitar).¹³ Gobernaba S. Piñera y su ministro de Educación era Joaquín Lavín Infante. En junio, su respuesta a las movilizaciones fue otro intento de pacto educativo, que las autoridades pomposamente llamaron Gran Acuerdo Nacional por la Educación (GANE). Pero este GANE era apenas un simulacro o una propuesta gubernamental sin intención de repre-

aspectos. En casi todos ellos, no obstante, hay matices o considerandos que relativizan el acuerdo de los consejeros y que decantan en recomendaciones de mejora del sistema vigente en ese momento (y aun ahora): "En lo esencial, el Consejo valora ciertas virtudes del actual sistema de financiamiento y reconoce defectos (...). Los miembros del Consejo difieren en cuanto al peso que dan a las distintas ventajas y desventajas, [lo que determina] una línea de propuestas que esencialmente busca fortalecer el sistema actual (...) y otra que sostiene la necesidad de un cambio de mayor profundidad, el cual privilegia la estabilidad presupuestaria por sobre la competencia para lograr calidad" (Informe del Capce, 2006, p. 155).

12 Una revisión crítica del resultado e implicancias de la revolución estudiantil de 2006 se puede consultar en Bellei, Contreras y Valenzuela (2010).

13 Otras demandas remitían al rol de Estado en la educación, el fin del lucro en educación, el fortalecimiento de la educación pública escolar (o la desmunicipalización) y la revisión del marco legislativo de la educación superior estatal.

sentar todas las posiciones ni menos de acercarlas.¹⁴ Era con mucho una lista de anuncios que requerían apoyo legislativo, en tanto implicaban gasto público, y que no logró adhesión ni menos satisfacer al movimiento estudiantil. En julio de 2011, Joaquín Lavín dejó de ser el ministro de Educación¹⁵ y pasó a la cartera de Planificación Social.

El pliego de demandas del movimiento estudiantil, en cambio, mantuvo su vigencia, y no es exagerado afirmar que luego se convirtió en el ABC de la agenda sectorial del segundo gobierno de M. Bachelet: fin al lucro y al financiamiento compartido, fin de la educación municipal, fin de la selección escolar, nuevo modelo de financiamiento de la educación superior fundado en la gratuidad. Una agenda ampliamente criticada y hasta hoy rechazada por las fuerzas políticas de derecha,¹⁶ y también por algunas voces de orientación liberal y socialdemócrata.¹⁷

En definitiva, los pactos en educación son cíclicamente apelados, pero no se puede afirmar que haya habido ejemplos exitosos en las últimas décadas. Una hipótesis de por qué esto ha sido así es que, en definitiva, se trata de pactos débiles o de bajo espesor, que básicamente son acuerdos de gobernabilidad o ajustes institucionales que abordan cuestiones operativas o instrumentales para responder a coyunturas o acontecimientos. Es decir, son pactos previo a los cuales no se han discutido las bases estructurales ni los fundamentos culturales del sistema educativo en Chile. Son pactos que han evadido lo sustantivo, aquello que le da solidez y perdurabilidad a un acuerdo nacional: la identificación y vigencia de un sustrato de creencias, de supuestos subyacentes que remiten a los sentidos últimos de la educación. Son las razones por las que los sistemas educativos sólidos están centrados en desplegar oportunidades y capacidades para la vida en común y la vida buena; son consensos acerca del aporte decisivo e irremplazable de la escuela, del currículum y de la experiencia escolar, a la justicia social, la cohesión, la libertad y la democracia.

14 Con todo, dio paso a acuerdos legislativos para comenzar a revisar algunas leyes; entre ellas, la relativa a la formación inicial docente y su evaluación, y la modificación del financiamiento para escuelas que concentran población escolar vulnerable.

15 No solo el fracaso del GANE explica la salida de Joaquín Lavín del Ministerio. Su gestión estuvo centrada en fortalecer la racionalidad de mercado y consumo en la educación escolar: inició la vorágine de evaluaciones estandarizadas, que significó llegar a realizar 17 evaluaciones en 2014, e implementó un mecanismo de información para las familias que fue conocido como el “semáforo Simce”, pues usando un mapa se identificaba con un círculo rojo las escuelas con bajos resultados Simce y con los colores amarillo (“escuelas regulares”) y verde (“buenas escuelas”) a las otras escuelas de la comuna (según su desempeño Simce). Este mapa era enviado como parte de una cartilla a las familias para orientar su elección escolar.

16 Véase Navarro y Gysling (2017) y Navarro (2019).

17 Políticos, empresarios y técnicos de la Democracia Cristiana (PDC) y del Partido por la Democracia (PPD). Los más notorios probablemente son la exdiputada y exministra Mariana Aylwin (PDC) y el exministro José Brunner (PPD). Ambos renunciaron a sus partidos.

Cabe agregar que las experiencias de consenso educativo nacional muestran una diferencia importante entre los objetivos declarados y los acuerdos sobre prioridades y secuencia de implementación (las aspiraciones son pletóricas, la economía política cede a la micropolítica y la ingeniería resulta modesta). También resulta claro que los sectores con mayor capacidad de presión tienen ventajas particularmente a la hora de distribuir recursos (por ejemplo, las universidades estatales y en general la educación superior, en contraste con la educación inicial o parvularia). Además, hay un problema de legitimidad de estos pactos, por la baja representación de los grupos o de los sectores no organizados al alero de las fuerzas tradicionales. Con la masificación de medios de comunicación y de las redes sociales, parece menos complejo que emerjan nuevos actores sociales interesados en participar y en discutir estrategias educativas. Entonces, los acuerdos ya no son solo una cuestión de la Iglesia, los profesores, los partidos y los empresarios. Ahora también hay grupos de familias y apoderados que defienden alguna característica educativa, mientras otros grupos defienden lo contrario. Vale también advertir que están presentes —aunque por lo general en la trastienda— los organismos multilaterales que financian buena parte de los acuerdos educativos. La paradoja es que, pese a esta multiplicidad de factores, parece evidente que todavía hay un déficit de actores que genuinamente tienen derecho a participar en los procesos de decisión, y eso refiere fundamentalmente a los grupos que no tienen capacidad de articulación política o cuyo capital social y educativo es débil, por factores como el aislamiento territorial o la segregación socioespacial. Si a ello se añade el deterioro de la calidad de la política nacional y, por lo tanto, del potencial de representación y la legitimidad de los partidos políticos, resulta más complicado llegar a acuerdos sustentables y robustos.

En suma, estas experiencias de consenso que han tenido lugar en los últimos veinte años muestran que es necesario superar la visión ingenua respecto de los consensos, porque difícilmente han conseguido legitimidad social ni efectividad educacional. Y ello dada la conformación de las mesas, dada también la agenda circunstancial que las movilizó, y dado el resultado concreto y persistente de magro avance en la superación del *statu quo* neoliberal.¹⁸

4 La crisis y los contenidos del pacto social en educación

El debate medular en los sistemas y políticas educativas es cómo equilibrar o cómo resolver la tensión entre “eficiencia, mérito y excelencia” versus “igualdad, cohesión y justicia social”; es decir, entre los fines y beneficios individuales

18 En pocas palabras, en lo que respecta a educación general, ninguno de los acuerdos reseñados ha significado cambio positivo en la cotidianeidad ni en los resultados de las escuelas. Antes bien, han disminuido los apoyos por el repliegue del Ministerio de Educación y han aumentado la presión y los requerimientos administrativos por la llegada de la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación.

(diferenciadores) o fines y beneficios colectivos (igualadores) de la educación.¹⁹ ¿Debe la educación apuntar preferentemente a la democratización (velar por que todos alcancen unos mínimos comunes de aprendizaje, significados y pautas compartidas de vida en sociedad) o debe responder a las preferencias familiares e intereses individuales (velar por que todos tengan una educación según sus características y proyectos personales)?; ¿cómo se previene los efectos no deseados de cada una de estas opciones?; esto es, ¿cómo una educación democrática no descuida la importancia de la personalización de la experiencia y del aprendizaje escolar y cómo una educación centrada en atender las diferencias, neutraliza o se resguarda de las consecuencias institucionales y sociales de su planteamiento organizativo y pedagógico? (Tedesco, 2012).

Si esto ya es resbaloso, lo es más cuando la conversación se plantea luego de una crisis social donde se confunden la insatisfacción, el descontento, la frustración, la rabia y el malestar. En lo que toca a la educación, esta crisis ¿es distinta de las descritas en la historia nacional reciente?, ¿es una crisis de conjunto o simplemente de estrategia, recursos y efectividad?; ¿es que ahora lo que se interroga y rechaza no son las políticas, instrumentos y resultados, sino los supuestos y los parámetros del sistema educativo? Asumiendo esta segunda opción, entonces, “la crisis ya no proviene de la deficiente forma en que la educación cumple con los objetivos sociales que tiene asignados, sino que, más grave aún, no sabemos qué finalidades debe cumplir y hacia dónde debe efectivamente orientar sus acciones” (Tedesco, 1995, p. 16).

En Chile, sin duda, uno de los elementos críticos es el debate sobre el papel estructurante del mercado y la racionalidad gerencial y eficientista en el sistema educativo, cuestión que finalmente es el debate sobre el neoliberalismo como teoría social y sobre los modelos hegemónicos de gestión en educación basados en prácticas propias del campo de la producción económica. Valga decir que este debate sobre el principio de distribución de las oportuni-

19 En definitiva, es la cuestión de los valores en política educativa. En general, en sociedades democráticas liberales, las políticas se ordenan o justifican en torno a valores como la equidad, la eficiencia, la seguridad (el orden), la libertad y la comunidad (Stone, 2001). Es interesante acá la comprensión de la eficiencia como una idea no neutra: una política eficiente no siempre equivale a maximizar los recursos. A veces es deseable (o mejor) aceptar una medida relativa de eficiencia, si están en juego otros valores (pongamos por caso, la igualdad y la justicia que sostienen una acción afirmativa). En una dirección similar, se puede considerar que las políticas educativas implican la lucha entre tres valores: la igualdad democrática, la movilidad y la eficiencia sociales. Aunque no incompatibles, las sociedades optan por enfatizar o descuidar uno de estos valores, aun a sabiendas de los efectos adversos en los otros (Labaree, 2003). Otras perspectivas afirman que los valores en juego en una política educativa son difícilmente compatibles: combinaciones de valores como excelencia, equidad, eficiencia y libertad configuran diversos modelos o tipos ideales de políticas y sistemas educativos: elitismo burocrático (donde primaria la búsqueda de excelencia y eficiencia), igualitarismo burocrático (donde los valores troncales son la equidad y la eficiencia), liberalismo igualitarista (libertad con equidad) y elitismo descentralizado, donde priman los valores de libertar y excelencia (Pedró & Puig, 1998).

dades y resultados educativos (mercado o ciudadanía, según el binomio descrito en 2007 por Fernando Atria), es tributario del anterior (los fines y valores que ordenan la matriz sociopolítica y cultural de la educación). Acá la pregunta básica es si luego de casi cuatro décadas de claro predominio de soluciones de mercado y creciente eficientismo, es viable emprender una transformación educativa fundada en un gran acuerdo nacional sobre los fines y valores de la educación que también garantice acuerdos y continuidad de políticas e instrumentos que no sean de cuasimercado. Es decir, que se replanteen la concepción utilitaria de la educación, la comprensión de las políticas educativas como proyectos o soluciones a problemas puntuales del sistema escolar, la creencia de que gestionar políticas es definir metas e indicadores, la visión tecnocrática de la gestión y pedagogía, y que avancen hacia visiones que recuperen un relato democrático e inclusivo.

Paradójicamente, los discursos sobre la centralidad de los fines antes dichos son convergentes entre políticos de izquierda y derecha, como si unos y otros no supieran dónde están. Todos los utilizan y suscriben como algo fundamental de un sistema educativo, e incluso de la sociedad toda. A primera vista pareciera, entonces, que la crisis y la dificultad del pacto de salida no está en la narrativa, en los valores declarados, sino en los énfasis y en las traducciones operativas de esos conceptos o, más exactamente, en la estructura, las regulaciones, las funciones políticas, las prioridades e instrumentos que hacen de interfaz entre los fines y sentidos de la educación y la gestión cotidiana de las escuelas y liceos. Esta interfaz es la que habría que cuidar, asegurando su fidelidad a los fines y sentidos, al tiempo que se controlan sus riesgos y desviaciones. Una hipótesis plausible sobre la deriva que ha tomado la educación en estas décadas de gobiernos democráticos es justamente que los medios trastocaron o traicionaron los fines, la narrativa, los sentidos del sistema educativo. No se advirtió — pese a las señales de alarma de 1995, 2003, 2006, 2011 y 2013²⁰ — que a menudo el uso de herramientas de mercado para fines públicos tiene implícito el peligro de alimentar intereses privados.²¹

20 En 1995 hubo ya voces que advirtieron los efectos segregadores del financiamiento compartido; en 2003, los estudiantes universitarios salieron a la calle por la debilidad del financiamiento y la falta de calidad de la oferta universitaria; en 2006, los estudiantes secundarios y sus familias reclamaron el fin de la LOCE, más recursos y apoyos para la escuela pública, la revisión de la Jornada Escolar Completa (JEC) e incluso un nuevo pase escolar; en 2011, los universitarios volvieron a reclamar el fin al lucro, más calidad y más financiamiento estatal; en 2013, comenzó la Campaña “Alto al SIMCE”, en que se demandaba el término de las evaluaciones nacionales estandarizadas y su uso como herramienta de información sobre y para el mercado educativo.

21 Como bien advierte Harvey (2005): la afirmación neoliberal acerca de servir al bien público a través de intereses privados es en sí misma contradictoria (citado en Schuguresky, Carpenter & Weber, 2008).

5 Las implicancias de la crisis en el pacto educativo

El problema de discutir un pacto educativo en el marco de una crisis es que implica el riesgo de acordar salidas de la coyuntura o entramparse en el debate por soluciones radicales de escasa viabilidad. Entonces, en el supuesto de una discusión nacional sobre la educación, ¿el debate debe girar en torno a la emergencia social o debe buscar trascenderla? Aunque es evidente que hay una concentración en el presente (concentración alimentada por la permanente movilización e incertidumbre social), la idea de pacto alude más bien a un acuerdo constitutivo de principios, valores y líneas generales de acción que sirven de fundamento para un cambio estructural, una revisión crítica de las actuales políticas y luego un programa de reforma de la educación. La discusión sobre el presente,²² no obstante, no puede eludirse, pero sin duda es insuficiente si se asume la hipótesis del agotamiento del gran experimento neoliberal²³ en Chile. Basado en esto, en lo que sigue se proponen lineamientos para la construcción de un pacto educativo.

- 1) *Discutir la educación pública en público, desde y con el público (la gente).* Puede parecer una cuestión meramente procedimental, pero lo cierto es que la metodología política utilizada para la definición de la nueva educación en Chile requiere el reconocimiento de las personas como actores centrales en la definición del proyecto educativo y social al que concurren. No habrá un gran acuerdo educativo sin esta condición; por consiguiente, es necesario abandonar de plano la idea de un consenso educativo como cuestión exclusiva de expertos o de representantes de colectivos (como los empresarios) o institucionales (como las Iglesias), cuya legitimidad está en entredicho, en particular en condiciones como las actuales. Más directamente, la representación actual de los sectores educativos y sociales por parte de partidos políticos, centros de investigación, universidades, fundaciones y otras asociaciones diversas resulta a lo menos discutible; se debe pensar más en la experiencia de congresos pedagógicos y de cabildos locales como sustrato de concertación territorial, en tanto fundamento de las decisiones que luego se condensan en un pacto educativo nacional.
- 2) *Resignificar radicalmente la narrativa sobre la educación y la contribución de la escuela a la sociedad*, lo que supone:
 - a) *Encarar el déficit de sentido de la educación y de la escuela.* Una de las fallas del neoliberalismo en educación es su intrascendencia e inmanencia; vale decir, su incapacidad para tener sentido y lugar fuera y más

22 En el ámbito escolar, significaría —por ejemplo— volver al debate sobre la vigencia del Simce, “Aula segura” y el compromiso ministerial con la instalación del sistema nacional de educación pública.

23 La expresión es de Bellei (2015).

allá del presente y del mercado. En un sistema neoliberal, se reemplaza los sentidos de la educación por las funciones de esta: lo que sostiene un proyecto neoliberal de educación es su carácter instrumental y utilitario, de suerte que la buena educación es aquella que sirve o trae consecuencias o resultados beneficiosos para el individuo o para el país. La escuela, por su parte, es simplemente la unidad funcional a cargo de producir las capacidades y disposiciones que el mercado y la sociedad requieren. La educación es un medio y la escuela un recurso. Pero incluso dentro de una mirada instrumental-estratégica, es necesario admitir que la educación y la escuela sirven también para otros fines. Por tanto, la conversación debe partir por reconocer que la educación y la experiencia escolar son intrínsecamente valiosas para los sujetos²⁴ y, a la vez, lo son para la sociedad.

- b) *Recuperar la dimensión política de la educación*,²⁵ lo que supone instalar la igualdad y la justicia social como elementos estructurantes del horizonte normativo y luego formular políticas explícitamente orientadas a estos fines. Hasta ahora, ni los discursos oficiales sobre educación aluden a la naturaleza política de la educación y la escuela (a saber, el tipo de sociedad que la escuela re/construye) ni tampoco hay políticas explícitamente orientadas a la igualdad y justicia social; aquellas que pueden contribuir (por ejemplo, la subvención escolar preferencial) parecen concebidas como un instrumento periférico anexo a las políticas de calidad y efectividad escolar.
- 3) *Analizar críticamente las regulaciones, políticas e instrumentos vigentes (y los proyectos de ley) para juzgar su consistencia con una comprensión democrática, justa e inclusiva de la educación y la escuela.* Los sistemas educativos se orientan por fines y valores, pero operan con artefactos que pueden o no ser coherentes con ese horizonte. Dicho de otro modo, los medios importan o dicen más de una sociedad que los fines y valores que esta declara. En el caso chileno, hay demasiados ejemplos de políticas bien intencionadas con resultados no deseados, e incongruentes con una narrativa como la que acá se promueve. El financiamiento compartido es tal vez la política que mejor muestra que una medida de eficiencia puede acarrear problemas agudos de segregación. Otro ejemplo asentado es el currículum

24 Es por lo que no puede ser confundida ni reemplazada con la (auto)instrucción o con la enseñanza de contenidos en espacios virtuales.

25 No deja de ser llamativo que la actual ministra de Educación haya anunciado un proyecto de ley contra el adoctrinamiento político en las escuelas, en clara referencia a igual iniciativa defendida por el gobierno de Bolsonaro (véase <https://www.latercera.com/nacional/noticia/adoctrinamiento-anuncio-cubillos-desata-rechazo-la-oposicion/914954/> y <https://une.org.br/opiniao/nao-a-escola-sem-partido-sim-a-escola-democratica/>)

y la organización escolar: el foco en el desarrollo de capacidades para la competitividad, la promoción de la competencia entre escuelas y la estratificación de la oferta según clases sociales, respectivamente, han tenido efectos corrosivos en la cohesión social, la promoción de la convivencia, la diversidad y la ciudadanía (Cox, 2008; Gvirtz & Beech, 2014).

- 4) *Recuperar el lugar de las políticas educativas como instrumentos de construcción de la realidad deseada.* Desde inicios de este siglo, las políticas educativas simplemente fueron reemplazadas por la búsqueda de sistemas educativos efectivos y el logro de metas nacionales y/o globales (digamos, por ejemplo, las metas 2030 de Unesco o la superación de niveles de logro en las pruebas PISA de la OECD), como si los fines y sentidos de la educación ya no merecieran ser discutidos y como si esa vieja utopía del otro mundo posible fuera ensoñación lírica. Aceptada esta premisa, la realidad social y escolar es asumida como algo establecido que se puede gestionar de igual manera que cualquier organización (productiva o no); se trata una comprensión propia de quienes se mueven en el mundo de los resultados y se reconocen como más eficaces a la hora de manejar recursos, alinear incentivos y alcanzar las metas. Las décadas de gobierno de la Concertación y lo transcurrido de esta, evidencian que incluso la izquierda chilena pensó que delimitar y gestionar la realidad es algo que hacen mejor los otros (la derecha). El problema es que ello implica asumir como correcta la concepción de la realidad que los otros instalaron (Innerarity, 2015). Con ello se configura también el campo de juego y no pocas veces las reglas y las mejores estrategias para vencer. Las políticas así entendidas no pasan de ser hipótesis o, en el mejor de los casos, soluciones de gestión que han mostrado ser efectivas en otros contextos cuya replicabilidad es casi siempre discutible.
- 5) *Deslindar las posibilidades y límites de la discusión y cambio educativo.* Justamente porque el país habita una crisis social y política, parece obvio suponer que, si el problema es de este orden, las salidas también lo son. Acogiendo esta premisa, no habría una dimensión exclusivamente educativa y, por lo tanto, habría que defender cierto escepticismo respecto de la conversación sobre las posibilidades reales de modificar narrativa y regulaciones del sistema educativo desde dentro del sistema. La experiencia comparada o la investigación acumulada muestran que los sistemas educativos son más bien refractarios al cambio, aunque —en contraste— hay pocos sectores de la sociedad o de la acción estatal que se vean sometidos más cotidianamente a transformaciones o reformas (en Chile, esta es la crítica a la inversión educativa de los últimos treinta años). En paralelo, el país resulta paradigmático en la persistencia de un cambio impuesto

desde hace décadas, cuyo resultado es precisamente una transformación silenciosa del concepto y alcance de la educación pública, concepto que está en el corazón del debate social y político actual. Entonces, la pregunta es qué de la educación se puede cambiar desde la educación y qué elementos de la educación son modificables si y solo si la sociedad o las condiciones sociales se transforman antes o al menos de forma simultánea al proceso educativo.²⁶

- 6) *Restaurar la educación pública como el piso de dignidad y el lugar de todos.* El estándar de calidad de un sistema educativo no está en los logros excepcionales que alcanzan algunos, sino en aquellos que logran todos. Esta es la responsabilidad de la educación sostenida por el Estado, la que todos reconocen como el lugar de lo público. El primer reto acá es volver a pensar y gestionar la educación pública como un todo, una unidad, y no como un agregado de escuelas y liceos financiadas por el Estado (incluso en la figura actual de Servicios Locales de Educación). Visto así, hay que reconocer que haber dejado de hablar de la educación pública y haber defendido por años la educación municipal contribuyó a diluir el sentido de lo público en educación, sustituyendo este carácter por la comprensión de lo público como un mero tipo de sostenedor o proveedor de servicios educativos en competencia con otros privados subvencionados que, no pocas veces, con los mismos recursos lograban mejores resultados en las pruebas nacionales. Problematicar la naturalización de estos escenarios de cuasimercado como el ecosistema de la educación pública es uno de los retos centrales del pacto educativo. No puede seguir siendo indiferente al Estado quién provea la educación escolar.²⁷

26 Superar el escepticismo es aceptar que es posible conseguir un cambio educativo y, por lo tanto, llegar a acuerdos en la educación sin salir necesariamente del campo educativo. De acá se deducen dos consecuencias: a) es necesario poner de relieve los límites que las condiciones sociales imponen a la acción educativa, de donde se desprende el compromiso de la sociedad, y del Estado en general, en cuanto a mejorar o generar las condiciones para una acción educativa eficaz o con expectativas razonables de éxito; b) esto obliga a pensar la educación desde una perspectiva que excede el ámbito propiamente sectorial y, por lo tanto, indica la importancia de trabajar intersectorialmente; y c) es indispensable admitir que la escuela hace diferencia, enseña y construye experiencias que pueden alterar los significados socialmente hegemónicos sobre el valor de lo público, la democracia, la igualdad y la justicia social.

27 Algo parece estar incubándose en este sentido. El Consejo Nacional de Educación (CNED) ha rechazado de forma unánime la propuesta de Estrategia Nacional de Educación Pública presentada por el Ministerio de Educación, porque no advierte en ella una estrategia de acción, de carácter nacional, que oriente hacia la mejora y desarrollo de la educación pública, ni observa allí un horizonte que invite a pensar una educación pública de calidad como el referente de la educación en Chile (véase Acuerdo 138/2019 del CNED en https://www.cned.cl/sites/default/files/acuerdo_138_2019_ejec_res_362_2019.pdf).

6 Referencias

- Atria, F. (2007). *Mercado y ciudadanía en la educación*. Santiago: Ediciones Flandes Indiano.
- Bellei, C. (2015). *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*. Santiago: LOM Ediciones.
- Bellei, C., Contreras, D., & Valenzuela, J. P. (eds.) (2010). *Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional*. Santiago: Ediciones Universidad de Chile y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef).
- Brunner, J. (2016). *Nueva mayoría. Fin de una ilusión*. Santiago: Ediciones B Chile.
- Centro de Estudios Públicos (CEP). (2017). *Malestar en Chile. Informe Encuesta CEP 2016*. Santiago: CEP. <https://bit.ly/34CX4Pd>
- Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena designado por S.E. el Presidente de la República (1994). *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI. Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. (2006). *Informe Final de Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*. <https://bit.ly/2sFbRf5>
- Consejo Nacional de Educación (CNEC) (2019). *Acuerdo N.º 138/2019. Educación Escolar - Sistema Nacional de Educación Pública - 20 de noviembre de 2019*. <https://www.cned.cl/resolucion-de-acuerdo/acuerdo-ndeg-1382019>
- Cox, C. (2008). Las reformas educativas y su impacto sobre la cohesión social en Latinoamérica. En Eugenio Tironi (ed.), *Redes, Estados y Mercados*. Santiago: Uqbar Editores / Corporación de. Investigaciones Económicas para Latinoamérica (Cieplan) / Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC).
- Domedel, A. & Peña y Lillo, M. (2008). *El mayo de los pingüinos*. Santiago: Ediciones Radio Universidad de Chile.
- Garretón, M. (2000). *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. Santiago: LOM Ediciones.
- Garretón, M. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago: Editorial Arcis / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). <http://www.manuelantonioigarretton.cl/documentos/2013/NeoliberalismoCorregido.pdf>
- Gvirtz, S. & Beech, J. (2014). Educación y cohesión social en América Latina: una mirada desde la micropolítica escolar. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22(44), 1-24. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n44.2014>
- Innerarity, D. (2015). *La política en tiempos de indignación*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Labaree, D. F. (2003). The peculiar problems of preparing and becoming educational researchers. *Educational Researcher*, 32(4), 13-22. <https://doi.org/10.3102%2F0013189X032004013>
- Lewkowicz, I. (2004). *Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez*. Buenos Aires / Barcelona / México: Paidós. <https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/06/lewkowicz-ignacio-pensar-sin-estado.pdf>
- Mönckeberg, M. O. (2008). Presentación. En A. Domedel & M. Peña y Lillo, *El mayo de los pingüinos* (pp. 9-11). Santiago: Ediciones Radio Universidad de Chile.
- Moulian, T. (1997). *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago: LOM Ediciones/Universidad Arcis.

- Navarro, L. & Gysling, J. (2017). Educación general en el gobierno de Michelle Bachelet II: avances y rezagos. *Barómetro de Política y Equidad*, vol. 13: *Bachelet II. El difícil camino hacia un Estado democrático social de derechos* (pp.139-165). Santiago: Fundación Equitas / Ediciones SUR.
- Navarro, L. (2019). Educación escolar en los tiempos de Piñera II. *Barómetro de Política y Equidad*, vol. 15: *Chile en marcha, ¿atrás? El largo invierno de Piñera II* (pp. 115-132). Santiago: Fundación Equitas / Ediciones SUR.
- Pedró, F. & Puig, I. (1998). *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Perazza, R. (2008). Lo político, lo público y lo educativo. En R. Perazza (comp.), *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado* (pp. 43-80). Buenos Aires: AIQUE Grupo Editor.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2017). *Chile en 20 años. Un recorrido a través de los Informes sobre Desarrollo Humano*. Santiago: PNUD. <https://bit.ly/2Q3D4zU>
- Rizvi, F. & Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Madrid: Ediciones Morata.
- Schein, E. (1988). *La cultura empresarial y el liderazgo. Una visión dinámica*. Barcelona Plaza & Janes Editores.
- Schugurensky, D., Carpenter, S. & Weber, N. (2008). El impacto de las reformas educativas neoliberales en la práctica de los docentes. El caso de Ontario, Canadá. En R. Perazza (comp.), *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado* (pp. 119-156). Buenos Aires: AIQUE Grupo Editor
- Stone, D. (2001). *Policy paradox: the art of political decisión-making*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Tedesco, J. C. (1995). *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Madrid: Grupo Anaya.
- Tedesco, J. C. (2012). *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica / Universidad Nacional de San Martín.

Género

Del 8M al 18/10: continuidades, cambios y nuevas oportunidades

Pamela Díaz-Romero¹

A comienzos de 2019, analistas y medios de comunicación cubrían con sorpresa la marcha conmemorativa del 8 de marzo más multitudinaria de la que se tuviese registro.

En los meses siguientes, ensayos y reflexiones de naturaleza y profundidad heterogéneas se abocaron a entender lo que algunas autoras reconocimos como la consolidación de la “cuarta ola feminista”. Tal como se desarrolló en el número anterior de este mismo *Barómetro de Política y Equidad*, “En ella se expresan reivindicaciones diversas que apuntan al fin de los privilegios establecidos históricamente para quienes encarnan el estereotipo hegemónico del ‘hombre blanco, propietario y heterosexual’, repudiando el uso extendido de la violencia de género como mecanismo de disciplinamiento y control de las mujeres en todos los ámbitos de la vida social”.²

El fuerte cuestionamiento al sistema de dominación configurado por una elite plutocrática y patriarcal, que se expresa no solo en la organización del Estado y el modelo económico, sino también en la división del trabajo doméstico cotidiano y la reproducción, aparecía alimentado en su interacción continua con la cultura y la comunicación, “campos de elaboración de los imaginarios fragmentados que legitiman y/o cuestionan continuamente el orden”,³ tensio-

1 Socióloga, fue directora ejecutiva de Fundación Equitas. Actualmente es directora de Bienestar y Desarrollo Estudiantil de la Vicerrectoría de Asuntos Estudiantiles y Comunitarios de la Universidad de Chile.

2 P. Díaz-Romero, “Cuarta ola feminista: profundizando la democracia”. En *Barómetro de Política y Equidad*, vol. 15: *Chile en marcha, ¿atrás? El largo invierno de Piñera II* (Santiago: Fundación Equitas / Corporación Sur, julio 2019). <http://barometro.sitiosur.cl/temas/Genero>

3 Ibíd.

nando la naturalidad con la que las desigualdades se habían asimilado como parte de un destino social inevitable.

A la mirada crítica del feminismo se suman las reflexiones sobre “el neoliberalismo a la chilena” desarrolladas desde hace algunos años, destacando el trabajo realizado al alero de economistas como Ha Joon Chang, que apuntan a una comprensión nueva de lo que se ha identificado como el modelo rentista nacional. “El capitalismo chileno tiene tres pilares radicalmente débiles: un rentismo extractivista (materias primas); un rentismo comercial (retail importan bienes baratos) y un rentismo financiero (banca). Hoy están articuladas y hacen de matriz del orden económico, sin embargo, no solo son incapaces por sí mismos de cumplir la promesa redentora del capitalismo chileno (modernización), sino que han construido un régimen estructuralmente frágil, dependiente del precio del cobre y del endeudamiento de los chilenos”⁴ adelantaba en una entrevista de julio de 2015 José Miguel Ahumada, cientista político, a propósito del lanzamiento de su primer libro.⁵

El renovado debate sobre las desigualdades heredadas de los sistemas coloniales, basadas en la subordinación y despojamiento de lo femenino, lo indígena o mestizo, y toda forma de “otredad” disidente,⁶ se suma así al cuestionamiento político del modelo económico, cuya legitimidad se debilita ante la persistente inadecuación de las políticas y de los servicios públicos en materias de salud, previsión, educación y el desigual acceso a la justicia.

En el debate feminista, con independencia del enfoque, el diagnóstico común apunta a la progresiva feminización de la pobreza y a respuestas institucionales insuficientes e ineficaces para cerrar las brechas de género, situación que se agudiza para las mujeres según su clase social, raza o identidad sexual distintas de las dominantes. Adquiere relevancia en el diálogo entre académicas y activistas sociales el protagonismo de la economía de servicios y la emergencia de nuevas formas de *trabajo afectivo* o *emocional* y comunicativo,⁷ que se agudiza ante la dificultad de los Estados para garantizar el bienestar

4 V. Vargas Rojas, “Economía política del fracaso, de Mayol y Ahumada entre los 10 más leídos del ranking no ficción”, *Eldesconcierto.cl*, 14 de julio, 2015. <https://www.eldesconcierto.cl/2015/07/14/economia-politica-del-fracaso-de-mayol-y-ahumada-entre-los-10-mas-leidos-del-ranking-no-ficcion/>

5 A. Mayo y J. Ahumada, *Economía política del fracaso: la falsa modernización del modelo neoliberal* (Santiago de Chile: Ocho Libros Editores, 2015).

6 C. Galaz Valderrama, M. Sepúlveda Galeas, R. Poblete Melis, L. Troncoso Pérez y R. Morrison Jara, “Derechos LGTBI en Chile: tensiones en la constitución de otredades sexualizadas”. *Psicoperspectivas*, vol. 17, no. 1 (2018), pp. 6-16. Epub 15 marzo 2018. <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol17-issue1-fulltext-1165>

7 Véase S. del Río, “La crisis de los cuidados: precariedad a flor de piel”. Documento de trabajo (Madrid: CGT-Comisión Confederal de la Precariedad, 2004), en <https://www.rebellion.org/hemeroteca/economia/040308sira.htm>. Y S. Ezquerro, “La crisis de los cuidados: Orígenes, falsas soluciones y posibles oportunidades”, *Viento Sur*, no. 18 (2004), pp. 37-43. http://cdn.vientosur.info/VScompletos/vs_0108.pdf

de amplios sectores de la población y la creciente incapacidad de estos para cuidarse y cuidar.⁸

Estos problemas sociales, que afectan diferenciadamente a las mujeres, impactan también en distinto grado a todos quienes no pertenecen a la acotada elite rentista, predominantemente masculina, “blanca” y heterosexual. Los discursos de género, que habían avanzado en la elaboración del malestar resultante a partir de la experiencia subjetiva de sobrecarga o agobio, son resignificados desde las distintas realidades de exclusión o desigualdad, compartiendo la percepción de deterioro en la calidad de vida y la progresiva afectación de la salud mental.

Tal como se ha destacado respecto del movimiento feminista, las nuevas agendas se tejen vigorizadas por innovadoras tramas de autoorganización de lo social que se articulan a través de las redes sociales, dibujando un panorama marcado por la emergencia de “agregaciones vivenciales” que incorporan formas inéditas de movilización política que hacen eco del *no más*⁹ propio de la agenda de género.

Como antes para el 8 de marzo, desde el 18 de octubre proliferan las autoconvocatorias a través de plataformas como Twitter, Instagram y grupos de WhatsApp, que buscan dar visibilidad al descontento ante la indiferencia del Estado y de los actores políticos tradicionales, denunciando los abusos de lo que se identifica como rentismo comercial y financiero, la falta de garantías en materia de derechos sociales (pensiones insuficientes, salud pública sobredemandada y sin recursos), la asimetría ante la justicia, el endeudamiento para acceder a una educación de calidad o la crisis del agua en manos privadas.

Paralelamente al despliegue de movilizaciones, se organizan y desarrollan iniciativas autogestionadas, tales como “piketes jurídicos” asociados a estudiantes y académicos de distintas facultades de Derecho (destacando por su presencia en redes los de la Universidad de Chile,¹⁰ Universidad de Concepción¹¹ y Universidad de Valparaíso¹²), organizaciones espontáneas para apoyar la salud mental¹³ y la atención de heridos en la movilizaciones (Salud a la calle,¹⁴ entre otras), hasta centros de recursos para apoyar gráfi-

8 S. Ezquerro, “Crisis de los cuidados y crisis sistémica: la reproducción como pilar de la economía llamada real”. *Investigaciones Feministas*, vol. 2 (2011), pp. 175-187. https://doi.org/10.5209/rev_INFE.2011.v2.38610

9 S. Gil, *Nuevos feminismos. Sentidos comunes en la dispersión. Una historia de trayectorias y rupturas en el Estado español* (Madrid: Traficantes de Sueños, 2011).

10 <https://www.eldesconcierto.cl/2019/10/19/academicos-y-organizaciones-ofrecen-asistencia-juridica-en-medio-de-detenciones-por-protestas-ofrecen-asistencia-juridica-en-medio-de-detenciones-por-protestas/>

11 Véase en Twitter, <https://twitter.com/piqueteudec>

12 Véase en Facebook, <https://www.facebook.com/piquetejuridicovalpo/>

13 Véase en Instagram @atencionpsicologicagratis

14 *24horas.cl*, “Salud a la calle: Voluntarios asisten a heridos en las manifestaciones de nuestro país” (por

camente las movilizaciones, como Pancartas para Chile.¹⁵

Desde los partidos políticos y el Gobierno, se asiste con incredulidad a la capacidad de organización y la gestión voluntaria y gratuita de múltiples recursos de ayuda presencial o de manera *online* en todo el país, con la constante presencia de profesionales de la salud y abogados(as) en las manifestaciones para prestar apoyo o contención, sumada a publicaciones en redes sociales que permiten compartir datos que van desde técnicas simples para “relajar el sistema nervioso central”, hasta qué hacer con la cadena de custodia de un perdigón removido por el propio afectado(a). Lo anterior, sumado a la producción de eventos como el de celebración de año nuevo en la “Plaza de la Dignidad”,¹⁶ da cuenta de un entramado social cuya existencia desconocíamos y que no se asimila a ningún movimiento, ONG ni entidad privada o estatal, sino que responde inorgánica pero coordinadamente a la demanda espontánea relacionada con el estallido social.

La agilidad de la propia ciudadanía para anticipar y canalizar sus necesidades contrasta con la lenta capacidad de reacción de la autoridad, la ineficacia de las instituciones interpeladas en cuanto a dar respuestas sustantivas a las demandas y la superficialidad para abordar el conflicto de los medios masivos.

En los hechos, y a pesar de los esfuerzos desplegados por las elites en el poder para “devolver a la normalidad” la situación del país, es justamente esa normalidad la que parece haber quedado en el centro de la crisis. “La normalidad es violenta”, se lee en varios de los grafitis que saturan los muros aledaños a la denominada zona cero. Tal como plantean en su análisis los cientistas políticos Sergio Toro y Macarena Valenzuela, pareciera asentarse gradualmente en la sociedad movilizada “una creciente conciencia individual y colectiva sobre los pesares que durante años ha atravesado la vida cotidiana de los chilenos”.¹⁷

Consistente con este diagnóstico, la evidencia contradice constantemente a quienes apuestan al cansancio como vector de desmovilización. Una y otra vez, frases como la recordada “Cabros, esto no prendió”,¹⁸ despachada por

Agencia Reuters), 8 de noviembre 2019. <https://www.24horas.cl/nacional/salud-a-la-calle-voluntarios-asisten-a-heridos-en-las-manifestaciones-de-nuestro-pais-3713901>

15 Véase plataforma <https://www.disup.com/pancartas-para-chile-banco-publico-digital-de-pancartas-ciudadanas/>

16 A. González, “Miles de personas celebraron ‘Año Nuevo con Dignidad’ en la Plaza Baquedano”, *biobiochile.cl*, 1 de enero. 2020. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2020/01/01/miles-de-personas-celebraron-ano-nuevo-con-dignidad-en-la-plaza-baquedano.shtml>

17 S. Toro Maureira y M. Valenzuela Beltrán (CIPER/Academia), “Sobre la violenta normalidad a la que los chilenos no quieren volver”, *ciperchile.cl*, 10 de noviembre, 2019. <https://ciperchile.cl/2019/11/10/sobre-la-violenta-normalidad-a-la-que-los-chilenos-no-quieren-volver/>

18 “Cabros, esto no prendió: el día en que el expresidente de Metro les bajó el perfil a las manifestaciones”, *elmostrador.cl*, 25 de octubre, 2019. <https://www.elmostrador.cl/noticias/multimedia/2019/10/25/ca->

Clemente Pérez —expresidente del Metro de Santiago— en entrevista con 24 horas a dos días del estallido, refiriéndose a los llamados a evadir en el tren subterráneo para protestar contra el alza, terminan siendo material para memes y pancartas en las movilizaciones.

Sistemáticamente, asistimos a convocatorias que, variando en su masividad, siguen atrayendo a un número significativo de personas de diversas adscripciones políticas, disciplinares y generacionales, en distintos puntos del país a través de convocatorias ciudadanas transversales, bajo consigas que comparten la necesidad de sostener la presión para lograr cambios, salir de la resignación y mover la barrera de lo posible.

Ante la perplejidad de autoridades y partidos políticos, el uso extensivo de recursos como memes, historias de Facebook o Instagram y estados de WhatsApp que se autoextinguen en 24 horas, han mostrado reiteradamente su efectividad al generar nuevos espacios que rompen el boqueo de los medios tradicionales e instalan estos temas en el debate público. Con ello han facilitado el encuentro virtual y la organización de acciones colectivas, el cotejo de posiciones y el debate.

Las similitudes observadas en esta capacidad de organización y despliegue de diversas formas de protesta constatadas a partir del denominado “estallido social”, gatillado el 18 de octubre pasado por el alza en \$30 de los pasajes de metro,¹⁹ y la movilización feminista que cristalizó el 8 de marzo, suman y siguen. En ambos casos, asistimos al surgimiento de nuevas vocerías y a la irrupción de generaciones más jóvenes en el debate, con un discurso anticapitalista y anti-patriarcal que denuncia las desigualdades con un foco en la concentración de los privilegios en un segmento acotado de la población y aislado de la realidad que enfrenta la amplia mayoría ciudadana. La sinergia entre ambas corrientes ha ampliado la visibilidad y masividad de las reivindicaciones históricas del movimiento,²⁰ contribuyendo a generar un clima de mayor adhesión a sus propuestas, como se observa en el actual debate parlamentario sobre paridad de género en el órgano que eventualmente redactará la nueva Constitución.²¹

Mención aparte merece lo logrado por el colectivo feminista LasTesis, justamente en uno de los puntos más críticos de las reivindicaciones articuladas en torno al llamado 8M: la condena a la violencia. Como parte de una propues-

bro-s-esto-no-prendio-el-dia-en-que-el-expresidente-de-metro-le-bajo-el-perfil-a-las-manifestaciones/latribuna.cl, “La revolución de los 30 pesos”, 25 de octubre, 2019. <https://www.latribuna.cl/opinion/2019/10/25/la-revolucion-de-los-30-pesos.html>

20 M. Veloso y G. Boric, “Política y feminismo: ¿En qué consiste el proyecto feminista del Frente Amplio?”, *elDesconcierto.cl*, 30 de junio, 2017. <http://bit.ly/2eC2G4w>

21 D. Alonso Bravo, “La batalla de las mujeres por un proceso constituyente paritario”, *elDesconcierto.cl*, 4 de diciembre, 2019. <https://www.eldesconcierto.cl/2019/12/04/la-batalla-de-las-mujeres-por-un-proceso-constituyente-paritario/>

ta de artes escénicas, que incluye la *performance* callejera que se pronto se haría viral, recorriendo el mundo,²² la propuesta está basada en textos de la antropóloga feminista Rita Segato.²³

Usando un lenguaje simple y directo que incluye texto y coreografía, Las-Tesis logran dar un nuevo sentido a la denuncia y sanción pública a los agresores, identificándolos con un Estado patriarcal que transfiere toda responsabilidad a cada víctima individualmente, aislándola e invisibilizando la violencia estructural.

La *performance*, realizada siempre en grupos, permite romper simbólicamente ese aislamiento y la vergüenza que acompaña a quienes arrastran la culpa de haber sido agredidas, devolviéndola a las instituciones que sistemáticamente fallan en su deber de garantizar el cuidado y seguridad de las mujeres: la policía, la justicia, la Iglesia y el propio Gobierno a través de la figura del Presidente. La fórmula invierte así lo que el patriarcado hace hasta ahora con las víctimas, transformándolas en sujeto colectivo frente a agresores que, como representantes de esas instituciones patriarcales, actúan individualmente. Y es ese señalamiento individual el que los aísla y culpabiliza en la acusación: "el violador eres tú".

La *performance* logra encarnar de forma efectiva la reflexión sobre la relación de esta manifestación individual y extrema del impulso por mantener la dominación masculina que se expresa en el dominio privado (el cuerpo femenino), proyectándola a la esfera pública. La sintonía con las mujeres a escala internacional da cuenta una visibilidad y un efecto de empoderamiento de las víctimas que no se había observado en ninguna de las campañas públicas contra la violencia de género realizadas hasta ahora.

Desde el punto de vista político, esta energía genera un ambiente ideal para impulsar el avance en la tramitación del Proyecto de ley sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (Boletín N.º 11077-07), que sigue estancado desde su ingreso a la Cámara en 2017,²⁴ lo que aún no se ha gatillado.

Por ahora, los alcances globales de la *performance* siguen ampliándose, mientras localmente su fuerza para interpelar a Carabineros adquiere una relevancia política indiscutible. La institución, que suma al descrédito por malversación de fondos y temas de corrupción,²⁵ su rol fuertemente cuestionado

22 [bbc.com](https://www.bbc.com/mundo/noticias-50694888), "Las Tesis: de dónde viene 'Un violador en tu camino' y cómo se convirtió en un fenómeno feminista mundial" (6 de diciembre, 2019). Véase video en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-50694888>

23 N. Navarro, "Rita Segato: Soy la orgullosa abuela de 'Un violador en tu camino'", *elPeriodico.com*, 15 de diciembre, 2019. <https://www.elperiodico.com/es/la-contra/20191215/rita-segato-soy-la-orgullosa-abuela-de-un-violador-en-tu-camino-7772649>

24 <https://www.minmujeryeg.gob.cl/ministerio/reformas-legales/proyectos-de-ley-en-tramite/>

25 G. Pizarro, "Corrupción en Carabineros: las más de 40 alertas que nadie quiso escuchar", *ciper.cl*, 18

en control de manifestaciones y desmanes, ha sido acusada reiteradamente de abusos y violencia sexual en el contexto de las movilizaciones, siendo la denuncia a través del “himno feminista” creado por LasTesis una de las más reiteradas y con mayor resonancia pública.

La respuesta desde el Gobierno ha sido similar a la descrita respecto de otras formas de autoorganización y protesta: la sospecha sobre la autonomía en el financiamiento y respecto de las responsabilidades tras la autoría. “Han dicho de todo: que nos financia Maduro o la CIA y nosotros decimos ‘no me han llegado ni las siete lucas del Confort y nos están financiando’. Hay videos citando la Biblia, diciendo que hay mensajes ocultistas, satánicos y por eso movilizamos más gente. No son capaces de comprender que mujeres y disidencia se pueden organizar sin un peso de por medio”.²⁶

Más allá de los cuestionamientos, el ejemplo de lo desatado a partir del trabajo de LasTesis da luces respecto del desafío que enfrentan los colectivos de mujeres: pasar del malestar compartido y un diagnóstico más bien fragmentado sobre causas y alcances de la persistente desigualdad, a una agenda común que permita el diseño de estrategias de acción política articuladas y con capacidad de incidencia en la toma de decisiones.

Mientras este desafío se acrecienta y congrega a sectores transversales de la sociedad civil, ha llamado la atención la evidente ausencia de Isabel Plá, ministra de la Mujer y la Equidad de Género, desde que se desató la crisis,²⁷ lo que permite anticipar que no habrá respaldo del Ejecutivo para avanzar en una agenda institucional que enfrente la violencia de género ejercida por las fuerzas del Estado, aquellas que se supone deben garantizar el orden y la seguridad pública.

Aun así, es esperanzadora la sintonía lograda por las demandas de las mujeres y aquellas identificadas con el movimiento social más amplio que mantiene a Chile en tensión.

La vocación contracultural del feminismo, que apunta a la necesidad irrenunciable de vínculos entre todos los seres humanos, y a la relación construida en y por el capitalismo transnacional entre individualidad, poder y control eco-

de marzo, 2017. <https://ciperchile.cl/2017/03/16/corruccion-en-carabineros-las-mas-de-40-alertas-que-nadie-quiso-escuchar/>

26 M. Guajardo Pérez (*La Estrella* de Valparaíso), “Colectivo feminista LasTesis: ‘Nos han dicho que nos financia Maduro o la CIA’”, *soychile.cl*, 12 de diciembre, 2019. <https://www.soychile.cl/Valparaiso/Sociedad/2019/12/12/629688/Colectivo-feminista-LasTesis-Nos-han-dicho-que-nos-financia-Maduro-o-la-CIA.aspx>

27 “Isabel Plá y críticas a su labor en crisis social: ‘He estado desde el primer momento’”, *eldinamo.com*, 20 de noviembre, 2019. <https://www.eldinamo.com/nacional/2019/11/20/isabel-pla-y-criticas-a-su-labor-en-crisis-social-he-estado-desde-el-primer-momento/>

nómico,²⁸ conecta con los diagnósticos dispersos en la base del malestar que alimenta las movilizaciones.

Es compartido el juicio crítico al funcionamiento del capitalismo de las últimas décadas, ya sea el de las grandes corporaciones tradicionales o el de los nuevos monopolios digitales, que ha traído aparejados el aumento de la desigualdad, la precarización del empleo y el empobrecimiento de los asalariados, hombres y mujeres. Desde esa perspectiva, autoras como Nancy Fraser²⁹ perfilan una nueva visión del feminismo que apunta “a un mundo justo, cuya riqueza y cuyos recursos naturales sean compartidos por todos, en el que la igualdad y la libertad sean condiciones de vida reales, no solo aspiraciones”.

Fraser anticipó así los ingredientes que han permitido la reconversión del movimiento: anticapitalista, antirracista, ecologista, conectado con los derechos de la clase trabajadora y los inmigrantes.

Este feminismo está intentando dibujar un nuevo camino, reconociendo que los modelos políticos establecidos no nos ayudarán, que han alcanzado ya un límite, que han llevado a un terrible deterioro de nuestras condiciones de vida. Se trata de superar el feminismo corporativo de élite hacia uno que habla por la mayoría abrumadora de mujeres, recogiendo las preocupaciones de los pobres, la clase trabajadora, las mujeres racializadas, *queer*, *trans*, lesbianas, trabajadoras sexuales, amas de casa, mujeres con trabajos precarios... Estamos hablando de grupos sociales mucho más amplios, con muchas más inquietudes que exceden a aquellas del feminismo liberal, por lo que se podría llamar a esto una forma de feminismo de las clases trabajadoras, siempre que se defina esta idea de una manera mucho más amplia.³⁰

En el entendido de que el capitalismo transnacional sigue necesitando para su funcionamiento la reproducción social del trabajo no asalariado —la crianza, la creación de lazos y vínculos sociales y afectivos, los cuidados, la educación de niños y niñas que sustentan la fuerza del trabajo—, la esperanza parece estar puesta en “nuevas relaciones de clase” que estarían formándose en y a través de los espacios de este trabajo reproductivo social, ofreciendo una plataforma para la articulación de agendas.

Como sostiene Almudena Hernando, el patriarcado, además de un orden político y económico,

28 A. Hernando, *La fantasía de la individualidad. Sobre la construcción sociohistórica del sujeto moderno* (Madrid: Traficantes de Sueños, 2018).

29 C. Arruzza, T. Bhattacharya y N. Fraser, *Feminism for the 99%: A Manifesto* (London / New York: Verso Books, 2019). <https://bit.ly/2J6wp5l>

30 Entrevista a Nancy Fraser (por I. Valdés), “El feminismo es la respuesta a esta crisis del capitalismo”, *El País*, 25 de marzo, 2019. <https://bit.ly/2HXERer>

es un orden lógico, un orden mental. Para mí la clave está en que se valora socialmente todo lo que tiene que ver con lo individual y lo racional, al mismo tiempo que se oculta y se desvaloriza lo que tiene que ver con la emoción y con los vínculos. (...) Para conseguir que se revierta hay que dar importancia al ámbito relacional y a las emociones vinculares.³¹

Tal como se planteó en el *Barómetro de Política y Equidad* anterior, habrá que ver si estas reflexiones, alimentadas por las movilizaciones, logran cristalizar en agendas que, además del diagnóstico, permitan compartir estrategias de acción política para alcanzar las transformaciones estructurales que mejoren las condiciones de vida de las mujeres, y con ellas, del conjunto de la sociedad.

31 Entrevista a Almudena Hernando (por A. A. Gálvez), "Cuanto más avanzan las mujeres, más reacción violenta habrá desde el orden patriarcal", *CTXT – Revista Contexto*, no. 221, 15 de mayo, 2019. <https://bit.ly/2KW50Ws>

Medios de comunicación

LasTesis y la revolución de las hijas

Elisabet Gerber¹

“Y la culpa no era mía, ni dónde estaba ni cómo vestía”.

¿Quién desconoce hoy qué significa esta frase, de dónde surge, a quiénes apunta? La *performance* de un pequeño colectivo de jóvenes chilenas denunciando la violencia patriarcal de Estado devino fenómeno mundial y en un par de días recorrió Berlín, París, Madrid, Bogotá, México, Londres, Lima, Quito, Estambul, y se reproduce por todo Chile. “Un violador en tu camino” es el resultado de una investigación que realiza el grupo LasTesis sobre la violación y su impunidad, basándose en textos de Rita Segato.

LasTesis se toman el escenario nacional cuando las protestas sociales están contaminadas, intoxicadas de gases y venenos, manchadas por vandalismos llamativamente descontrolados e interpretaciones indiscriminadas de lo que sucede. Nunca falta oportunidad para sentir nostalgia por un orden que encubría lo que no se quiere ver.

LasTesis surge también cuando parecía que ya no haría diferencia una denuncia más o una menos por violencia policial, un organismo internacional más o uno menos informando sobre violaciones a los DDHH en Chile. Cuando los bárbaros parecían lograr la naturalización de la barbarie, aparecen LasTesis con su denuncia frontal, irrevocable y precisa, como otra expresión de la tenacidad de las mujeres en tiempos tan ásperos.

Hará no muchos años, alrededor de diez, muchas feministas de generaciones intermedias y mayores nos preguntábamos con preocupación quién

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

recogería el guante de tantas batallas disputadas, y tantas que quedan por dar. Desde algunos rincones, los de siempre, un coro banal y noventero repetía que el feminismo era “antiguo”. “Las nuevas generaciones están en otra”, decían. “Hoy las mujeres trabajan, estudian lo que quieren, las parejas comparten quehaceres domésticos, ya hay presidentas mujeres”. Listo. Y como es habitual, ejemplificaban con el caso extraordinario lo que debería ser la regularidad: la mujer que ganó el Nobel, la gerenta de empresa, la científica destacada, la que brilla en... territorio masculino. Lo engañoso del “ya está” entraña la trampa de siempre: no hagan más nada porque ya está. Mientras tanto, en el campo político las mujeres siguen subrepresentadas; la brecha salarial se ríe de la ley que la prohíbe, y las jóvenes siguen siendo víctimas de violencia de género como lo fueron y lo siguen siendo otras generaciones.

Refutando que las reivindicaciones por la igualdad de género son tema del pasado, entre 2016 y 2017 la ola feminista tomó niveles de masividad inéditos. En todo el mundo y en los más diversos ámbitos, se destaparon casos de abuso sexual con efecto dominó: el relato de una habilitaba a la siguiente, y el estallido de denuncias generó otro nivel de conciencia en hombres y mujeres. Sin embargo, los cuestionamientos van más allá de la violencia y avanzan hacia la deconstrucción de formas sedimentadas de relacionarnos en distintas esferas de la vida.

Afinando la mirada hacia el Cono Sur, ¿qué caminos y formas fue tomando la ola verde-violeta en Chile y Argentina? Más allá de los grandes contrastes en cuanto a la articulación o fragmentación de los movimientos sociales a ambos lados de la cordillera, hay un claro denominador común en la fuerza acumulada de los feminismos y su presencia creciente en la agenda política. En Argentina, aun con una larga tradición de manifestaciones multitudinarias, el poder de convocatoria cimentado sobre el “Ni Una Menos” ha sido la más impactante constante en estos años de ensayos de neoliberalismo tardío. Espalda contra espalda, en un Chile que hasta octubre parecía adormecido, los movimientos de mujeres han sido contundentes dinamizadores de la agencia colectiva. El feminismo, en nuestros países, está a la orden del día. Y es un alivio que así sea, porque los sucesos de estas semanas demuestran que no podemos decir “ya está” cuando siguen tan a mano prácticas que creímos sepultadas en las décadas más oscuras de nuestras historias, como la violación y la tortura por parte de agentes del Estado.

“La revolución de las hijas” es una idea y un libro de Luciana Peker, periodista y referente del feminismo que, recorriendo el país, ve cómo las hijas de los feminismos del siglo XX no solo recogieron el guante de las luchas feministas, sino que llevan la agenda más lejos, con coraje y creatividad.

En estos días aciagos para Chile, LasTesis no dicen PAZ, significativo que se

ha ido vaciando de significado para cumplir con todos, en lo posible, sin rayarle la pintura a nadie. Ellas dicen “patriarcado”. Dicen “violación” y “desaparición”. Dicen “jueces”, “pacos”, “Estado”, “presidente”. No hay eufemismo, no hay zonas grises.

Hablan los cuerpos, las voces y los silencios, interpelando a quienes se niegan a escuchar. Y muchas, tantísimas, aprendemos y amplificamos la denuncia. En entramados de hijas, sobrinas, nietas, abuelas, madres, hermanas, amigas, las mujeres tejemos nuestras revoluciones.

Ciudad

La ciudad es la protesta

Alfredo Rodríguez¹

Paula Rodríguez²

La tarde del viernes 18 de octubre, las puertas de la estación del metro Pedro de Valdivia estaban cerradas. Más de treinta personas, muchas más, rodeaban las escaleras de ingreso. Un grupo de jóvenes intentaba botar las rejas, empujando furiosamente. La policía estaba en el interior de la estación. Los manifestantes gritaban consignas.

Nosotros también gritamos. Como parte del espacio subalterno, nos hicimos parte y exclamamos codo a codo junto a muchos más: “¡Evadir, no pagar... otra forma de luchar!”³

¿Por qué la consigna? Porque, como dice Thoreau, hay leyes injustas.

Hay leyes injustas: ¿Nos contentaremos con obedecerlas o intentaremos corregirlas y las obedeceremos hasta conseguirlo? ¿O las transgrediremos desde ahora mismo?⁴

¿Es justo tener que destinar cerca de un quinto del salario mensual al transporte, si se recibe el salario mínimo? Es más que evidente que no lo es.

¿Es justo tener que escuchar que la solución del exministro de Economía es “madrugar”?⁵ ¿Que ante el reclamo por las alzas de precios en los servicios el

1 Arquitecto, investigador en SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.

2 Dra. en Ciencias Sociales. Fondecyt 3180012 | Universidad Alberto Hurtado.

3 Este grito ya se usó en 2014, en protesta contra otro sistema de transporte público, el Transantiago. Véase “Imágenes de protesta contra el Transantiago”, *El Pueblo*, 2 de julio, 2014. <https://elpueblo.cl/2014/07/03/evadir-no-pagar-otra-forma-de-luchar/>

4 D. Thoreau, *Desobediencia civil y otros textos* (Buenos Aires: Utopía Libertaria, 2009), p. 49.

5 Verónica Reyes, martes 08 octubre de 2019, “Ministro de Economía por alza del Metro: ‘Quien madrugue puede ser ayudado por una tarifa más baja’”, *Biobiochile.cl*, Economía, “Ahí se ha abierto un espacio para

ministro de Hacienda recomiende comprar flores, que habían bajado de precio ese mes? ¿Que la ministra de Transporte no comprenda que a los estudiantes les preocupa algo más que lo que les afecta solo particularmente?

¿Que un día antes de las grandes protestas, un exdirector del Metro declarara en televisión, dirigiéndose a los estudiantes: “Cabros, esto no prendió. No se han ganado el apoyo de la población”?⁶

Tampoco.

Esta es la soberbia de la derecha que intenta dirigir un país como una empresa. A todo esto, decimos “no”.



Fuente: © Paula Rodríguez (2019).

que quien madrugue pueda ser ayudado con una tarifa más baja". <https://bit.ly/2ZDCfT>

- 6 *El Desconcierto*, 23 de octubre, 2019: “‘Cabros, esto no prendió’: El día en que Clemente Pérez le dijo a los estudiantes que su protesta generaba rechazo en la población”. <https://www.eldesconcierto.cl/2019/10/23/cabros-esto-no-prendio-el-dia-en-que-clemente-perez-le-dijo-a-los-estudiantes-que-su-protesta-generaba-rechazo-en-la-poblacion/>

1 El inicio de la revuelta

A partir del 7 de octubre y durante dos semanas, los y las estudiantes saltaron por encima de los torniquetes del metro, como protesta por la subida del costo del pasaje. A comienzos de ese mes se había decretado un alza de 30 pesos.⁷ Esto no se aplicó para estudiantes. Ellos salieron a manifestarse en apoyo a sus familias:

Si bien no nos afecta directamente, protestar con evasión es un acto necesario ante la crisis económica que afecta a nuestras familias y a las demás personas que, en su mayoría, ganan con suerte el sueldo mínimo, y por miedo a protestar, nosotros lo vamos a hacer con ellos y así demostramos la indignación colectiva que existe frente a este tema. (Ayelén Salgado, vocera de la Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios)⁸

El Gobierno calificó estas protestas como evasiones y amenazó con sancionarlas. Los evasores identificados serían notificados y tendrían un plazo para presentarse en un juzgado de policía local, a fin de pagar lo adeudado. De lo contrario, entrarían a un registro de evasores, lo que implica una serie de restricciones; por ejemplo, para obtener una licencia de conducir.

Las autoridades no lograron comprender que se trataba de una acción solidaria, que permitía que los estudiantes salieran de ellos mismos y fueran al encuentro de los problemas de sus familiares y conocidos.⁹

La Ministra de Transporte, Gloria Hutt, declaró “me cuesta entender que cuando hay evidencia de un esfuerzo tan grande de mejorar el transporte público, se atente contra él, menos los escolares que no tienen un argumento, no aumentó la tarifa para ellos”.¹⁰

Esta incapacidad de comprensión (¿para qué te preocupas, si no te afecta a ti?), este esfuerzo sin fruto ejemplificado por la reacción de la ministra, es la base del problema real.

7 Un panel de expertos (tres personas) informa al ministro(a) de Transportes de las alzas según variaciones de precios de diferentes factores. Este panel, por su reglamento, solo puede informar alzas, pero no de rebajas de las tarifas del Metro (aunque alguno de los factores baje sus costos). Véase cooperativa.cl, “Así opera el panel de expertos que sube las tarifas del transporte”, 16 de octubre, 2019. <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/transportes/metro/asi-opera-el-panel-de-expertos-que-sube-las-tarifas-del-transporte/2019-10-16/175053.html>

8 24horas.cl, 18 de octubre, 2019: “Evasiones masivas: En las últimas dos semanas Metro ha registrado 200 disturbios en sus estaciones”. <https://bit.ly/37oum6t>

9 También habían salido a la calle iniciando las protestas masivas de 2006 y 2011.

10 “‘Evadir no pagar, otra forma de luchar’: estudiantes secundarios realizan masivos actos de evasión en el Metro”, *La Izquierda Diario*, 15 de octubre, 2019. <http://www.laizquierdadiario.cl/Evadir-no-pagar-otra-forma-de-luchar-estudiantes-secundarios-realizan-masivos-actos-de-evasion-en>

2 Contra los símbolos del abuso

La protesta expresa claramente una ira generalizada contra los símbolos urbanos de los abusos económicos, sociales, políticos. El viernes 18 de octubre en la noche comenzaron las acciones contra la estación del metro Plaza Baquedano, la que constituye un doble símbolo: por una parte, encarna una referencia al alza del transporte; y por otra, remite a la existencia, en espacios de la estación, de una Comisaría de Carabineros. Ahí, se afirmaba, habían torturado a detenidos en manifestaciones anteriores. Simultáneamente comenzó un incendio en el edificio de ENEL, empresa de energía eléctrica que no solo había pretendido vender a todos sus usuarios del país nuevos medidores “inteligentes”, sino que también había anunciado una nueva alza de las tarifas de consumo doméstico (que alcanzaría un total de 19,7% durante el año 2019).

El incendio de ENEL mostró la fragilidad de los lugares de trabajo: el fuego consumió la escalera de escape construida para adecuar el edificio a las normas actuales de seguridad. Más tarde fueron quemadas nueve estaciones del metro de la zona sur.



Fuente: © Paula Rodríguez (2019).

El presidente Piñera, sin comprender qué ocurría, atribuyó las protestas y desmanes a la existencia de un adversario interno: “Estamos en guerra contra un enemigo poderoso que no respeta a nada ni a nadie”. *El Mercurio* reforzó este desacertado comentario indicando: “El Mandatario afirmó que existen grupos organizados que están en conflicto ‘con todos los chilenos que quieren vivir en democracia’”.¹¹

Los días siguientes aparecieron incendiadas estaciones del metro, locales de las cadenas de farmacias que controlan el mercado, bancos, Instituciones de Salud Previsional (isapres), supermercados; fueron saqueadas oficinas públicas, locales del Servicio Nacional de Menores (Sename) en Concepción y Valparaíso. En todos los casos, acciones con fuertes referencias a los abusos denunciados en las protestas; y muchas de ellas realizadas en territorios que por días no contaron con presencia de Carabineros o del Ejército.

Los daños de infraestructura del metro de Santiago, saqueos, incendios, disminución de ventas, han sido altos. Javier Ruiz Tagle, investigador de la Universidad Católica, en un análisis titulado “Poniendo las cosas en contexto”, compara dichos costos con los ingresos que el Estado ha dejado de percibir por excepciones tributarias, subsidios, colusiones, y otras formas de evasión de las grandes empresas. Su conclusión es que el costo de la protesta es menor que el saqueo de los grandes empresarios.¹²

Al día siguiente de la primera manifestación pública, el Gobierno decretó estado de emergencia. A los cuatro días, había eliminado el alza de los pasajes, pero ya era tarde. A los cinco días, la aplicación de la nueva tarifa de electricidad fue aplazada indefinidamente. A los siete días, un millón y medio de personas se reunía en las calles de Santiago. A las tres semanas se discutía el itinerario de una nueva Constitución; y a las ocho semanas fue destituido el ministro del Interior, por el Congreso. A las doce semanas, continúa la represión.

3 La rebelión del coro

La revuelta popular nos trae a la memoria el ensayo de José Nun, *La rebelión del Coro* (1981),¹³ la asonada de los oprimidos, del pueblo. En la tragedia griega, el centro de la trama era la vida de los héroes; el coro estaba situado en un espacio subalterno y sin rostro; sus caras, cubiertas por máscaras.

El 18 de octubre 2019, en Santiago, el coro se salió del libreto neoliberal. Emergió de su discreto lugar subalterno y se rebeló ante innumerables situa-

11 Camila Lucero, Ignacio Guerra, “Presidente Piñera: ‘Estamos en guerra contra un enemigo poderoso que no respeta a nada ni a nadie’”. 20 de octubre, 2019. Emol.com, <https://bit.ly/2Qbe8I2>

12 Sara Aguilera. “Javier Ruiz-Tagle: poniendo las cosas en contexto”. <https://bit.ly/37mMT2T> 13 Publicado en Nexos, 1 de octubre, 1981; disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=3924>

ciones de abuso. Apareció en el espacio de la ciudad, en la tarde de ese día, sorprendiendo a las autoridades, que creyeron que se trataría de otra protesta más y que a esa hora los coreutas se habían retirado a sus casas. La sorpresa de las autoridades quedó registrada en las redes sociales con la imagen del presidente Piñera en una pizzería celebrando con sus nietos; y ello mientras, simultáneamente, los noticiarios de televisión mostraban una ciudad que comenzaba a arder: la estación Baquedano y el edificio de ENEL. Esa noche los sueños del presidente se derrumbaron. Chile no era un “oasis”. Se esfumaron el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) y la Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático, COP25.

En los días siguientes se comprobó que no se trataba de una protesta reivindicativa solo por el precio del transporte o por una rebaja del costo de las tarifas eléctricas. Era una revuelta social, política, en contra de los múltiples abusos que ocurren en la vida cotidiana de chilenas y chilenos: trabajadores con salarios insuficientes, personas mayores con pensiones mínimas, estudiantes con deudas del Crédito con Aval del Estado (CAE), enfermos con costos imposible de pagar, jóvenes con precios de viviendas o alquileres impagables, alzas de los servicios de transporte, electricidad, agua. Miserias e indignidades que se resumen en el petitorio de los recolectores de basura que, entre sus diferentes demandas por mejores condiciones de trabajo, incluyen la de contar con un baño, una ducha, algo que nos remite a las condiciones de vida de la clase obrera del siglo 19.

En años anteriores, las grandes manifestaciones habían tenido expresiones sectoriales. Las marchas del movimiento ecologista contra la generación de energía eléctrica tenía un lema preciso: *Patagonia sin represas*. Las marchas de los estudiantes demandaban solución al alto costo de la educación: *Educación gratuita*.

Ahora lo que hay es una movilización contra todos los abusos que en los últimos treinta años no han sido resueltos, sino incluso incrementados. El reclamo es *dignidad*. Esta demanda convoca transversalmente a diversas capas de la sociedad chilena y ha sido acogida con una masividad muy pocas veces vista en nuestras ciudades.

El sistema político quedó sorprendido, golpeado. Inicialmente no supo reaccionar, luego declaró la guerra a lo que denominó un enemigo poderoso, cruel.

Quedó en discusión la inmutabilidad constitucional —el libreto que ordena a los actores, a los héroes y al coro—. Algo impensable antes del 18 de octubre.

Para Nun (1981), “la rebelión del coro” señala la aparición de nuevos acto-

res, los oprimidos que la codicia —de los héroes— despoja implacablemente en cada momento de la vida.

La ciudad apareció con su diversidad y simultaneidad como el lugar — siempre en palabras de Nun— para “reivindicar y potenciar los contenidos políticos de la cotidianeidad de todos los sectores oprimidos”. Así lo hemos comprobado estas semanas, desde las grandes multitudes en las plazas y avenidas, al cacerolazo en esquinas de los barrios o desde el interior de las viviendas. Pero, como advierte Nun (s/p) “ni esos contenidos ni esta cotidianeidad están ahí, ya dados, listos para ser aprehendidos en clave empiricista. Requieren ser contruidos como objetos e interpretados”. Y aquí entramos a una discusión histórica.

4 El celular y los alienígenas

La prevalencia del teléfono celular por sobre otros medios de comunicación ha sido la tónica en las interacciones durante estas semanas de protestas. Esto se ha traducido en una sobreproducción de mensajes, vídeos, memes y audios, que han sido enviados y reenviados en cadenas, entre grupos cerrados o listados de personas, organizaciones e instituciones seleccionadas por cada usuario. Se trata de la constitución de sobresaturados espacios contrapúblicos en los que circula una enorme cantidad de información sobre marchas, concentraciones, testimonios, denuncias de abusos policiales, chistes, canciones, entre muchos otros. Esta producción hiperdinámica ha permitido la puesta en circulación expansiva de una cantidad abismal de significantes, en muy poco tiempo.

Un ejemplo de lo anterior fue la difusión de un mensaje (al parecer privado) de la Primera Dama de la Nación, destinado a una amiga suya, en que daba cuenta del pánico que sintió los primeros días de protesta social. Pero pronto su nota salió del ámbito personal y se hizo ampliamente conocida: el domingo 20 de octubre se difundió la grabación en la que se escuchaba la voz de Cecilia Morel diciendo:

Amiga, yo creo que lo más importante es tratar de nosotros mantener la cabeza fría, no seguir calentándonos, porque lo que viene es muy, muy, muy grave. Adelantaron el toque de queda porque se supo que la estrategia es romper toda la cadena de abastecimiento, de alimentos, incluso en algunas zonas el agua, las farmacias, intentaron quemar un hospital e intentaron tomarse el aeropuerto, o sea, estamos absolutamente sobrepasados, es como una invasión extranjera, alienígena, no sé cómo se dice, y no tenemos las herramientas para combatirlas. Por favor, mantengamos nosotros la calma, llamemos a la gente de buena voluntad, aprovechen de racionar la comida, y vamos a tener que disminuir nuestros privilegios y compartir con los demás.

Como sucede con otras comunicaciones mediadas por aplicaciones de telefonía celular (WhatsApp, Facebook, Twitter, Snapchat, Instagram, Telegram, etcétera), uno de los conflictos más habituales remite a cómo se confirma la veracidad de lo que se difunde. El espacio virtual de la ciudad también estuvo en disputa: ¿era Cecilia Morel quien señalaba que el Gobierno no tenía armas para combatir? (Inevitablemente aparece la imagen de un sable de luz, tipo Star Wars, al escuchar o leer la preocupación de la Primera Dama).

Pasaron algunos días hasta que se confirmó, desde La Moneda, que se trataba de un mensaje grabado por la esposa del Presidente de la República.

Los comentarios de Cecilia Morel provocaron todo tipo de reacciones, desde las agresiones escritas y verbales, los comentarios jocosos ante las escasas herramientas analíticas de la Primera Dama para hacer una lectura adecuada de la realidad, hasta los dichos que revelaban algún grado de sorpresa y enojo frente a la naturalidad con que hablaba de sus privilegios de clase.

Por otra parte, y desde su misma orilla política, muchos agradecieron que alguien hablara por ellos, dando cuenta exacta de cómo experimentaron y vivenciaron los primeros días de protesta social:

La ministra Cecilia Pérez aseguró que en el registro enviado por la Primera Dama a un grupo de amigas “les manifiesta lo que creo todos los chilenos sentimos, que es la angustia, la frustración, la desesperación por lo que estábamos viendo y viviendo”.¹⁴

¿Era la primera vez que se anunciaba, con pánico, la llegada de extraterrestres? No. Debemos tener buena memoria. Esta no ha sido la única vez que se ha anunciado una invasión alienígena. Hubo otra, también en octubre. En 1938, Orson Welles provocó gran alarma en la población, al transmitir el siguiente mensaje, desde el Estudio Uno de la Columbia Broadcasting en Nueva York:

Damas y caballeros, tengo que anunciarles una grave noticia. Por increíble que parezca, tanto las observaciones científicas como la más palpable realidad nos obligan a creer que los extraños seres que han aterrizado esta noche en una zona rural de Jersey son la vanguardia de un ejército invasor procedente del planeta Marte.¹⁵

Lo preocupante en el caso chileno es que Cecilia Morel habló de un Otro por completo extraño y diferente para señalar lo que ella entendía por normal y adecuado. Lo que Morel distingue para autodefinirse son los extraterrestres, los que viven fuera de todo el planeta donde ella habita. Ellos vienen por todo

14 Carlos Reyes, “Vocera por audio de Cecilia Morel: ‘Cuando señala que estamos sobrepasados, no se refiere al gobierno, no se refiere a las FF.AA.’”, *La Tercera*, 22 de octubre, 2019. <https://bit.ly/2F5Busr>

15 Josep Gavalà, “La guerra de los mundos, la invasión de Marte que aterrorizó a América”, *National Geographic*, 2019. <https://bit.ly/2MEvHxR>

lo que es de ella y que la constituye: el montón de privilegios de clase de los que goza y que no ha tenido que compartir.

Ciertamente fue alarmante su desconocimiento de la realidad social, también la exigua cantidad de palabras para referirse a una compleja situación que comenzaba a desarrollarse en el país. Pero esto no es exclusivo de Cecilia Morel. Por el contrario. Es habitual y también transversal a otros grupos. Su comentario no fue distintivo de ella o de su clase, tampoco su infinita capacidad para sesgar un análisis a partir de su situación particular.

Es cierto que el día 19 de octubre, casi la mitad de las estaciones del metro habían sido dañadas en Santiago (20 de ellas incendiadas y 9 completamente quemadas), pero poco tuvo que ver con alienígenas. Y nombrarlos, para realizar una lectura de lo sucedido haciendo una comparación con una (hasta el momento) entelequia, poco y nada ha aportado a la resolución del conflicto social. Asunto aparte es el programa *Alienígenas ancestrales*, transmitido por History Channel, donde se vincula con extraterrestres el trabajo realizado para levantar pirámides o trazar las líneas de Nazca, por ejemplo. Pero, lo que sí es cierto es que los alienígenas ni construyeron ni destruyeron las líneas del metro en Santiago de Chile.

Lo que puede ser considerado chocante en esta preocupación es que está relacionada con la construcción de un estereotipo que permite que Morel establezca un orden social y simbólico, señalando aquello que se desvía de lo normal y que está excluido. Ello a partir de la elaboración de un Otros que se vincula con una pregunta que aún no ha podido ser respondida: ¿existe vida en otros planetas aparte del nuestro? Se sabe que en algunos parece haber agua, pero eso es todo.

La hegemonía se conquista, pero también se pierde. Necesita alianzas, agencias, la construcción de sentidos comunes. Morel perderá sus privilegios de clase si esto se incluye en la nueva Constitución. Y será así, porque se trata de un asunto de justicia social y redistributiva.

5 Las veredas y las fachadas

Las calles han vuelto a ser un espacio de furiosa socialización. Las avenidas han cambiado, también lo han hecho las plazas, los paseos, las carreteras y los comercios, la periferia. La revuelta ha modificado el medioambiente construido de una manera no vista antes. También lo han hecho los espacios íntimos: se han modificado las conversaciones entre pares, amigos, parientes, vecinos. Se habla de otras cosas con el desconocido con el que se comparte asiento en el transporte público. Se cruzan insultos si no se comparten opiniones, ópticas, valoraciones. Se opta por el silencio en algunas reuniones de trabajo, familiares o amicales. En las discrepancias políticas se observa claramente que se producen por estados de ánimo que no dialogan entre diferentes.

Toda la superficie de la ciudad ha virado en otra dirección. Basta caminar por la Alameda, eje central de Santiago, para descubrir nuevos signos en el espacio urbano: monumentos reapropiados mediante intervenciones gráficas y pintadas, o solo descabezados; muros cubiertos por diferentes capas de grafitis, afiches y distintas pegatinas; locales comerciales cerrados; sedes de bancos, farmacias e iglesias quemadas; entradas de metro cerradas o bloqueadas con distintos materiales; buses quemados (los primeros días de la protesta); vitrinas cubiertas con planchas de madera o aluminio, otras de fierro soldadas; veredas sin bloques de cemento; semáforos apagados; fuerte olor a meado luego de las manifestaciones.

Más allá del centro, en otros municipios, junto con estaciones del metro y supermercados incendiados, se levantan pequeños homenajes a víctimas en las veredas. La gente se reúne para conversar acerca del devenir en asambleas y cabildos; también marcha por sus barrios. Algunos forman agrupaciones espontáneas para prevenir incendios, saqueos y robos.

6 La plaza ~~Italia~~ Dignidad

Al centro de todo, la ex plaza Italia, renombrada plaza de la Dignidad, el punto cero de la ciudad. Todo parece ocurrir en ese lugar. Cada día, desde la mañana, se reúne gran cantidad de gente para manifestar su descontento. A medida que avanzan las horas, va aumentando la concurrencia. Y si se trata de una tarde en que se ha convocado a una concentración o marcha, es aún mayor el número de personas que confluyen en dicho punto de la ciudad.

En este nuevo espacio urbano, distintos grupos definen y articulan sus relaciones de poder: Primera Línea, grupo de choque y seguridad de los manifestantes,¹⁶ a la que se suman otras, conformando un conjunto orgánico en las protestas en las calles: creadores de elementos para levantar barricadas, obstaculizadores, escuderos, cocteleros, tiradores, punteros, arqueros y enfermeros. La lucha es por ocupar o recuperar la plaza de la Dignidad.

Pero también aparecen pequeños vendedores ambulantes ofreciendo mercancía *ad hoc*: pañuelos, limones, bicarbonato, banderas de distintos tipos (mapuche, anarquista, chilena, chilena de luto), cervezas y refrescos, hamburguesas y burritos veganos, “queques felices”, afiches, imanes, postales, entre muchos otros. Y nuevos héroes urbanos, como PareMan o Capitán Alameda.¹⁷

16 “Qué es y qué expresa la Primera Línea”, por Roberto Fernández, Opinión, *El Desconcierto*, 20 de diciembre, 2019. <https://www.eldesconcierto.cl/2019/12/20/que-es-y-que-expresa-la-primera-linea/>

17 CHVNoticias, 6 noviembre 2019: “PareMan, el nuevo ícono de las manifestaciones que ahora tiene su propio comic”. https://www.chvnoticias.cl/viral/pareman-heroe-manifestaciones-comic_20191106/



Fuente: © Paula Rodríguez (2019).

Lo que se disputa es la plaza de la Dignidad. Ahí se producen enfrentamientos, luchas cuerpo a cuerpo en situación de desigualdad con la policía; pero también desacuerdos verbales con los vecinos que habitan o trabajan en los lugares o con los transeúntes que ven impedido el paso:

Estamos en una angustia que se nos hace insufrible y no entendemos por qué permanece ese grupo de Carabineros, que utilizan esa parte del Metro como una especie de albergue, porque no ofrecen ninguna protección, sino que, al contrario, incitan por presencia, además que al verle la gente sabe que ahí está esa comisaría y son atacados, y con ellos nuestro edificio.¹⁸

Las capas de la ciudad de la desobediencia civil son muchas y producen un espacio urbano denso, en el que se encuentran y confrontan múltiples derechos. La morfología física de la ciudad se activa y enerva, sensible a las demandas de todas aquellas personas que —parafraseando a Thoreau— piensan con libertad, sueñan con libertad e imaginan con libertad.

18 *El Mostrador*, 25 de noviembre, 2019: "Vecinos de Lo Hermida interponen recursos de protección para acabar con los 'ataques a la población' de Carabineros". <https://bit.ly/37iMKxm>

Las representaciones de la ciudad se multiplican. Aparecen los mapas de los detenidos en las protestas, de saqueos, protestas por grupos sociales, infraestructura pública destruida, de incendios, heridos y mutilados por el uso excesivo de fuerza y brutalidad policial.



Fuente: © Paula Rodríguez (2019).

La producción de imágenes se intensifica. Las personas crean sus propios registros de cada acontecimiento, de los cambios en las infraestructuras de la ciudad, utilizando aplicaciones como Instagram o Facebook. Cada una de estas producciones es contrapuesta y sobrevalorada en comparación con los medios de comunicación tradicionales (prensa, radio, televisión). La revuelta a veces se resuelve en un conjunto de imágenes y también en una relación social mediatizada por imágenes. Se dota de objetividad al registro individual, por sobre los contenidos que difunden las corporaciones mediáticas. De lado y lado aparecen vídeos trucados, que circulan por aplicaciones de telefonía celular dando a conocer quiénes fueron los verdaderos artífices y culpables de algún evento catalogado como desastre. Los debates se tornan violentos en los conversatorios virtuales que se despliegan en Internet, también en Facebook o

en otras aplicaciones. O se está ciento por ciento a favor de la movilización, tal cual se produce en estos momentos, o no se ha entendido nada de nada. Por el otro lado, o se reprueba en igual porcentaje los saqueos y la destrucción o se ha sido vencido por la lógica populista de los “países bananeros”.

Cada atropello o violación a los Derechos Humanos enerva aún más los ánimos. Lo mismo ocurre con la indolencia del Gobierno, que solo ve malas decisiones individuales donde hay claras faltas por parte de las instituciones. Las personas mayores recuerdan los tiempos que antecedieron al golpe cívico militar de 1973 y los 17 años de dictadura. Los jóvenes no tienen memoria:

Y es que estos jóvenes del 2019 crecieron sin conocer el miedo, no arrastran consigo los traumas de 1973 y de los años ochenta, pero ven a sus familias tratando de salir adelante con malos sueldos, acudir sin esperanza a la salud pública, acceder a la educación pública sin recursos y esperar una jubilación de mierda, a la vez que son testigos de que el agua potable, la electricidad, los recursos naturales, incluso la salud y la educación son el negocio de otros ciudadanos que son en realidad superciudadanos, dueños de la mayor parte de la riqueza de Chile.¹⁹

El balance, en dos meses, es terrible: dos jóvenes ciegos, más de trescientas personas con heridas y pérdida de visión en un ojo por balines disparados por carabineros a corta distancia. Estas son cifras que no tienen parangón, incluso con los heridos durante la dictadura cívico-militar.

Se suceden las marchas “temáticas”, organizadas en torno a demandas particulares, que forman parte de la petición por el fin del modelo neoliberal: de disidencias sexuales, de pueblos originarios, de agrupaciones ecológicas, federaciones de estudiantes, colegios profesionales, técnicos, barras bravas, movimientos pacifistas, veganos, cristianos, anarquistas, hare krishnas. También marchas y *performances* feministas, como LasTesis, con gran repercusión mundial.²⁰ Los únicos ausentes son los partidos políticos. Todos los otros confluyen en el centro de la ciudad, cada semana.

En este contexto, de calles y ánimos enervados, vale la pena recordar las preguntas que planteó Lúcio Kowarick, hace ya nueve años, en su artículo “La ciudad como espacio de disputa”:

Las agrupaciones urbanas que actúan en las áreas centrales de São Paulo, ¿rompen con los valores del mundo instituido? ¿O representan un nivel

19 Mario Guarda Rayianque, Columna de opinión: “Los jóvenes del 2019, la generación que creció sin conocer el miedo”. *Diario Lagoranco*, 23 de octubre de 2019. cl <https://bit.ly/2tcBrZ9>

20 Ana País, “‘Un violador en tu camino’, de LasTesis: cómo se convirtió en un himno feminista mundial”. Video de la BBC Mundo (2019). <https://www.youtube.com/watch?v=2l6SQqdn2Y8>

organizativo y reivindicativo cuyo alcance busca alterar las prioridades de las políticas urbanas, al mismo tiempo que, en el ámbito de los valores que deben dirigir los usos de una ciudad —“ciudad abierta, democrática para todos”—, producen un discurso cuya retórica no toma en cuenta la sociabilidad cotidiana de la mayoría de los que habitan y trabajan en el centro de la ciudad? ¿Existen redes de solidaridad que generan concepciones éticas de justicia capaces de impactar núcleos institucionales de las decisiones estratégicas sobre la ciudad? (p. 71)²¹

7 Represión

La respuesta del gobierno a las manifestaciones, marchas, concentraciones, acciones de protesta, ha sido la represión militar y policial, con un nivel de violencia y crueldad nunca visto en los últimos treinta años.

Informes de Amnesty International, Human Rights Watch, lo señalaron; y el Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos concluyó:

“Existen razones fundadas para creer” que desde el 18 de octubre se han cometido un elevado número de violaciones de derechos humanos de manos de Carabineros y militares en Chile entre las que se encuentran el uso excesivo e innecesario de la fuerza que ocasionó *muertes ilícitas y heridas, tortura y malos tratos, violencia sexual, y detenciones arbitrarias*. (Destacados en el original)²²

El *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile en el contexto de la crisis social*, del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), del 23 de diciembre, presenta un registro de las violaciones a los derechos humanos cometidos por el Gobierno de Chile en el periodo 18 de octubre al 30 de noviembre:

- **Personas muertas.** El número varía entre 23 y 26 personas. El INDH indica que la Fiscalía Nacional del Ministerio Público mantiene abiertas 23 investigaciones por muertes, 16 de ellas fallecidas en delitos comunes; 2 fallecidas bajo custodia del Estado; y 5 fallecidas por acción de agentes del Estado (p. 27).
- **Personas detenidas.** Según diferentes fuentes oficiales consultadas por el INDH, para el periodo 18 de octubre–30 de noviembre el total de controles de detención alcanzó a 20.583 personas, de las cuales 1379 eran adolescentes; 1098 detenciones fueron declaradas ilegales por los Tribunales de

21 Lúcio Kowarick, “La ciudad como espacio de disputa”, *Proposiciones 37* (Santiago: Ediciones SUR, 2010). <http://www.sitiosur.cl/detalle-de-la-publicacion/?pensar-la-ciudad#descargar>

22 “Los Carabineros y militares en Chile cometieron graves violaciones de derechos humanos”, *Noticias ONU*, 3 de diciembre, 2019. <https://news.un.org/es/story/2019/12/1466641>

Justicia. De este total, solo 950 quedaron con prisión preventiva; el resto, 19.663 personas, quedaron en libertad (p. 61).

- **Personas heridas.** Para el mismo periodo, el INDH recoge información del Ministerio de Salud (Minsal) que, en el marco del conflicto social, registró un total de 11.179 personas heridas para el periodo comprendido entre el 18 de octubre y el 30 de noviembre. De este total, el 12,7% son menores de edad.

Tabla 1. Número de personas heridas a nivel nacional en el periodo de análisis, desagregado por sexo y edad

	Menores a 1 año	Menores	Adultos	Sin información	Total
Hombre	8	996	6.477	215	7.696
Mujeres	1	350	2.336	56	2.743
Sin Información		67	510	163	740
Total	9	1.413	9.323	434	11.179

Fuente. INDH (2019), Tabla 4, p. 31. A partir de información de Minsal.

- **Lesiones en los ojos.** Mas de 300 personas han resultado con pérdida de la visión parcial o total de un ojo, y 5 personas con pérdida de la visión de los dos ojos, como resultado de disparos de balines y bombas lacrimógenas al rostro de los manifestantes desde corta distancia. Nunca en los últimos treinta años se había registrado una situación similar, que expresa una sistemática forma de actuación de personal de Carabineros y del Ejército.

Tabla 2. Principales tipos de lesiones por trauma ocular a nivel nacional

Tipo de lesión	Número
Estallido globo ocular	16
Pérdida de visión por trauma ocular irreversible	5
Lesiones causadas por trauma ocular	296
Total	317

Fuente IHDH (2019), p. 35.

8 La guerra en la ciudad: toque de queda

En octubre de 2019 fuimos los protagonistas obligados de una vuelta al peor pasado de Chile, de la mano de la derecha profunda.

Hace 32 años que no se decretaba toque de queda en el país, en el marco de protestas y revuelta popular.

Después de 14 años de dictadura cívico-militar, solo en enero de 1987 el general Pinochet levantó el toque de queda y no renovó el estado de sitio:

Ambas medidas forman parte de un plan anunciado en la Nochevieja por el general Pinochet, que incluye la autorización para el regreso de exiliados y el acondicionamiento de la ley de partidos políticos. La oposición, mientras tanto, ha diseñado un amplio plan de movilizaciones masivas con un objetivo central: exigir elecciones libres.²³

Esa había sido la última ocasión en que se habían limitado arbitrariamente libertades de circulación y reunión, entre muchas otras. Hasta el sábado 19 de octubre de este año. Ese día, el Presidente declaró:

Estamos en guerra contra un enemigo poderoso, implacable, que no respeta a nada ni a nadie y que está dispuesto a usar la violencia y la delincuencia sin ningún límite.²⁴

Tras su irresponsable anuncio, sacó a la calle 10.500 militares. Un contingente comandado por un general que declaró —en desacuerdo con la Autoridad— que él no estaba “en guerra con nadie”. También sacaron a otros cientos de policías. Todos a copar el espacio urbano.

La pesadilla de hasta el más tibio de los demócratas tomó cuerpo en nuestras calles: tanquetas militares y un enervado y poco instruido contingente militar aprisionando espacios públicos, limitando la circulación de personas; y muy pronto, cometiendo gran cantidad de abusos contra civiles. Todo, en defensa del capital y los espacios de acumulación del capital: un sistema de transporte caro y que no funciona, bancos, supermercados, oficinas de empresas de servicios básicos privatizados y centros comerciales.

Pero los jóvenes no tienen memoria. Quienes nacieron después de 1989 no poseen ningún recuerdo propio de la dictadura. Algunos no comprendieron la mecánica del estado de sitio y pensaban que el inicio del toque era la señal para comenzar a volver a casa. Otros lo entendieron, pero se rebelaron contra esa imposición y no abandonaron las calles. La desobediencia de los jóvenes comenzó a multiplicarse en concentraciones de personas en el centro y en los municipios de mayores ingresos, no solo de Santiago, sino de ciudades de todo el país.

Durante estas semanas se registró en mayor número de personas heridas.

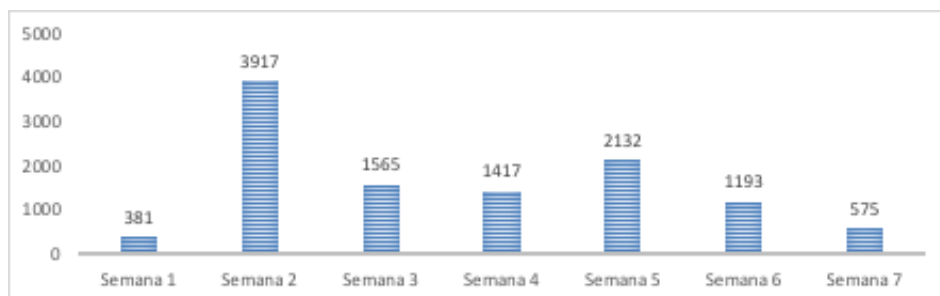
23 Manuel Délano, “Levantado el toque de queda en Santiago de Chile”, *El País*, Internacional, 3 de enero, 1987. https://elpais.com/diario/1987/01/03/internacional/536626812_850215.html

24 “Sebastián Piñera: ‘Estamos en guerra contra un enemigo poderoso’”, *infobae*, 20 de octubre, 2019. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/10/21/sebastian-piñera-estamos-en-guerra-contra-un-enemigo-poderoso/>



Fuente: *El Dínamo* (2019). En <https://n9.cl/uekn>

Gráfico 1. Cantidad de heridos por semana de las protestas



Fuente. INDH (2019), Gráfico 3, p. 32.

El hecho urbano más simbólico ocurrió el lunes 21 de octubre, día en que una marcha con cientos de manifestantes pacíficos que avanzó en el área cercana a la Escuela Militar y barrios de altos ingresos al grito de “¡Sin violencia!” fue detenida por un despliegue militar, mientras carros de asalto cerraban la avenida y se veían francotiradores en los techos.



Fuente: *The Clinic* (2019). <https://n9.cl/k5e0>

9 La protesta más grande: ¡no estamos en guerra!

Una aparición tan enigmática como universal es la de la masa que de pronto aparece donde antes no había nada. (Elías Canetti)²⁵

Una semana después del inicio de la revuelta popular, distintas organizaciones sociales y sindicales convocaron a una marcha de respuesta ciudadana a la declaración de guerra de las autoridades. La masividad de la convocatoria dejó en claro que el Presidente y su Gobierno “habían perdido la guerra”.

Justo una semana después de que estallara la revuelta en Santiago y que esta se extendiera rápidamente a las capitales de regiones y luego a todo el país, se convocó para las 17.00 de este viernes a la llamada “Marcha de la Historia”, una convocatoria amplia, transversal y sin dirigentes a la que le bastó solo una hora para convertirse, en los hechos, en la manifestación más multitudinaria de la historia de Chile.²⁶

Más de un millón doscientas mil personas, tan solo en Santiago, se volcaron a las calles para pedir tres cosas: la salida inmediata de las Fuerzas Armadas de las calles y su retorno a los cuarteles; el retiro en el Congreso de todas las

25 Elías Canetti, *Masa y poder* (Barcelona: Muchnik Editores, 1981), p. 5

26 “Más de un millón 200 mil personas en Santiago y otras miles en regiones dieron la señal política más potente desde el NO”, *El Mostrador*, País, 25 de octubre, 2019. <https://bit.ly/2QBQcMU>

leyes que van contra el pueblo; y la redacción de una nueva Constitución a cargo de una Asamblea Constituyente.

Un movimiento sin líderes u orgánica, transversal, logró ocupar el centro de la ciudad de una manera no vista antes. Miles de personas llegaron a la plaza Italia o lo intentaron. Con distintas pancartas, banderas o estandartes, aparecieron en grupos, parejas o en solitario, a decir que no estábamos en guerra, que no habían llegado alienígenas y que se debía desmilitarizar la ciudad de inmediato.



Fuente: <https://www.radionuevomundo.cl/2019/10/27/cronologia-de-la-protesta-social-esto-no-ha-terminado/>

Ocupantes del centro de la ciudad, desbordado, los manifestantes cubrieron la plaza por completo, también sus alrededores. Los distintos colectivos presentes, desde sus peticiones particulares, confluyeron y enriquecieron la demanda de cambio estructural y el rechazo a las medidas paliativas del Gobierno. Esa fue una pluralista mayoría democrática compuesta de una enorme diversidad.

Hacía tiempo que no nos encontrábamos las caras, entre distintos, pero similares en nuestras demandas estructurales. Con la emoción a flor de piel, volvimos a nuestras casas.

El sábado 26 de octubre, el día siguiente de la marcha más grande de Chile:

El presidente pidió la renuncia de todos sus ministros y anunció que si la situación lo permitía terminarían con el "estado de emergencia". Se levantó

el toque de queda en Santiago, Valparaíso y Concepción, aunque continuará en La Serena y Coquimbo, al norte del país, lo que muestra lo extendidas que están las protestas.²⁷

10 Demandas por la ciudad

La protesta social expresada en la inicial evasión de pago en las estaciones del metro ha dado paso a demandas en diferentes dimensiones, que expresan la fragilidad de la vida cotidiana en materia de salarios, acceso a sistema de salud, previsión social, deudas de los estudiantes, aumento de los costos de vivienda, privatización de los recursos naturales, todo ello en un marco de corrupción de las Fuerzas Armadas y abusos de las grandes empresas. De ahí que, por la masividad y violencia de la protesta urbana e incapacidad de diálogo del Gobierno, la cuestión de una nueva Constitución se instaló en el centro de la discusión política.

Un paso importante en esta dirección lo dio la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), cuyos integrantes —alcaldes y concejales—, además de conocer de cerca los problemas de la vida cotidiana de los vecinos, percibían de manera directa los efectos de las protestas en sus territorios. Fue así que, frente a la indecisión del Gobierno en la búsqueda de una salida política a la crisis de la protesta generalizada, en una Asamblea Nacional de Alcaldes y Concejales (7 de noviembre) acordaron efectuar una consulta ciudadana el 15 de diciembre sobre la necesidad o no de una nueva Constitución Política, los mecanismos para el cambio de dicho documento, las prioridades en demandas sociales, y otras materias de interés de cada municipio.²⁸

El protagonismo que alcanzaron las autoridades locales en la opinión pública con su propuesta de consulta ciudadana sobre una nueva Constitución descolocó al Gobierno, y particularmente a los parlamentarios. Esto apresuró un acuerdo en el Congreso Nacional sobre una hoja de ruta constitucional, con un calendario de plebiscitos, elección de miembros que elaborarían una Nueva Constitución y modalidad con que ello se desarrollaría: una Convención Constituyente para unos, Asamblea Nacional Constituyente para otros.²⁹ Fue

27 “La protesta sigue sonando en Chile”. *Página 12*, 27 de octubre, 2019. <https://www.pagina12.com.ar/227599-la-protesta-sigue-sonando-en-chile>

28 “Asociación Chilena de Municipalidades entrega balance general de la consulta ciudadana municipal 2019”. <https://bit.ly/2rEQCcY>

29 Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Mecanismos de cambio constitucional en el mundo” (2015), los métodos para generar una nueva Constitución, de acuerdo a la experiencia internacional, son los siguientes: Congreso Constituyente, conformado por diputados y senadores; Convención Constituyente, constituida tanto por parlamentarios como por personas escogidas democráticamente solo para este fin; y Asamblea Nacional Constituyente, correspondiente a “un órgano colegiado conformado por un grupo de ciudadanos y ciudadanas electos por sufragio popular para discutir y diseñar exclusivamente un nuevo texto y orden constitucional”.

un acuerdo que, de cierta manera, ordenó (o animó) la discusión política. Lo que vale destacar en este punto es que, a pesar de que la reacción del Congreso y de la mayoría de los partidos restó importancia simbólica a la consulta, las autoridades municipales persistieron y la realizaron el domingo 15 de diciembre. Ese día, alrededor de dos millones y medio de personas participaron voluntariamente en 200 comunas del país.³⁰

La consulta constaba de tres papeletas. En una primera se preguntaba sobre la necesidad o no de una nueva Constitución para Chile, y modalidades de participación en su formulación. Los resultados señalan un casi total acuerdo de las personas que votaron en la necesidad de una nueva Constitución: el 92,2% declaró su acuerdo. En cuanto a las modalidades de composición de la entidad encargada de su redacción, un 71,5% optó por la elección directa de la totalidad de las personas constituyentes.³¹ No se incluyó en esta consulta la pregunta sobre la paridad de género de los constituyentes, cuotas de pueblos originarios, temas actualmente en debate parlamentario.

Tabla 3. Usted está de acuerdo o en desacuerdo con que Chile tenga una nueva Constitución

	Votos 2019	Porcentaje
Acuerdo	2.076.055	92,2
Desacuerdo	151.743	6,7
Nulos	12.378	1,0
Blancos	11.896	1,0
Total	2.252.072	

Fuente: Asociación Chilena de Municipios, resultados Consulta Ciudadana. <https://www.consultaciudadana2019.cl> actualizado martes 17 diciembre.

En una segunda papeleta, las personas votantes priorizaban tres de las demandas sociales que consideraban más sentidas de una lista de once opciones (pensiones, salud, equidad, sueldos, servicios básicos, transporte, seguridad, medioambiente, pueblos originarios, agua, corrupción y abusos).

Los resultados son los siguientes:

30 En www.consultaciudadana2019.cl, actualizado el martes 17 de diciembre 2019, se presentan los resultados de 691 mesas con un total de 2.419.287 votos nacionales.

31 Los resultados oficiales de la papeleta 1 no incluyen los resultados de las municipalidades en las cuales la opción era "asamblea constituyente", y no "convención constituyente".

Tabla 4. Priorización de las demandas sociales

Pregunta	Votos 2019	Porcentaje
Mejorar las pensiones y dignificar la calidad de vida de los adultos mayores	1.155.961	23,0
Mejorar la calidad de la salud pública y su financiamiento	1.105.404	22,0
Acceso y calidad de la educación pública	795.277	15,8
Deuda universitaria (CAE y otros)	379.262	7,5
Reducir la desigualdad de ingresos	371.597	7,4
Reducir costos de servicios básicos (agua electricidad, etc.)	322.644	6,4
Reducir la impunidad y la delincuencia	234.208	4,7
Cuidado del medioambiente y recursos naturales	227.348	4,5
Acceso y calidad de la vivienda	212.182	4,2
Ampliar el acceso al agua	109.480	2,2
Transporte público (calidad, acceso y precios)	90.922	1,8
Blancos	17.955	0,4
Nulos	2.417	0,0
Total	5.024.657	100,0

Fuente: Asociación Chilena de Municipios, resultados Consulta Ciudadana. <https://www.consultaciudadana2019.cl>, actualizado viernes 17 diciembre. Nota: No todas las comunas incluyeron las 11 alternativas planteadas inicialmente por la Asociación Chilena de Municipalidades.

Los resultados muestran las desigualdades de nuestra sociedad, evidenciadas en las bajas pensiones, los problemas del cuidado de las personas mayores, la existencia de dos sistemas de salud y educación (uno privado de mayor calidad y otro público de menor), la disparidad y concentración de los ingresos, el abuso en los precios de las medicinas, entre otras.

Lo que llama la atención es la baja valoración que las personas que participaron en esta consulta otorgaron a la opción “Reducir la impunidad y la delincuencia”. Y ello particularmente por la atribución de presencia de extremistas, delincuentes y narcotraficantes en las acciones de saqueos e incendios. Una respuesta es que un 64% de personas participantes en la encuesta Cadem del 27 de diciembre aprueba la continuación de las movilizaciones, 5 puntos más que en la encuesta del 6 de diciembre.³²

Comentarios finales: La ciudad es el mensaje

Cuando existen situaciones de abusos repetidos que se vuelven intolerables, basta una chispa para que barrios y ciudades sean incendiados. Esto ha ocurri-

³² Plaza Pública, Encuesta Cadem, 27 diciembre, 2019. En <https://bit.ly/353E4tq>

do en otras ciudades, en otros países; por ejemplo, en Estados Unidos, como respuesta a la brutalidad policial en conflictos raciales.

En el caso chileno, la revuelta ha estallado en las ciudades producto de una creciente desigualdad y concentración de riqueza en un sector muy reducido; de robos y colusiones; de desfalcos cometidos por distintas instituciones; de la impunidad con que cometen abusos y agresiones autoridades civiles, religiosas y militares.

La ciudad se ha vuelto el mensaje de la protesta. En el espacio urbano se registran las grandes concentraciones: los muros, las paredes, las fachadas comerciales, relucientes por años, hoy están pintadas con consignas, pegatinas, insultos. El caminante se ve enfrentado a una infinidad de imágenes y situaciones inéditas: los ventanales y puertas de vidrio de entidades bancarias, comercios, edificios públicos, tapiados con planchas de fierro fundidas entre sí (también rayadas y pintadas); las esquinas sin semáforos con problemas de tráfico; barreras de carabineros montados a caballo, y así por delante. Quienes recorren el espacio público de la ciudad perciben claramente que algo está ocurriendo en la calle, en su gente. Y si uno camina y se detiene a leer las consignas en las paredes, ahí están las demandas expresadas en la consulta ciudadana de las municipalidades el 15 de diciembre: mejores pensiones, personas mayores, salud, educación.

Con esta explosión de imágenes se atacan “las distancias habituales, que están a la vista de todos y rigen por doquier” (Canetti, 1981, pp. 9-10).

Las protestas han demostrado cuán sensibles son los límites de nuestras ciudades y cuáles son las verdaderas fracturas internas, las que no son habitualmente perceptibles por la esfera política.

La periferia volcada al centro de la ciudad ha logrado abolir ciertas distancias. También ha demostrado lo que está en la base del modelo económico chileno: un profundo desprecio hacia los Otros, los invisibilizados, los que son relegados a cumplir la función de coro.

En noviembre de 2019 se realizó una pequeña protesta frente a un mall en La Dehesa, uno de los municipios de mayores ingresos en la ciudad. Para el sentido común de los clientes habituales (de las capas altas) del centro comercial era impensable que los manifestantes pudieran ser sus vecinos. Así quedó consignado en una nota de prensa:

En uno de los videos, uno de los clientes del centro comercial increpó a los manifestantes con fuertes epítetos. “Ándate a tu población de mierda, roto concha de tu madre”, dijo.

“Señor, vivimos acá”, le respondió una manifestante.³³

Podríamos finalizar diciendo que es largo el camino para responder al derecho a la ciudad, desde una perspectiva integrada de derechos. Por lo mismo, se puede suponer que estas protestas continuarán por varios meses. Al menos será así hasta que se cuente con una nueva Constitución. Y este será un proceso que podría durar dos años. Pero también dependerá de que se logre que las demandas redistributivas y de representación queden plasmadas en la nueva Carta.

Por lo pronto, existe una medida concreta que, en ciudades fuertemente segregadas como las chilenas, permitiría avanzar decididamente hacia la redistribución de los recursos urbanos: el transporte público de tarifa cero. Esto es, democratizar la circulación y el movimiento de las personas por la ciudad, sin ningún tipo de restricción económica o social.

33 Radio Biobío, “Protesta en el Portal La Dehesa terminó en enfrentamientos entre clientes y manifestantes”, 25 de noviembre, 2019. <https://bit.ly/2FbBrvc>

Medioambiente

Del estallido social a la frustración de la COP25

Flavia Liberona¹

Al inicio del segundo semestre de 2019 se vivía un ambiente casi festivalero, asociado a la realización de la Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático, COP25, que tendría lugar en Santiago entre el 2 y el 23 de diciembre. Chile había sido elegido como sede de la reunión anual de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), y si bien al comienzo del año muy pocas personas sabían en qué consistía esta reunión, poco a poco el tema del cambio climático comenzó a estar presente en la prensa, y desde el mundo público y privado se planificaron numerosas actividades en torno al tema. El Gobierno tomó la iniciativa posicionándolo a través de declaraciones del presidente Piñera y sus ministros, en especial de la ministra Schmidt, quien en diciembre de 2019 asumiría la presidencia de este encuentro. Fue así como les escuchamos decir que esta sería la COP de la ambición,² que sería una COP ciudadana,³ que se respetaría lo que señala la ciencia⁴ y sería la BlueCOP o COP de los océanos.⁵

En el ámbito nacional fue cada vez más frecuente ver o escuchar a líderes políticos hablar sobre cambio climático y relacionarlo con la problemática

1 Bióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile y directora ejecutiva de Fundación Terram.

2 <https://www.efeverde.com/noticias/cop25-ministra-chilena/>

3 <https://www.eldesconcierto.cl/2019/06/26/ministra-schmidt-descarta-firma-del-acuerdo-de-escazu-y-define-cinco-prioridades-politicas-para-la-cop25/>

4 *Ibíd.*

5 *Ibíd.*

nacional, en especial los temas de sequía y zonas de sacrificio; sin embargo, el Gobierno no hizo anuncios sobre cómo se proponía abordar estas situaciones, como tampoco lo hizo respecto de la firma del acuerdo de Escazú.⁶ En relación con esto último, la ministra Schmidt manifestó en reiteradas ocasiones que el tema se estaba estudiando,⁷ y en el mes de septiembre nos enteramos por boca del propio presidente Piñera que Chile no suscribiría el tratado antes mencionado: “Todo lo que establece Escazú está contenido en la legislación nacional. Por lo tanto, no agrega nada. Tenemos Ministerio, Superintendencia, Tribunales. Nuestra legislación protege lo que nosotros protegemos”, señaló.⁸ Sin embargo, quienes conocen la legislación ambiental chilena y el Acuerdo de Escazú, coinciden en que el Presidente está errado.

Para las organizaciones ambientales y movimientos sociales, la COP25 abría una oportunidad de avanzar, a nivel nacional, en materia ambiental y climática. Pero esto requería que el Gobierno en su conjunto comprendiera la importancia del tema y cambiara de rumbo en lo que había sido hasta entonces su prioridad, esto es, promover y facilitar la inversión, disminuyendo los resguardos ambientales. Claramente la voluntad política que se requería para hacer cambios en las políticas públicas incorporando las problemáticas asociadas al cambio climático, no fue tema. Tampoco lo fue el preocuparse de atender en forma integral las problemáticas asociadas al agua o a las zonas de sacrificio.

La opción del gobierno de Piñera fue otra: por una parte, impulsar el envío al Congreso de un proyecto de ley sobre cambio climático; y por otra, comprometerse a actualizar la Contribución Nacional Determinada (NDC). Por ello, durante el segundo semestre el Gobierno puso en consulta pública el anteproyecto de Ley Marco sobre Cambio Climático,⁹ el cual estuvo disponible en la web del Ministerio para recibir observaciones entre el 18 y el 31 de junio, y —según lo señalado por el propio Gobierno— recibió más de 3000 observaciones.¹⁰ En general el proyecto fue calificado como poco exigente o ambicioso, sin el sentido de urgencia en su contenido que requiere la acción climática, además de no dar cuenta de la vulnerabilidad de Chile a los efectos del cambio climático. Otra de las críticas que recibió fue que las acciones de adaptación y

6 Acuerdo Regional sobre acceso a información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en Latinoamérica y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

7 <https://www.eldesconcierto.cl/2019/06/26/ministra-schmidt-descarta-firma-del-acuerdo-de-escazu-y-define-cinco-prioridades-politicas-para-la-cop25/>

8 <https://www.terram.cl/2019/09/presidente-pinera-confirmando-que-chile-no-firmara-acuerdo-de-escazu-no-agrega-nada/>

9 http://consultaciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home_ciudadano?execution=e1s2

10 <https://www.df.cl/noticias/tendencias/df-lab/medio-ambiente-posterga-ingreso-de-proyecto-de-ley-marco-de-cambio/2019-12-18/183908.html>

mitigación que contempla la ley no se comprometían en forma explícita con el respeto a los derechos humanos, más aún cuando durante todo el año se le demandó al Gobierno que firmara el Acuerdo de Escazú.¹¹ Además de ello, algunas organizaciones señalaron que Chile requería una institucionalidad de mayor jerarquía para abordar esta problemática y que, junto con esto, se deberían incorporar medidas de restauración, regeneración y protección de la biodiversidad, a la vez que conceptos como justicia climática y transición justa. A todo ello se sumaron propuestas para llevar a cabo acciones a nivel local y establecer un presupuesto adecuado para la implementación de la ley sobre cambio climático, una vez aprobada. En el mes de diciembre, durante la realización de la COP25 en Madrid, la ministra Schmidt anunció que el proyecto de Ley Marco sobre Cambio Climático ingresaría al Congreso Nacional el 18 de diciembre. Posteriormente el Ministerio del Medio Ambiente informó que se había postergado dicho envío para la primera quincena de enero de 2020.¹²

También en el plano nacional, el Gobierno anunció que presentaría la actualización de la Contribución Nacional Determinada (NDC) de Chile en diciembre de 2019 en el marco de la COP25, como una forma de incentivar a otros países a comprometerse con mayor ambición climática. Sin embargo, su entrega fue retrasada para marzo de 2020. Cabe señalar que las NDC son compromisos de acciones nacionales voluntarias que asumen los países según lo establecido en el Acuerdo de París. Se trata de planes públicos, los cuales deben ser actualizados cada cinco años y ser cada vez más ambiciosos; es decir, comprometerse con mayores reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Chile presentó su primera NDC en 2015, previo a la firma del Acuerdo de París, y comenzó su actualización el año 2018, para lo cual se conformó un comité interministerial liderado por el Ministerio de Medio Ambiente. A este trabajo se debería sumar la información proporcionada por el Comité Científico COP25, constituido con motivo de la reunión que se celebraría en Chile. La propuesta del Gobierno para actualización de la NDC estuvo en consulta pública desde el 16 de octubre hasta el 2 de diciembre,¹³ y aún no se conoce la cantidad de observación recibidas; tampoco se sabe si se incorporaron o no las recomendaciones del Comité Científico, ni la forma en que continuará el proceso. Si bien la propuesta de NDC presentada por el Gobierno es mucho más ambiciosa que la del año 2015, no refleja la urgencia con que el tema debe ser abordado por nuestro país, dada la enorme vulnerabilidad de Chile ante los efectos del cambio climático. Tampoco sigue las recomendaciones de la

11 <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>, Acuerdo Regional sobre acceso a información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en Latinoamérica y el Caribe.

12 <https://www.df.cl/noticias/tendencias/df-lab/medio-ambiente-posterga-ingreso-de-proyecto-de-ley-marco-de-cambio/2019-12-18/183908.html>

13 http://consultaciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home_ciudadano?execution=e1s1#

ciencia, particularmente lo señalado por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPPC) respecto a que no debemos sobrepasar el aumento de la temperatura media mundial en 1,5 °C hacia fines de siglo.

En lo que se refiere a mitigación, la propuesta sitúa a Chile comprometiéndose con una temperatura media mundial que no supere los 2 °C hacia fines de siglo, lo cual es menos exigente y ambicioso que lo planteado en un inicio. Sin embargo, será necesario esperar la propuesta definitiva del Gobierno, la cual debe ser aprobada por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. Según Climate Action Tracker, entidad especializada en analizar las propuestas de NDC de los países, la presentada por Chile en 2019 es insuficiente y nos sitúa entre los 2 y 3 °C de aumento de la temperatura media mundial.¹⁴

Por otra parte, durante el segundo semestre continuó sesionando el Consejo Asesor Presidencial COP25,¹⁵ como una instancia de intercambio entre el Gobierno y diversos sectores en materia climática nacional e internacional. Además, el Comité Científico¹⁶ coordinado por Maisa Rojas hizo lo propio, organizado en siete mesas temáticas, dos de ellas transversales (Adaptación y Mitigación) y cinco sectoriales (Agua, Biodiversidad, Ciudades, Criósfera y Océanos). El mandato para el Comité Científico fue identificar evidencia científica y entregar recomendaciones que puedan apoyar el diseño de políticas públicas en cada una de las siete áreas temáticas abordadas. Durante la COP25 celebrada en Madrid, el Comité Científico hizo entrega al ministro de Ciencia de un resumen de los informes en que trabajaron 600 científicos, denominado “Informes de mesas científicas. Resumen para tomadores de decisiones”.¹⁷

1 Actividades internacionales camino a la COP25

Como es sabido, cada año, entre fines de noviembre y comienzo de diciembre, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) realiza su periodo de sesiones, denominado Conferencia de las Partes (COP). El año 2018, esta reunión (COP24) se efectuó en Katowice, Polonia, donde se acordó el denominado “paquete de Katowice”.¹⁸ Si bien las negociaciones para la implementación del Acuerdo de París se iniciaron en 2016, fue en Po-

14 <https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker/chile-ndc-proposal-2019-10-16/>

15 <https://www.cop25.cl/#/equipo-y-presidencia>

16 <https://www.emol.com/noticias/Tecnologia/2019/04/16/944906/Ministro-Couve-presenta-a-los-lideres-de-las-mesas-de-trabajo-cientificas-para-COP25.html>

17 <https://www.cop25.cl/#/cop-news/htHTkzJ4F1lIKjJvofv>. El informe completo: M. Rojas, P. Aldunce, L. Fariás, H. González, P. Marquet, J. C. Muñoz, R. Palma-Behnke, A. Stehr y S. Vicuña (eds.), *Evidencia científica y cambio climático en Chile: Resumen para tomadores de decisiones* (Santiago: Comité Científico COP25; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, 2019), en http://www.minciencia.gob.cl/sites/default/files/resumen_mesas_21.pdf

18 <https://unfccc.int/es/node/193041>

lonia donde se logró el grueso de los acuerdos por consenso que permitirán comenzar a ejecutar el citado convenio. En términos generales, la COP24 fue catalogada como un leve avance en materia climática. Las críticas apuntaron a que no se logró un claro reconocimiento del rol de la ciencia, en particular respecto del informe especial del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) que apunta a la necesidad de mantenerse por debajo de 1,5 °C para evitar los peores impactos del cambio climático. También se cuestionó el no haberse cerrado la discusión sobre el artículo 6 del Acuerdo de París, el cual regula el mercado de carbono (transacción de emisiones de gases de efecto invernadero);¹⁹ y el que no se lograron avances sustantivos sobre temas específicos relativos a la adaptación al cambio climático y mecanismos para afrontar pérdidas y daños. Es por ello que, desde el fin de la COP24, se sabía que la siguiente reunión (COP25) tendría la importante tarea de lograr los consensos sobre el artículo 6 necesarios para comenzar a implementar el Acuerdo de París en el año 2021. En este sentido, desde que se confirmó que Chile sería la sede de la COP25, las autoridades nacionales y los conocedores de las negociaciones climáticas sabían que el éxito o fracaso de la COP estaría determinado por el nivel de logro de los acuerdos materializados en el citado artículo 6. Dada la urgencia de implementar una acción climática a nivel mundial, vinculada a los consensos en torno a la aprobación del artículo 6, fue que durante 2019 Naciones Unidas realizó un permanente llamado a los países a que asumieran mayores compromisos. Por ello, esta era la COP de la ambición.

Para lograr los consensos posibles de alcanzar en el marco de las COP, previo a esta reunión —que tiene una duración de dos semanas— se realizan encuentros internacionales, cuyo propósito es ir involucrando a los países miembros de la CMNUCC en las discusiones y negociaciones. Durante 2019, estas conversaciones, además de lo relativo al artículo 6, apuntaron a la urgencia por la acción climática y a la necesidad de incrementar la ambición de las NDC. Esto basado en los informes especiales elaborados por el IPCC: el informe 1,5 °C dado a conocer en 2018, el informe sobre Tierras y Desertificación (2019) y el de Océanos y Criósfera (2019).²⁰

Entre el 17 y 27 de junio, en Bonn, Alemania, se realizó la reunión interseccional SB50 de la CMNUCC. En dicha ocasión, los gobiernos discutieron sobre el artículo 6 del Acuerdo de París, en el cual se deben establecer mecanismos de mercado que ayudarán a los países a cumplir una parte de sus objetivos nacionales en cuanto a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Esta es una de las pocas cuestiones que quedaron sin resolver tras la adopción el

19 Acuerdo de París, en https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf

20 <https://www.ipcc.ch/>

año 2018 del “paquete de Katowice”.²¹ Tanto en la SB50 como en la preparatoria a la Cumbre de Acción Climática realizada pocos días después en Abu Dabhi, el Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, y la Secretaria Ejecutiva de CMNUCC, hicieron un fuerte llamado a los líderes mundiales a comprometerse con más acción climática. Guterres señaló: “En todo el mundo, las personas están perdiendo sus hogares y se ven obligadas a emigrar. La situación solo empeorará a menos que actuemos ahora con ambición y urgencia”.²²

Luego fue el turno de la Semana del Clima de América Latina y el Caribe, que se realizó en Salvador de Bahía, Brasil, entre los días 19 y 23 de agosto. Esta contó con la presencia de autoridades regionales, incluida la ministra Schmidt, y su propósito era abordar desafíos y oportunidades para la región en un escenario de cambio climático.

El 23 setiembre de 2019 se realizó en Nueva York la Cumbre de Acción Climática (Climate Action Summit), convocada por el Secretario General de Naciones Unidas el día anterior a la realización de la Asamblea General de Naciones Unidas. Esta no es una reunión habitual que se efectúe cada año. En la ocasión, el propósito de la Cumbre del Clima era hacer un llamado político a los líderes mundiales para que se comprometieran con mayor ambición en materia de los objetivos relativos al cambio climático. En teoría, se les incentivaba a que acudieran a esta reunión con planes concretos y realistas para actualizar sus contribuciones al 2020, siguiendo la directriz de reducir en un 45% las emisiones de gases de efecto invernadero para el 2030 y lograr la carbono neutralidad en 2050.²³ Esta Cumbre se organizó en nueve áreas de acción, lideradas por 19 países: mitigación; impulsores sociales y políticos; movilización pública y de la juventud; transición energética; transición industrial; infraestructura, actuación local y en ciudades; medidas basadas en la naturaleza; resiliencia y adaptación; y financiación climática y fijación de precios del carbono.²⁴ Chile tuvo el rol de liderar el grupo sobre mitigación. Sin embargo, la cumbre no cumplió su propósito, pues pese a los insistentes llamados de Antonio Guterres, poco se avanzó en mayor ambición.²⁵

Entre el 8 y 10 de octubre se realizó en San José de Costa Rica, la Pre COP, instancia destinada a fomentar el diálogo político y preparar el camino hacia las negociaciones que se realizarían durante la COP25 en Chile. En esta ocasión,

21 <https://www.cambioclimaticochile.cl/2019/07/la-conferencia-sobre-el-clima-de-bonn-finaliza-con-una-llamada-de-la-onu-a-cumplir-plenamente-el-acuerdo-de-paris/>

22 Noticias ONU, 30 de junio, 2019. <https://news.un.org/es/story/2019/06/1458592>

23 <https://www.un.org/es/climatechange/>

24 <https://www.cambioclimaticochile.cl/2019/09/cumbre-sobre-la-accion-climatica-en-nueva-york-cual-es-su-relevancia-y-que-rol-tendra-chile/>

25 <https://www.latercera.com/pulso/noticia/queda-camino-la-cop25-despues-la-cumbre-del-clima-nueva-york/833538/>

el país anfitrión hizo importantes esfuerzos para promover la acción climática y mayor ambición.²⁶ En las conferencias realizadas durante estos días se abordaron temas relacionados con las NDC, la elaboración de estrategias de largo plazo, movilidad sostenible, soluciones basadas en la naturaleza, océanos, género, derechos humanos, financiamiento, entre otros. Al encuentro asistieron delegaciones de países, así como representantes de la sociedad civil, gobiernos locales, sector privado, entre otros.

2 Pero antes de llegar a la COP25 en Chile, todo cambió

Luego del estallido social que se inició el 18 de octubre y que desató movilizaciones sociales en todo el país, en un anuncio que tomó por sorpresa a muchas personas, el día 30 de octubre el presidente Piñera comunicó al país y al mundo que Chile no sería sede de la COP25, como tampoco de la APEC.²⁷ Un día después, informó que la COP25 se realizaría en Madrid y que Chile continuaría teniendo la presidencia.²⁸ Fueron días llenos de interrogantes, pues — pese a lo señalado por el presidente Piñera — la confirmación sobre el lugar donde se realizaría la COP le correspondía a Naciones Unidas. Por tanto, en un inicio no se sabía el lugar, la fecha, si Chile asumiría o no la presidencia, y luego hubo preguntas sobre cuánto le costaría esto a Chile. En medio de este cambio radical en la agenda nacional y con movilizaciones sociales ocurriendo en el país, la COP se trasladó a Madrid y se confirmó que Chile asumiría la presidencia. Obviamente, a nivel nacional el tema pasó a ser secundario. El sinnúmero de movilizaciones y la fuerza que tomaban demandas acumuladas por años sorprendía a los habitantes del país, así como la violencia con que actuaba la policía, que dejaba a su paso una creciente lista de denuncias por violaciones a los derechos humanos. Desde la perspectiva ambiental, trasladar la COP a Madrid echaba por tierra cualquier posibilidad de que el Gobierno impulsara una agenda nacional que permitiera avanzar en estas temáticas, aunque ellas no estaban ausentes de las demandas que surgían espontáneamente en todas partes de Chile.

Hasta antes del 18 de octubre, el año había sido confuso en materia de cambio climático, pues, por una parte, el gobierno de Sebastián Piñera insistía en impulsar un conjunto de proyectos de ley cuyo propósito era promover la inversión, disminuyendo o flexibilizando los resguardos ambientales. Y por otra, tanto el Presidente como su ministra de Medio Ambiente y futura presidenta de la COP25 señalaban que era muy importante respetar e incorporar a los compromisos climáticos lo que decía la ciencia —refiriéndose a los infor-

26 <https://www.precop25costarica.com/pre-cop-25/>

27 <https://mma.gob.cl/comunicado-chile-no-sera-sede-de-la-cop25/>

28 <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/10/31/965925/COP25-se-hara-en-Madrid.html>

mes del IPCC—, a la vez que promovían que los países asumieran más acciones para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. En ese sentido, había una percepción de que estábamos ante un doble discurso, dado que en el plano nacional el Gobierno no había comprometido nada significativo. Muy por el contrario, el Ejecutivo había impulsado una serie de proyectos de ley en el Congreso que seguían la línea trazada al inicio del gobierno de Piñera, esto es, promover la inversión. Es así como durante el año 2019, Piñera y sus ministros continuaron empujando la aprobación de proyectos tales como la Agenda “Pro Inversión I” (Boletín N.º 11.747-03), el proyecto que introduce modificaciones al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) (Boletín N.º 12.714-12), las indicaciones sustitutivas presentadas a los proyectos de reforma del Código de Aguas (Boletín N.º 7543-12), de protección de glaciares (Boletín N.º 11.876-12), y de Administración del borde costero y concesiones marítimas (Boletín N.º 8467-12), todos ellos con el evidente propósito de flexibilizar las regulaciones ambientales, y siendo en algunos casos regresivos en materia ambiental.

Y así llegamos a la COP25 en Madrid, con un país en crisis, movilizaciones sociales que continuaban (lo mismo que la represión policial), y en el que las respuestas del Gobierno eran a todas luces inadecuadas e insuficientes. Entre octubre y diciembre comenzaron a surgir espontáneamente cabildos ciudadanos, los que, por una parte, buscaban ordenar y priorizar las demandas; y por otra, manifestar con fuerza la urgencia de contar con una nueva Constitución Política para Chile. Mientras esto ocurría en muchos lugares del territorio nacional, los parlamentarios seguían en lo suyo, discutiendo leyes propuestas por el Gobierno y aprobando la Ley de Presupuesto. Fue solo a mediados de noviembre —casi un mes después de iniciada la movilización social— que se pusieron a trabajar en un Pacto por una Nueva Constitución, el cual fue acordado el 15 de noviembre.

Finalmente, entre el 2 y el 15 de diciembre se realizó la COP25 en Madrid. En ella, durante poco más de dos semanas se sucedieron eventos y encuentros en los cuales los países, organizaciones y empresas tuvieron la posibilidad de mostrar lo que estaban haciendo en materia climática, mientras se realizaban las reuniones y negociaciones previstas con el propósito de avanzar en acuerdos climáticos mundiales. De las negociaciones no hay mucho que decir, pues desde un principio se sabía que el éxito o fracaso con que se mediría la presidencia de Chile en la COP25, tenía que ver con lograr o no los acuerdos necesarios para comenzar la implementación del Acuerdo de París. En particular, lo que se esperaba era cerrar las negociaciones sobre mercados de carbono del artículo 6. Esta no era una tarea fácil, pues —como es sabido— los acuerdos se toman por consenso; por tanto, basta que un país bloquee las negocia-

ciones para que no se logre acuerdo. De hecho, durante la COP24, Brasil había desempeñado este rol de bloquear las negociaciones y posibles acuerdos, escenario que se repitió durante la COP25.

También fue considerado como fracaso que la presidencia de la COP no pudiera comprometer a un gran número de países con metas voluntarias más ambiciosas a partir del 2020. Lo cierto es que menos de la mitad de los países se comprometieron y, lo que es peor aún, entre ellos no están los grandes emisores, como India, China, Rusia, EE.UU., Japón, Australia y Brasil, responsables del 65% de las emisiones mundiales.²⁹ Pero talvez uno de los temas que causó mayor malestar y críticas internacionales hacia el rol que ejerció la presidencia fue la forma en que se condujeron las sesiones plenarias a partir del 13 de diciembre, cuando se debía debatir el texto presentado por la presidencia, el cual —al igual que todas las negociaciones que se dan en el marco de la CM-NUCC— debe ser aprobado por consenso. En esta ocasión, dicho texto fue catalogado como un retroceso y duramente criticado, lo que obligó a Chile a reformularlo, pero solo para que volviera a pasar lo mismo al día siguiente con el nuevo documento presentado. Ya con un día de retraso en el cierre, la ministra de Transición Ecológica de España, Teresa Ribera, salió en ayuda de la presidencia de Chile y en solo seis horas logró generar los acuerdos que quedaron plasmados en el documento “Chile-Madrid, Tiempo para la Acción”. Los análisis y críticas frente a este fracaso se multiplicaron desde distintos países y sectores que reclaman mayor ambición en materia de reducción de emisiones al año 2020, acción climática ahora, el respeto a lo que plantea la ciencia en la materia y la incorporación de temas de derechos humanos. En Latinoamérica y el Caribe han surgido críticas a la presidencia de la COP, por marginar a los países de la región de algunas negociaciones.

Sin duda, analizar los resultados obtenidos en la COP25 no es simple, pues las dificultades para el logro de estos acuerdos no son fáciles de explicar, dado el carácter extremadamente técnico de muchas de ellas, mientras otras tienen que ver con la experiencia; prueba de ello fue la capacidad desplegada por la ministra Ribera de España. Lo que resulta evidente es que el equipo chileno, y en particular la ministra Schmidt, tenían poca experiencia, lo cual pone en tela de juicio el trabajo realizado durante 2019 previo a la COP. En este sentido, resulta muy difícil saber si durante el año se desarrollaron las conversaciones necesarias, se establecieron alianzas adecuadas y se implementaron las estrategias apropiadas para destrabar el camino y lograr los acuerdos durante la COP25. El resultado cierto de lo ocurrido en Madrid es que el principal tema, artículo 6, quedó pendiente de resolución para la COP26.

29 <https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/12/17/fracaso-rotundo-de-la-cop25-y-el-acelerado-debilitamiento-del-acuerdo-de-paris/>

También resulta importante revisar cómo queda la relación de Chile con los países de Latinoamérica y el Caribe, pues desde un comienzo fue evidente que el gobierno de Sebastián Piñera no comprendía que, al asumir la presidencia de la COP25, también debía representar a la región. En este sentido hubo bastante reclamo de nuestros vecinos, en cuanto a no sentirse escuchados y, en algunos casos, incluso marginados de negociaciones. Tampoco la presidencia de Chile hizo esfuerzos para poner en una agenda común los temas regionales asociados a cambio climático, que tienen mucho más que ver con derechos humanos, la agenda de pueblos indígenas, adaptación y mecanismos para afrontar pérdidas y daños ocasionados por el cambio climático, que con solo reducción de emisiones. Otro factor relevante que le jugó en contra a Chile, fue la negativa del presidente Piñera a suscribir y ratificar el Acuerdo de Escazú. La no suscripción de este importante tratado en materia ambiental y de derechos humanos, sin duda le restó posibilidades de liderazgo a nuestro país. A esto se sumaron las demandas sociales del pueblo de Chile y las denuncias sobre violaciones a DD.HH. en el país, que si bien no estuvieron presentes en las negociaciones entre todos los países, sin duda pusieron un telón de fondo para los países de Latinoamérica y el Caribe.

Como sabemos, Chile tiene la presidencia de la COP hasta fines de noviembre de 2020; por tanto, cabe preguntarse algunas cosas: ¿Qué hará Chile durante el año 2020 en materia nacional e internacional en lo relacionado con cambio climático? ¿Existe realmente interés del gobierno de Chile por generar acciones para remontar la derrota? También cabe preguntarse qué pasará con el proyecto de ley de cambio climático durante un año en el cual, sin duda, las prioridades estarán en el proceso constituyente.

Por último, en estos momentos en que los habitantes del país les exigen mayor transparencia a las autoridades, sería conveniente que el Gobierno diera cuenta respecto de qué pasó con los fondos de la Nación asignados a la realización de la COP25 en Santiago.

3 Agua, el tema que aflige a Chile

El año 2019 será recordado como el de mayor crisis hídrica que ha afectado al país. Pero no es este un tema que solo tiene que ver con la sequía prolongada que ha afectado a Chile al menos por diez años. También se lo puede asociar a los efectos del cambio climático y a las debilidades en institucionalidad y gestión de recursos hídricos del país, a lo que se suman el aumento de la demanda y el sobreotorgamiento de derechos de agua. En fin, hacer una radiografía de lo que pasa, en especial en la zona centro norte, puede resultar desolador.

Según la Dirección Meteorológica de Chile,³⁰ el invierno recién pasado se encuentra entre los cinco más secos de los últimos setenta años, y las regiones de Coquimbo y el Maule son las más damnificadas, con déficits de lluvia que oscilan entre 70 y 90%. Esto sin duda ha impactado en las economías locales de subsistencia, afectando mayoritariamente a poblaciones rurales pobres. Pero no es todo. Según resultados preliminares de la actualización del Balance Hídrico realizado por la Dirección General de Aguas (DGA), las precipitaciones han disminuido en gran parte del país, mientras la temperatura media ha ido en aumento. El informe de la DGA señala que para cinco cuencas piloto analizadas, existe entre un 10 y un 37% menos de disponibilidad de agua que hace treinta años.³¹ Por si fuera poco, el *ranking* mundial de estrés hídrico, elaborado por el World Resources Institute, sitúa a Chile en el lugar 18 de los países con mayor riesgo hídrico en el mundo, ocupando el primer lugar de la región de Latinoamérica y el Caribe y encabezando a nivel mundial la categoría de estrés hídrico alto, con una disminución de 40% de la oferta hídrica anual.

En verdad, las cifras son dramáticas y nada indica que la situación vaya a cambiar en los próximos años. Muy por el contrario, basta revisar los estudios que proyectan los efectos del cambio climático en el territorio nacional para darse cuenta de que todo puede ser peor.

El año 2006, el Departamento de Geofísica de la Universidad de Chile dio a conocer un estudio sobre la variabilidad climática del país,³² en el cual se indicaba que habría una disminución del promedio de precipitaciones en la zona centro norte, a lo que se sumaban alzas en las temperaturas medias y la elevación en casi 500 metros de la isoterma cero —es decir, el punto donde el agua se transforma en hielo—, como consecuencia de lo cual disminuye la zona en que se acumula nieve. Con posterioridad a este estudio se han realizado otros, que aportan mayor información pero siguen la misma tendencia. Por ello es inexplicable que los distintos gobiernos, desde el año 2006 a la fecha, no hayan definido acciones para prever lo que podía ocurrir en el país.

Por si lo anterior fuera poco, existe un informe del año 2011 del Banco Mundial, en el cual se da cuenta de los problemas de gestión hídrica que enfrenta Chile. Indica al respecto que no solo no se han implementado las medidas mínimas para afrontar los problemas de gestión y los vacíos de institucionalidad. Con base en tales observaciones, durante el segundo mandato de Bachelet se creó la figura de delegado presidencial, que, utilizando la informa-

30 [http://www.dga.cl/productosyservicios/informacionhidrologica/Lists/Pronostico%20Anual%20Link / Attachments/9/PRONOSTICO%202019-2020.pdf](http://www.dga.cl/productosyservicios/informacionhidrologica/Lists/Pronostico%20Anual%20Link/Attachments/9/PRONOSTICO%202019-2020.pdf)

31 <http://www.uchile.cl/noticias/151328/balance-hidrico-nacional-constatara-importante-variacion>

32 http://dgf.uchile.cl/PRECIS/articles-39442_pdf_Estudio_texto.pdf

ción existente, elaboró la Política Nacional para los Recursos Hídricos 2015,³³ la cual no tuvo más impacto que ser un buen documento.

Y es que el problema de Chile en materia hídrica es complejo. Por una parte, está el tema de los derechos de agua, los que —en definitiva— son derechos de propiedad sobre las aguas, los cuales fueron entregados gratuitamente y a perpetuidad, según lo establecido en el artículo 19, N.º 24 de la Constitución Política. Esto tiene directa relación con la situación que afecta a muchas comunidades pobres, que en la actualidad carecen de toda posibilidad de un abastecimiento mínimo de agua para consumo humano, pues los derechos están en manos de grandes propietarios, sean personas naturales o empresas. Por otra parte, nuestra legislación no establece prioridades de uso, lo que implica que quien tiene derechos de agua los puede usar para lo que disponga, en desmedro de quienes no los tienen, sin considerar la necesidad de abastecimiento de agua para consumo humano, para el mantenimiento de ecosistemas y de economías de subsistencia. Por si esto fuera poco, los derechos de agua, que operan como derechos de propiedad, son transables, divisibles y heredables. Para completar el escenario, el Estado no tiene facultades ni capacidad suficientes para saber quién tiene los derechos de agua, como tampoco si lo que están extrayendo los propietarios de los derechos es lo adecuado o no. Adicionalmente, no tiene capacidad para gestionar los recursos hídricos, ya que no cuenta con facultad expropiatoria en casos de emergencia hídrica, como la que estamos viviendo producto de la prolongada sequía. La consecuencia es obvia: quien tiene más poder tiene más posibilidades de tener agua que las personas y comunidades pobres, que carecen del poder adquisitivo e influencias necesarios para conseguir el cada vez máspreciado recurso. A la problemática descrita deberían sumarse las extracciones ilegales de agua que realizan empresas de distinto tipo, como —por ejemplo— SQM en el salar de Atacama, o los productores de paltas en la comuna de Petorca. Dado este dramático escenario, sin duda estamos tocando fondo y se necesitan cambios urgentes.

El año 2019, el problema del abastecimiento de agua se agudizó. Hasta el mes de octubre, la DGA había decretado 129 comunas del país en escasez hídrica, cifra que comprendía la totalidad de las regiones de Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins y Maule, más catorce comunas de la Región Metropolitana.³⁴ Además, entre los meses de julio y agosto el Ministerio de Agricultura decretó bajo "emergencia agrícola" una extensión de aproximadamente 1400 kilóme-

33 https://www.interior.gob.cl/media/2014/04/recursos_hidricos.pdf

34 <http://www.dga.cl/administracionrecursoshidricos/decretosZonasEscasez/Paginas/default.aspx>

tros,³⁵ que comprenden desde la región de Atacama a la del Maule.³⁶ Cabe destacar que nunca antes se había declarado este tipo de emergencia en pleno invierno, lo cual da cuenta de la severidad de la sequía que afecta a Chile. La información señala que más del 50% de la masa ganadera se ha perdido en esas regiones, dejando del orden de 37.000 agricultores afectados, a lo que se suman 700.000 animales y unas 430.000 colmenas que están en riesgo en las seis regiones. Estos datos no consideran la cantidad de animales que han muerto. Una vez más, nos encontramos ante la misma situación: las personas y comunidades de menos recursos son las más afectadas.

En el ámbito legislativo, al proyecto de ley que reforma el Código de Aguas (Boletín N.º 7543-12), iniciado en 2011 como moción parlamentaria, durante el gobierno de Bachelet se le hicieron varias indicaciones por parte del Ejecutivo; la primera, una indicación sustitutiva en 2014, a la cual se sumaron nuevas indicaciones los años 2015 y 2016. Con estos cambios, el proyecto fue aprobado en la Cámara de Diputados y pasó a segundo trámite constitucional en el Senado. En esta etapa, el gobierno de Sebastián Piñera ingresó en febrero de 2019 una indicación sustitutiva que se encuentra en segundo trámite constitucional, donde se propone mantener las características de duración, transferibilidad y no caducidad de los derechos, con la finalidad de no afectar la certeza jurídica de los titulares sobre el recurso.

Al mismo tiempo, se reconoce el acceso al agua potable como un derecho humano, aunque el uso prioritario del agua para consumo humano solo se aplicaría a la hora de establecer limitaciones en el ejercicio de los derechos de agua, pero no en la constitución de los mismos, como establecía el proyecto original.³⁷ Por último, la indicación sustitutiva del Ejecutivo no reconoce la dramática situación que se vive en Chile respecto de los recursos hídricos y, por tanto, mantiene como algo extraordinario la ocurrencia de la sequía,³⁸ sin considerar la información de los últimos diez años, ni tampoco lo que señalan los estudios sobre los efectos del cambio climático sobre la disposición del re-

35 En: <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/pdtt/-/ta/AR001/AR/AREST/34429882>

36 Diecisiete comunas de la Región Metropolitana de Santiago: Alhué, María Pinto, Melipilla, San Pedro, Colina, Curacaví, Lampa, Til, Buin, Paine, Pirque, San José de Maipo, Peñaflo, Isla de Maipo, Padre Hurtado, El Monte y Talagante (Resolución Exenta 405, con fecha 20/08/2019). Todas las comunas de la Región del Lib. Bernardo O'Higgins (Resolución Exenta 400, con fecha 20/08/2019). Todas las comunas continentales de la región de Valparaíso (exceptuando las comunas insulares) (Resolución Exenta 388, con fecha 07/08/2019). Todas las comunas de la región de Coquimbo (Resolución Exenta 367, con fecha 29/07/2019). Nueve comunas de la región del Maule: Rauco, Licantén, Hualañé, Vichuquén, Sagrada Familia, Péncahue, Empedrado, Curepto y Constitución. Todas las comunas de la región de Atacama.

37 F. Miranda (Fundación Terram), "El derecho humano al agua 'a la chilena'", *diarioUchile*, 22 de marzo, 2019. <https://radio.uchile.cl/2019/03/22/el-derecho-humano-al-agua-a-la-chilena/>

38 F. Tapia V., "Regulación de la sequía en Chile: análisis normativo de la declaración de escasez", *Revista de Derecho Administrativo Económico (REDAE)*, n.º 29 (2019). <http://dx.doi.org/10.7764/redae.29.5>

curso. Esto probablemente ha motivado que entre las demandas más sentidas tras el estallido social aparezcan las consignas “recuperar las aguas”, “no a la usurpación de agua”, “no es sequía, es saqueo”.

Las respuestas a la sequía por parte del Gobierno, antes y después de que se iniciara la crisis social, poco o nada tienen que ver con la búsqueda de soluciones de fondo a los problemas que afectan al país. De hecho, han estado relacionadas con promover inversiones en infraestructura, como embalses, desaladoras e, incluso, la construcción de carreteras hídricas. En junio, en la cuenta anual que el Presidente de la República presenta al Congreso Nacional y al país, se anunció un Plan para la Construcción de Embalses, que contempla el desarrollo de 26 nuevos proyectos que permitirían duplicar de 1,2 millones a 2,4 millones las hectáreas regadas en el país.³⁹ Tal medida iría en claro beneficio de los grandes agricultores de Chile, que —dicho sea de paso— poseen cerca del 75% de los derechos de agua otorgados. A tal medida se suman inversiones e incentivos para proyectos de desalación de agua de mar,⁴⁰ la explotación de acuíferos profundos, la recarga de acuíferos⁴¹ y el reúso de aguas servidas.⁴² En el mes de noviembre, durante la discusión de la Ley de Presupuesto para el año 2020, el Congreso aprobó una indicación enviada por el Ejecutivo que elimina la evaluación ambiental para proyectos de embalses de entre 50 y 300 mil metros cúbicos. Afortunadamente, durante la tramitación de esta indicación se solicitó reserva de constitucionalidad, y posteriormente el diputado Diego Ibáñez presentó un requerimiento al Tribunal Constitucional para anular dicha norma, lo que fue acogido por esta entidad.

A estas alturas, resulta evidente que las acciones promovidas por el Gobierno van en un sentido completamente opuesto a lo que reclaman las comunidades locales, las organizaciones ambientales, y en general los habitantes de territorios severamente afectados por la sequía. Las soluciones propuestas por el Ejecutivo solo van en beneficio de los grandes empresarios, al asegurar a los privados la propiedad legal y funcional sobre un recurso cada vez más escaso, profundizando con ello la injusticia ambiental e intensificando la afectación y/o destrucción de ecosistemas. En este sentido, es importante tener presente que el foco de las inversiones promovidas por el Ejecutivo no está orientado a mejorar el abastecimiento de agua para consumo humano, sino que, más bien, sus objetivos implican acciones que permitan seguir apoyando la producción tradicional a gran escala.

39 <https://www.mop.cl/Prensa/Paginas/DetalleNoticiaSecundaiaMp.aspx?item=2921>

40 P. Larrondo, “Gobierno respalda desalinización del agua para combatir sequía: ‘Llegó la hora de mirarla en serio para dar una real solución’”. *Emol.nacional*, 22 de septiembre, 2019. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/09/22/961894/crisis-hidrica-agua-desalinizacion-Gobierno.html>

41 <https://www.diarioelpulso.cl/2019/10/06/gobierno-da-a-conocer-plan-nacional-de-recarga-artificial-de-acuiferos-como-nueva-medida-para-enfrentar-la-sequia/>

42 <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=103138>

4 Porque la crisis social es también ambiental

Desde que se iniciaron las movilizaciones sociales, la pregunta recurrente es: ¿qué pasa con los temas ambientales? Y si bien las problemáticas ambientales que afectan a los habitantes de Chile no aparecen entre las prioritarias, sí están presentes de distinta forma y en distintas regiones de Chile. Probablemente, los temas más relevados por la sociedad chilena movilizada se refieren a la recuperación de las aguas y el fin a las zonas de sacrificio, pero no son los únicos. A lo largo del país se encuentran otras problemáticas que requieren ser abordadas, entre las cuales no son menores la extracción ilegal de aguas por la industria minera; la contaminación del agua, aire y suelo en distintas partes del país; grandes proyectos inmobiliarios que afectan el borde costero y destruyen humedales; la protección y recuperación de vegetación nativa tanto en la zona norte como en el centro y sur del país; las plantaciones forestales exóticas; la industria salmonera e incluso el cambio climático, por nombrar algunas. Todo ello es reflejo de que, durante años, los sucesivos gobiernos apostaron por promover la inversión, sin importar mucho lo que pasaba en zonas rurales, entre comunidades empobrecidas que debieron aceptar grandes proyectos de inversión en sus territorios. Así, con la venia de autoridades, líderes de partidos políticos y parlamentarios se fueron instalando enclaves productivos en distintas regiones del país: en el norte, la minería; en la zona centro, la agricultura a gran escala, particularmente la fruticultura de exportación (paltas, uva y cítricos), que reemplazó a cultivos agrícolas tradicionales; más hacia el sur, las forestales; y en la Patagonia, la industria salmonera. Mientras todo esto pasaba, en el borde costero de ciertas zonas iban concentrándose centrales termoeléctricas a gas y carbón, que se encargan de abastecer a la industria. También en la costa se instalaron puertos, y en las zonas más privilegiadas, condominios de veraneo para sectores acomodados. Esto fue cambiando el paisaje, las costumbres, los tipos de trabajo, y modificando o destruyendo economías locales.

Junto con promover las inversiones de grandes proyectos, existe una suerte de alianza entre las empresas y los distintos gobiernos. Las comunidades fueron quedando solas, arrinconadas sin ningún apoyo del Estado. Al contrario, los propios funcionarios de instituciones públicas les dijeron que esto era importante para el desarrollo del país, que se abrirían puestos de trabajo; que, en definitiva, mejoraría su calidad de vida. Pero esto no pasó. Lo que sí ha ocurrido es que se contaminaron zonas urbanas y ecosistemas valiosos, se redujo su acceso al agua y a muchas cosas más. Y la rabia y la frustración se acumularon junto con la contaminación y la destrucción de ecosistemas. Lo que hoy las comunidades reclaman es justamente esto: que se las trate con dignidad, que no sean los más pobres los que tengan que soportar

las cargas ambientales negativas, mientras observan cómo los propietarios de los grandes consorcios empresariales siguen acumulando ganancias y presionando para que nada cambie.

Políticas culturales

El despertar de los que sobran

Marcia Scantlebury¹

¿Qué quedará en la memoria de Chile en diez años más sobre este tiempo subversivo? Es probable que perduren solo unas cuantas imágenes del bosque de hermosas banderas mapuches, las únicas que acompañaron a las manifestaciones; una ópera brotando desde una ventana y rompiendo la noche después de un día de manifestaciones o la potente *performance* de las chicas y las seniors de LasTesis. Quizás unos cuantos grafitis de los miles que salpicaron la ciudad, como los de la fachada del teatro de la Universidad Católica que el actor Héctor Morales afirmó que permanecerían allí para testimoniar lo sucedido. Y, por cierto, la banda sonora de las manifestaciones.

El 18 de octubre el país alzó la voz para plantear su descontento y sus demandas y, desde entonces, los elementos significativos de este tiempo han sido la ausencia de banderas partidistas y las canciones de la sublevación entonadas por miles de personas.

Abandonando el rol algo tibio que en estos años desempeñó, la cultura desplegó estos días su capacidad de denuncia, subversión, contención y provocación. Y, estimulada por eslóganes como “Chile Despertó”, pasó a convertirse en instrumento de resistencia y de defensa de los derechos humanos.

1 Música de fondo

Al ser coreadas con insistencia durante las marchas, varias composiciones de antaño o melodías recién estrenadas se convirtieron en verdaderos himnos de la explosión ciudadana. Los jóvenes rescataron —también a su manera— algunas

1 Periodista, integrante de los directorios del Museo de la Memoria y Fundación Equitas, evaluadora del Consejo Nacional de Televisión.

canciones de los años ochenta que jamás se extinguieron en la memoria del pueblo y que siguen teniendo vigencia. Nunca antes en Chile había nacido tanta música en tan poco tiempo. Desde que se inició la revuelta ciudadana, el 18 de octubre, un centenar de canciones intentan traducir reivindicaciones y denuncias, amplificándolas por Internet. Se trata de creaciones que van desde el hip hop a la electroacústica, desde intérpretes anónimos a Noche de Brujas. La mayoría son composiciones nuevas, a las que se suman versiones recientes de otras canciones políticas, como el revival callejero de *El pueblo unido jamás será vencido*, *El baile de los que sobran* o *El derecho de vivir en paz*. Interpretadas hace varias décadas por Los Prisioneros, Quilapayún o Víctor Jara, volvieron a escucharse y se transformaron en la música de fondo y ADN de la explosión social.

Para la canción ícono de la oposición contra Pinochet, *El derecho de vivir en paz*, se elaboró una producción audiovisual de gran factura y se reclutó a varias voces de famosos intérpretes de distintos sexos, estilos musicales y edades. La cantante Francisca Valenzuela describió la iniciativa como producto de la unión entre distintos artistas y de su conexión con la historia del país. El actor Willy Semler aseveró que las artes son un gran vehículo de unión. Y la actriz Daniela Vega confirmó: “No tenemos que separarnos”.

El baile de los que sobran, de Los Prisioneros, se transformó en la banda de sonido de esta *rebelión de los 30*, que partió con evasiones masivas por los 30 pesos de alza en el pasaje del metro y luego dejó a la vista que este no era el único motivo de la furia desatada, sino los 30 años en que la clase política no reaccionó para solucionar los problemas de la gente.

Entre las canciones debutantes de este periodo se cuentan *Cacerolazo*, de Ana Tijoux; *Paco vampiro*, de Alex Anwandter; *Regalé mis ojos*, de Nano Stern; *Plata ta tá* y *La carta* (Violeta Parra) de Mon Laferte. *Despertamos*, de Noche de Brujas; *La Caravana*, de Kuervos del Surque, grabada en tres días y que incluye un video en You Tube; *Sangre en el ojo*, de Rosario Mena; *El pueblo unido jamás será vencido* (Sergio Ortega), de Artistas Unidos de Copiapó. *Adiós Sebastián*, de Sol y Lluvia y *El derecho de vivir en paz* (Víctor Jara), de Músicos por Chile.

Confirmando la vocación anticipatoria del arte, en 2007 el grupo Fiskales ad Hok con su *Lindo momento frente al caos* producía una certera narrativa del momento. Otro tanto conseguía *El hombre es un saqueador* de Mauricio Redolés y Nano Stern con *Respiren menos*. Este músico es hoy aclamado por *Regalé mis ojos*, canción nacida de una frase enviada desde el hospital por Gustavo Gatica y grabada por él en pocas horas.

Jorge González, ícono y líder de Los Prisioneros junto a Claudio Narea y Miguel Tapia, declaró sentirse orgulloso de la vigencia de sus canciones, entre ellas de la popular *El baile de los que sobran*, pero lamentó que siguiesen sonando composiciones como la suya, de mensajes atemporales y transversales,

porque esto parece una señal de que nada ha cambiado “y que seguimos pateando piedras”.

A pesar de estar afectado por las secuelas de un accidente cardiovascular, González recuperó su liderazgo, transformándose en ídolo de una nueva generación y un ejemplo de consecuencia.

Lo que venía se plasmó durante los últimos treinta años en el rap, en el canto popular, en el punk, en la cumbia, en el pop, las décimas, cuecas y cantatas, porque ya entonces, hace treinta o cuarenta años, la música cumplía en nuestro país un potente papel de denuncia. Y ahora el arte volvió a importar.

2 Danza inmortal

También la danza fue protagonista del desborde ciudadano y la imagen de una bailarina posando frente a los carros policiales, plasmada por una pareja de fotógrafos, pasó a ser una imagen fundamental para la memoria del futuro. María Paz Morales y Oscar Seguel immortalizaron con sus cámaras a la bailarina Catalina Duarte el día de la manifestación que reunió a un millón trescientas mil personas, y que ellos intuían que sería histórica. Lo hicieron decididos a marcar un hito para su proyecto *Danza en la urbe*, que persigue sacar a los bailarines de las academias y los teatros y ubicarlos en contextos callejeros. Seleccionaron a esta integrante del cuerpo de baile del Teatro Municipal, porque la consideraron versátil y dispuesta a aceptar el desafío.

Considerando que en Chile estudiar danza es un pasaje a la precariedad, la idea de los profesionales fue hacer que Duarte protestase a su manera. Con este propósito utilizaron una locación ubicada en Santa Rosa, donde estaban ubicados en hilera tres vehículos de la policía, el guanaco al medio y un carro antidisturbios a los lados. Incitaron a Catalina a elevarse en un *grand jete* (salto en que se abren las piernas hasta lograr un ángulo de 180 grados en una línea paralela al suelo; en este caso, a la calle), mientras aferraba una bandera chilena. Esa imagen fue mágica, porque hizo que el tiempo se detuviese dibujando un paréntesis de paz en medio de un escenario violento.

Luego, en menos de un minuto, Oscar y María Paz fotografiaron a la muchacha frente a La Moneda con un carro lanzaguas a su espalda y, en las últimas tomas, la immortalizaron con el rostro cubierto por un pañuelo que la protegía de los gases de las lacrimógenas.

Al día siguiente las redes sociales explotaron ante las doce imágenes de la bailarina seleccionadas por la pareja. La imagen del salto frente a los vehículos policiales fue compartida once mil veces y en Twitter se transformó en *trending topic*. Además, la cuenta de Instagram de Duarte saltó desde 800 seguidores a 2.500. Consultada por la prensa, ella guardó silencio y

solo aventuró un comentario en sus redes sociales: “No tengo el don de la palabra, por eso bailo”.

3 Reír por no llorar

En los últimos años, el mundo cultural ha sido premonitorio en sus diagnósticos y el humor ha operado como válvula de escape y radiografía de nuestra sociedad y del descontento colectivo. Por eso, un capítulo especial en la narrativa contemporánea de este tiempo subversivo lo ocupan humoristas como el argentino Jorge Alís, Stefan Kramer, Daniel Alcaíno o Bombo Fica, que han venido poniendo en escena la dramática desigualdad, abusos e injusticias que se viven en Chile.

Stefan Kramer fue al grano: “Hay una fuerza transformadora de la que quiero ser parte”. Alís, actor, comediante y activista social realiza videos sobre la contingencia destinados, según él, a lograr que, de una vez por todas, Chile sea “la copia feliz del Edén”. “Queremos una mejor calidad de vida y terminar con los abusos y la desigualdad”, advierte, o “Chile se despertó con hambre y sed de justicia”. Fabricio Copano no se quedó atrás y produjo una serie de videos que abordan con ironía la situación del país.

Cientos de comediantes se reunieron en Recoleta para intercambiar opiniones y bromas. “He visto colegios donde los niños se suicidan porque no tienen futuro”, se lamentó Mauricio Palma. Agregó que los poderosos nos quitaron las asignaturas de Historia, Educación Cívica y Filosofía para que no pensemos, porque para ellos el único valor es la productividad.

La gente debe tener sospechas, según declaró Fica en 2012, porque en este país hay grandes mentiras envueltas en pequeñas verdades. Y recordó que de esta constatación nació su famosa frase: “Sospechosa la huevía”. Sostiene que en el pasado la gente normalizó los abusos, luego se reconoció en estos cuando eran descritos por los comediantes y ahora, además de reconocerlos, se empoderó y no los acepta.

Algunos humoristas confesaron que al comienzo del estallido social enfrentaron con miedo y pisando huevos a un público hipercrítico. Hoy, en el ambiente se discuten y desmenuzan las rutinas que se presentarán en el Festival de la Canción de Viña del Mar, expresándose temor ante la posibilidad de que se haga presente algún tipo de censura, abierta o encubierta.

El debate de los organizadores sobre la realización de este evento duró poco y la mayor parte de los artistas se pronunció a favor de su realización, considerando que les da trabajo a cientos de personas y contribuye al turismo en la región de Valparaíso, donde la violencia ha hecho estragos. Sin embargo, sigue en discusión la pertinencia de la realización de la gala, que se caracteriza por exhibiciones de lujosos vestuarios y escenarios grandiosos.

Dieron la nota discordante animadores como Luis Jara y Ernesto Bello-ni, que reconocieron no haberles tomado el peso a los motivos de la crisis e hicieron un *mea culpa*, lo que fue muy criticado en las redes sociales, donde muchos usuarios señalaron que, después de años de recorrer el país haciendo sus presentaciones, resultaba inaceptable que no se hubiesen percatado de la desigualdad y la injusticia.

4 Hasta la tele

La radio y la televisión no han sido inmunes al fenómeno social que vive el país y hubo duras críticas a los medios de comunicación, especialmente a la televisión. Considerando que esta industria es una de las más desiguales del país, surgieron ácidas discusiones en torno a la cobertura de los canales de televisión y a la necesidad de que los famosos transparentasen sus sueldos. Así se lo hizo saber el senador socialista José Miguel Insulza a Tonka Tomicic, emplazándola en el matinal del 13 a confesar su salario.

“Volvimos a los 80. Sin querer”, dijo Tamara Acosta, protagonista de *Los 80*, la popular serie que mostró la vida en Chile durante la dictadura militar.

Hubo también quienes comentaron que uno de los efectos impensados de declarar una guerra inexistente y sacar a los militares a la calle fue, hoy en día, convocar a los espectros de la dictadura. Y algún nostálgico sostuvo que nunca el arte fue más importante que en ese periodo. “Ir al Ictus me parecía una subversión, devorar películas en el Normandie ayudaba a iluminar el apagón cultural. Uno quería más, todos querían definitivamente más. Consumir arte era resistir, era de alguna manera socavar el sistema” (Alberto Fuguet, *La Tercera*, 9 de noviembre, 2019).

La cantante Denisse Rosenthal confesó estar viviendo días de angustia y reflexión. El actor Juan Pablo Sáez expresó su molestia por lo superficial de los temas abordados en un programa de Chilevisión en el que participaba. Y el público criticó a la actriz Daniela Palavicino por aparecer en una teleserie vestida de carabinera.

La animadora María Luisa Godoy propuso compartir su sueldo con quienes trabajan en su equipo y, hablando de jefes, la humorista Belén Soto defendió al suyo, Kike Morandé, argumentando que, a pesar de su postura política, él jamás había censurado las opiniones de los integrantes de su equipo cuando era distintas a la suya.

El mismo día del estallido social, la polémica animadora y cantante pinochetista Patricia Maldonado dejó de aparecer en la Radio Agricultura. Kel Calderón “funó” al dueño de una agencia de publicidad donde trabajaba, “al machito que me acaba de amenazar porque yo apoyo al movimiento”. El abo-

gado Daniel Stingo dejó el matinal en que participaba como panelista y ahora se dedica a explicarle a la gente los soles y bemoles de las reformas a la Constitución. Así mismo, la ex miss Chile y animadora Camila Recabarren renunció a su trabajo en la pantalla, anunciando que viajaría a vivir en el Valle de Elqui.

Siguiendo los pasos del actor Alejandro Goic, que abandonó el matinal *Mucho Gusto* cuando entró al estudio Patricia Maldonado, el actor Claudio Arredondo se retiró del programa de Canal 13 *Bienvenidos* por dichos de Alberto Plaza, quien, entre otras cosas, sostuvo que en Chile la fuerza pública está amarrada de manos. Arredondo fue más allá y solicitó derechamente la renuncia del Director General de Carabineros.

Los artistas, en general, han criticado el comportamiento de la fuerza pública. “Parece que se va entendiendo la estrategia del Gobierno”, comentó Sigrid Alegría. Afirmó que lo que este busca es el avance del caos para que la gente comience a preocuparse más por el descontrol en las manifestaciones que por los problemas del país.

El presidente de la Comisión Chilena de Derechos Humanos, Carlos Margotta, y actores como Goic, Daniel Muñoz y Daniel Alcaíno, anunciaron que interpondrán una denuncia penal contra el presidente Sebastián Piñera y quienes resulten responsables por las violaciones a los derechos humanos durante las marchas.

El dirigente de los artistas Ignacio Achurra informó a los medios haber recibido más de cincuenta denuncias de actores y colegas heridos durante las manifestaciones.

5 Hasta los Grammy

Fueron muchos los que aplaudieron la *performance* de Mon Laferte (Montserrat Bustamante) en Las Vegas durante la entrega de los Grammy Latinos, ceremonia donde su disco *Norma* recibió el premio al mejor álbum de música alternativa. En esa oportunidad, la pluritalentosa cantante se detuvo en la alfombra roja para leer una décima de la payadora Fabiola González (La Chinganera) y se quitó la parte superior del vestido para quedar con el torso desnudo, donde se leía: “En mi país se tortura, se viola y se asesina”.

El *topless* se viralizó rápidamente y le valió felicitaciones de figuras como Daniela Vega, Julieta Venegas, Kevin Johansen. Sin embargo, al mismo tiempo, le generó un conflicto con las redes sociales y sus políticas de contenidos, ya que Instagram limitó la publicación de sus fotografías. “Quería llamar la atención para que todos sepan lo que pasa en Chile”, declaró la artista, que desde hace varios años vive en México.

Sorprendente fue así mismo la gestación de su nuevo single *Plata ta tá*,

también inspirado en el estallido social chileno y que tuvo lugar en el baño de un hotel de Las Vegas.

La intérprete viajó desde México a Santiago una semana después de las primeras manifestaciones en el país, para sumarse a las actividades organizadas por un amplio colectivo de músicos nacionales bautizado como *El Largo Tour*, que junto a médicos, psicólogos y abogados recorrió poblaciones y tomas en todo el país. Con algunos de sus integrantes, como Pablo Ilabaca, Elizabeth Morris, Denisse Malebrán y La Chinganera, la viñamarina preparó el mensaje que, en caso de ganar, leería ante el público de Las Vegas y millones de televidentes en el mundo. Esta última le envió entonces su décima, creada 24 horas antes de los Grammy, que incluye frases como “Chile me dueles por dentro, me sangras por cada vena, me pesa cada cadena que te aprisiona hasta el centro”.

Entrevistada en CNN por Patricia Janiot, la periodista le enumeró los desmanes ocurridos en Chile y Laferte la desafió a responderle “a título personal” si los daños que ocasionaba la policía disparando sus balines a la población que se manifestaba en forma pacífica, con resultado de pérdidas de vidas o de ojos, no le parecían más graves que su listado de pérdidas materiales. “Hay muchos casos en donde la misma policía y los militares fueron quienes estuvieron incendiando”, puntualizó Laferte en referencia a los 25 ataques al metro cometidos en 45 días de manifestaciones.

Esto desató las iras de Carabineros, institución que reaccionó anunciando la presentación de acciones civiles y penales contra la cantante. Consultados por los periodistas, sostuvieron que el objetivo de esta diligencia es que tanto Laferte como el abogado Klaus Dreckmann, que también involucró a esta fuerza en violaciones a los derechos humanos, presten declaración ante los fiscales y aporten los antecedentes con que cuentan para formular tan graves acusaciones. “Yo era un *fan* de Mon Laferte, ahora soy más *fan*”, fue la reacción inmediata de Jorge González.

Al robarse los titulares, y sin quererlo, Laferte hizo que pasara desapercibida la protesta del famoso cantante vecindado en Estados Unidos Alex Andwanger, que también concurrió a los Grammy con un letrero que emplazaba a la audiencia: “¿Sabía usted que en Chile se violan los derechos humanos?”.

En el convulsionado panorama nacional irrumpieron, incluso, figuras del más allá, como Felipe Camiroaga. Haciendo referencia al mural de un artista urbano que lo caracterizó vestido como superhéroe, su hermana, Paola Bontempí, declaró por redes sociales que, si bien su hermano no tenía tal atributo, era un demócrata social que en más de una oportunidad había alzado la voz para defender a su tierra y a su gente. “Ojalá esta pintura fuera cierta y mi her-

mano estuviese vivo y tuviera el poder de traer justicia y paz a Chile. Pero me temo que este es solo un mural precioso en medio de un país roto y dolido”, concluyó.

6 Momento de mujeres

París, Londres, Barcelona, Nueva York, Ciudad de México, Estambul y Bogotá. Las mujeres de todos estos lugares se rindieron ante la performance *Un violador en tu camino* ideada por el colectivo LasTesis.

Esta intervención artística, que atravesó las fronteras y cuya letra no solo ha sido cantada en español, sino en turco y francés, sigue convocando a miles de mujeres de todo el mundo, que han replicado la coreografía y la canción creada por cuatro mujeres de Valparaíso: Dafne Valdés, Sibila Sotomayor, Paula Cometa y Lea Cáceres, que hace un año y medio se juntaron para investigar la teoría feminista y traducir su mensaje a un lenguaje audiovisual y musical. Y el lunes 25, Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, sus intervenciones en Santiago y Valparaíso comenzaron a ser difundidas en las redes sociales.

Acompañadas por un *beat* electrónico y con los ojos tapados por un pañuelo negro, centenares de chilenas cantaron al unísono y bailaron: “Y la culpa no era mía, ni dónde estaba, ni cómo vestía. El violador eras tú”.

Ya el viernes 19, la presentación circulaba por distintas ciudades del mundo y en su internacionalización desempeñaron un papel determinante redes sociales como YouTube, Twitter o Instagram. La iniciativa incluye rayados con tiza en el piso, donde se escriben mensajes que repudian la violencia contra las mujeres.

“Hoy puedo mirar de frente, sin culpa”, confesó la actriz Ingrid Cruz, revelando que en su niñez fue víctima de abuso sexual y que se atrevió a hablar del tema por el impulso que le dio la canción. Después de sus declaraciones, muchas mujeres siguieron su ejemplo. Entre ellas, Estela Lavín, hija del alcalde de Las Condes, que enumeró vía Twitter varios atropellos sexuales que había experimentado desde niña y de los cuales había mantenido ignorante a su padre, hasta ahora.

Según los psicólogos del ramo, los traumas tienen que ver también con el desconocimiento social de dramáticas vivencias, pero cuando un grupo como LasTesis les da la oportunidad a las víctimas de reconocerse en esta experiencia, se produce una validación social de que lo vivido ocurrió, y no solo a la persona afectada sino también a sus compañeras de trabajo o a sus amigas.

7 El lado B

Además de proporcionar épica y emociones, el arte es fuente de trabajo y de sustento para miles de creadores, intérpretes, productores, iluminadores, soni-

distas, técnicos y acomodadores del sector cultural, que se han visto afectados por la caída de la mayoría de los eventos programados para esta temporada. Así lo señaló en carta a *El Mercurio* Horacio Salinas, presidente de la Sociedad Chilena del Derecho de Autor (SCD) (desde 2016, Sociedad Chilena de Autores e Intérpretes Musicales).

Producto del toque de queda, que duró siete días, de las dificultades en la movilización y los problemas de seguridad para el público y los actores, entre el 18 de octubre y el 18 de noviembre la actividad del circuito cultural en Santiago experimentó innumerables suspensiones y reprogramaciones. El caótico escenario del país golpeó la organización de varias actividades masivas programadas para el verano, muchas de las cuales se cancelaron, mientras otras están siendo evaluadas.

A pocos pasos de Plaza Italia, el GAM —Centro Cultural Gabriela Mistral— cerró durante once días, fue objeto de rayados y focos de incendio en la segunda etapa del edificio. Sin embargo, el 30 de octubre reabrió con el recital *Víctor Jara sinfónico* y las funciones de teatro de *La pérgola de las flores*.

El Museo de la Memoria estuvo cerrado algunos días y se reactivó con cabildos sobre diferentes temas sociales vinculados al feminismo, salud mental y patrimonio. “Somos un espacio que no entra en la lógica de la guerra. Reafirmamos los valores de la democracia, los derechos humanos y la no violencia activa”, declaró su director, Francisco Estévez.

Especialmente perjudicados resultaron los cines independientes y los de regiones. Y varias salas de teatro, como la del GAM, tuvieron que rebajar el precio de sus entradas y adelantar sus horarios. Proliferaron las promociones por Internet y se improvisaron programas como el “Paga lo que puedas”, en el Centro Cultural Matucana 100.

La mayor parte de las compañías de teatro que se autogestionan funcionan como pequeñas pymes y sus integrantes se debaten hoy entre la necesidad de volver a la calma y la de no rendirse en la lucha por los cambios que el país demanda. Así, han ido retomando su actividad poco a poco y tratando de recuperar a su público. “Se han perdido muchos trabajos. Hay que bajar las revoluciones y llamar a la paz”, declaró el actor Cristián García-Huidobro.

La SCD organizó una conferencia de prensa para manifestar su preocupación por los problemas que enfrenta el sector y llamó a las entidades públicas, desde los municipios hasta el Gobierno Central y la empresa privada, a retomar la actividad cultural y promover la reactivación de la industria de la música.

Pero, si bien es cierto que la situación de los artistas en estos días dista mucho de ser lucrativa, al mirar el vaso medio lleno es posible constatar que, ante la crisis, ellos solidarizaron con las demandas de la gente, participaron en

las manifestaciones y salieron a la calle. Recorrer el país cantando y actuando gratis en ciudades, pueblos y barrios los acercó a un público que en el último tiempo los percibía algo distantes. Francisca Valenzuela, Manuel García y Mon Laferte visitaron en el *Largo Tour* las poblaciones y ciudades del país en apoyo al movimiento. Otro tanto hicieron grupos como el Inti Illimani.

Los artistas abrieron sus redes sociales para ayudar a los que lo necesitan, poniéndose a disposición de las pymes para publicitar a pequeñas y medianas empresas en su Instagram. Son los casos de Katina Huberman y Jorge Zavaleta. Mientras tanto, Begoña Basauri y Héctor Morales ofrecieron sus autos para traslados en los días más caóticos.

8 Adelantados

A pesar de que Alfredo Castro tenía programada su participación en *Excesos*, un montaje en el GAM y la segunda temporada de *Mano de obra*, de Diamela Eltit, el estado de emergencia y el cese de las actividades culturales lo dejaron cesante. “Y así lo asumo, entendiendo la realidad”, comentó el actor (*La Tercera*, 26 de octubre, 2019). Agregó que, a su juicio, la escritora fue una iluminada y se adelantó a más de quince años de historia. “y es porque la creación artística siempre se adelanta a la reacción política”.

Pone como ejemplo la película *Ema*, de Pablo Larraín, que mostró anticipadamente lo que hoy se ve en las calles con la quema de semáforos, paraderos y calles. Señala que se trata de algo similar a lo que sucede con Andrés Wood y *Araña* o con Sebastián Muñoz en *El príncipe*. O con obras emblemáticas como *La apariencia de la burguesía*, inspirada en *Los pequeños burgueses*, que Gorki escribió en 1901 y ahora reescribió Luis Barrales, para ser presentada en la sala de la Universidad Finis Terrae y que parece situada en el día de hoy.

A Castro le parece notable el desafío a la autoridad que se percibe hoy en la gente, que se mantuvo en la calle incluso durante el toque de queda en los días en que rigió. Sostiene que antes del estallido social estaban todos luchando por su parcela privada, incluso los artistas por los recortes en cultura, sin darse cuenta de que esta demanda era también de otros.

Para él, la sensación de abuso no es —como dijo Carlos Peña— una especie de irrupción de un imaginario adolescente y sin destino. “Él, como muchos otros de derecha, evidentemente no están viendo nada. Lo mismo el Presidente, que no escucha ni a sus ministros. Mucho menos a la gente”. Reconoce, sin embargo, que, en el teatro, en general, “no hay un trabajo riguroso de transgresión y entonces pierde contacto con la realidad y las audiencias”. Se lamenta, además, de que muchos jóvenes hayan confundido ese rigor con el traspaso literal del testimonio a la escena, “pero ese no fue el trabajo que hicimos junto a La Memoria ni tampoco el de las Yeguas del Apocalipsis o el CADA [Colectivo Acciones de Arte]”.

Comenta que aquellos a quienes la gente está interpelando por desmarcarse de las manifestaciones son los que trabajan en televisión, y que él no hace televisión desde hace muchos años. Agrega que duda de que la gente que hasta algunos días atrás les hacía propaganda a jabones o tratamientos de belleza y vinos, pueda seguir haciéndolo de la misma manera. “Porque el movimiento ha sido tan radical que a nadie se lo perdonaría”.

Sostiene que es también la gente que hace televisión la que aparece como representante de ciertos privilegios, de sueldos muy altos, frivolidades y mundos paralelos: “Se los asocia con lo más negativo del sistema”. Termina diciendo que “incluso el teatro que se tiene que hacer en Chile de ahora en adelante está también en entredicho, y tendrá que replantearse y no sabemos aún hacia dónde va”.

9 Otra literatura

Pareciera que ningún arte, y menos la literatura, va a ser lo mismo después del estallido. Así lo sostuvo Patricia Espinosa, crítica literaria de *Las Últimas Noticias* y académica del Instituto de Estética de la Universidad Católica (*La Tercera*, 9 noviembre, 2019), quien asegura que será indispensable releer todo.

A su juicio, en los últimos años la generación de nuevos escritores ha estado mayormente concentrada en el yo, y esto se aprecia en sus narraciones, donde siempre el principio y el fin son ellos. “Es una suerte de negación del colectivo y de predominio del individualismo”. Sostiene que antes del 18 de octubre Chile era otro país, que la literatura escrita por la generación post 90 era considerada narcisista, y que, sin embargo, hoy ha sido el motor del movimiento.

Plantea al respecto que hay un antes y un después del estallido social, un hito que marca la escritura. Advierte que en circunstancias donde en veinte días hay más de veinte muertos, más de 150 personas sin un ojo, otras denunciando abusos sexuales y otros violados o secuestrados, mucha gente siente la necesidad de ser parte de un colectivo. Cree que esto ya no se trata de un yo, sino de todos, y nadie puede quedar inmune al ver el dolor de la gente, su sufrimiento, y la violencia desatada por el poder.

Distintas generaciones de escritores se han cohesionado. El colectivo Autoras Chilenas (AUCH!) preparó documentos para apoyar el movimiento y varios escritores han ofrecido talleres gratuitos. Los artistas solidarizan con las manifestaciones pacíficas que consideran legítimas, pero la mayoría condena la violencia del vandalismo y los saqueos.

Desde las artes visuales y escénicas, la música o la literatura, se ha desplegado un debate ciudadano que ha detectado o constatado los problemas propios

de la cultura en la crisis social. Y, para acercarse a un diagnóstico más certero, los artistas han organizado o participado en todo tipo de cabildos. Entre estos, uno espiritual convocado por Pedro Engel. Y los culturales han reunido a cientos de artistas en el Museo de la Memoria, en Matucana 100 y otros escenarios.

Con el nombre “El motor de la transformación” fue convocado el Cabildo Cultural Ciudadano por Matucana 100, en el cual participaron esta institución, el Museo de Arte Precolombino, la Fundación Teatro a Mil, Balmaceda Arte Joven y el Teatro Regional del Biobío, organizaciones que el año pasado ya se habían juntado para enfrentar el recorte presupuestario a la cultura. El evento reunió a una treintena de organizaciones y a más de dos mil personas. Fue el más multitudinario realizado en este periodo, pero no el único. Reunió cuarenta mesas de trabajo para analizar temas que abarcaron los derechos humanos, los pueblos originarios o el IVA del libro.

También en este escenario tuvo lugar el primer cabildo luego del acuerdo al que llegaron los dirigentes políticos, y uno de los más amplios, porque incluyó a pintores, escultores, fotógrafos, muralistas e integrantes de la Plataforma de Artes Visuales

En la Estación Mapocho, la asociación Editores de Chile reunió a más de cien personas que analizaron el ecosistema del libro, ocasión en que se trataron temas relativos a la crisis actual, en el marco de la actividad que reúne a autores, editores, librerías, bibliotecarios, ilustradores, diseñadores y lectores. Esta misma locación fue el escenario del debate que juntó a unos sesenta representantes de la danza, el teatro, el circo y el arte callejero.

“Un nuevo modelo cultural” fue el título de otro encuentro protagonizado por doscientas personas, entre cantores populares, intérpretes de música clásica y estudiantes en la sala Master de la Radio Universidad de Chile. Allí se habló de la urgente necesidad de incorporar elementos de las artes y la cultura en la educación y en la Nueva Constitución. “Más plata para el arte y menos para armas”, dijo uno de los participantes.

Pueblos originarios

Escaños indígenas en la Constituyente de Chile: ¿obstáculo, deuda o derecho?

Domingo Namuncura¹

Después de 21 días de suscrito el Acuerdo por la Paz Social y una Nueva Constitución por parte de los partidos de oposición y del oficialismo en la tensa madrugada del 15 de noviembre de 2019, finalmente la derecha impuso su idea de apartar de la agenda inmediata la definición de paridad de género y de escaños reservados indígenas en la Convención Constitucional (cien por ciento electa), dejando para el debate parlamentario la definición de reformas esenciales para introducir ambos temas antes de cerrar las candidaturas de constituyentes.

Digamos de partida que la confirmación final del Acuerdo señalado significa un hecho político relevante en nuestra historia nacional: el 16 de abril de 2020 será una fecha para siempre recordada por el pueblo chileno, pues millones de compatriotas acudiremos a manifestar con nuestro voto, en forma directa, que queremos una nueva Constitución y que el órgano dirimente sea una asamblea representativa de los ciudadanos (Convención Constitucional). Esto nunca había ocurrido en nuestra historia. Generalmente, nuestras constituciones se fraguaron entre cuatro paredes y fueron redactadas por pequeños grupos de personas ilustradas. Podría decirse que la Constitución pinochetista de 1980 fue sometida a una cierta forma de sufragio popular, pero habiéndose llevado a cabo bajo un

1 Domingo Namuncura (pie de piedra). Trabajador Social, P. Universidad Católica de Valparaíso (UCV). Docente. Vicepresidente nacional indígena del Partido Por la Democracia (PPD). Primer embajador de origen mapuche en Guatemala (2014-2018).

régimen totalitario, ese referéndum siempre careció de una verdadera legitimidad. Lo que ocurrirá en abril del 2020 será, sin duda, un hecho inédito.

En las protestas nacionales y movilizaciones sociales que surgieron el 18 de octubre de 2019 emergieron grandes temas y demandas: reformas sociales para acabar con abusos, corrupción y desigualdad de oportunidades; derechos de la mujer; y participación política de los Pueblos Indígenas (PPII). Me referiré a esto último.

Desde la suscripción del Pacto de Nueva Imperial en 1989 entre representantes de los PPII y la naciente Concertación por la Democracia, los indígenas de Chile vienen manifestando de distintas formas ante el Estado, el Congreso, los partidos políticos y la sociedad civil sus demandas de derechos ancestrales y consagrados en instrumentos internacionales —suscritos por Chile— como el Convenio 169 de la OIT, hoy Ley de la República. Pero estas demandas nunca han sido suficientemente escuchadas ni menos acogidas de verdad.

Las razones son variadas: van desde la ignorancia, desinformación o franca negligencia respecto de los compromisos contraídos, hasta una concepción racista y discriminatoria en el mundo conservador, y distancia e incompreensión de un sector importante de la centro-izquierda. Parte de estos hechos ha sido (y sigue siendo todavía) la criminalización de las demandas relativas a los PPII y la opción creciente del Estado en cuanto a privilegiar la razón de Estado, el orden público y la seguridad de las empresas extractivas antes que abrir paso a la idea de interculturalidad, derechos y plurinacionalidad en la sociedad chilena, conceptos que aún no logran entrar del todo en el seso de la clase política de todos los colores.

Una señal significativa de esta tensión fue el asesinato de Camilo Catrillanca, en noviembre de 2018, que marcó definitivamente un antes y un después en este proceso. El país logró comprender que la violencia rural, en la Araucanía, tenía finalmente un rostro preciso y definido: el de la violencia estatal y las injusticias acumuladas. Pero esto ya había sido constatado por el propio Estado en el histórico Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato (2004), que estableció el prontuario estatal de más de doscientos años de injusticias reiteradas en contra de los PPII.

La muerte de Camilo fue también, en cierto modo, el inicio de un profundo descontento social, en cuanto a que la reiterada criminalización del pueblo mapuche, particularmente, debía concluir. En el camino se sumaron otros procesos, y el desencadenante de un aumento del pasaje del metro, en octubre 2019, fue la espoleta que hizo estallar la furia social acumulada.

Un segundo aspecto para considerar: *los PPII no están improvisando sus demandas de hoy*. Venimos planteándolas desde hace más de treinta años y así

lo hemos expresado en diversos momentos, y con mayor énfasis en la Consulta Nacional del proceso constituyente indígena realizado en el segundo gobierno de la presidenta Bachelet. En consecuencia, no estamos entrando recién, ahora, al debate de una nueva Constitución.

Y la derecha tiene conciencia de lo que esto significa. La UDI (Unión Demócrata Independiente, partido ultraconservador en la alianza de gobierno) tiene aprensiones profundas acerca de la participación política de los Pueblos Indígenas. No quiere enfrentarse con sus demandas en el debate constituyente. Sabe que ahí emergerá y se hará presente la propuesta de Estado plurinacional e intercultural. Que los PPII señalarán que el desarrollo económico debe ser sustentable y que el fruto del crecimiento debe abarcar a todos los sectores. En particular, la UDI sabe que pondremos en el debate la necesidad de declarar nuestros recursos naturales como inalienables, imprescriptibles y no enajenables, es decir, buscaremos priorizar un Estado de derechos y de justicia social por sobre el mercado. La UDI no quiere enfrentarse a estos temas en el debate constituyente. Prefiere “acuerdos cupulares”, sostener el sistema con los actuales privilegios; tal vez un poco más regulados, pero nunca tanto. Y necesita “garantías” de que los recursos básicos sí puedan seguir siendo trabajados por los privados más que por el Estado, ya suficientemente empequeñecido por la ideología neoliberal gobernante.

En consecuencia, la tenaz negativa de la derecha a aceptar escaños reservados a los PPII en la Asamblea Constituyente es una cuestión de principios para ella, representa un asunto de orden ideológico de primera magnitud. Son muy contrarios a sus intereses los derechos fundamentales y ancestrales que demandan los PPII, y si participan como bloque en la Asamblea Constituyente, la derecha sabe que tendrá que negociar con los indígenas y hasta eventualmente, por la vía de los dos tercios, ceder en esta ocasión a permitir que Chile sea una nación efectivamente pluricultural y plurinacional.

En esta primera ronda de procesos políticos posteriores al Acuerdo del 15 de noviembre, la UDI logró su primer propósito: centrar todo en el plebiscito y dejar fuera o para después, en el Congreso, la paridad de género y los escaños indígenas. Pero es un triunfo pírrico, porque el país en las calles y en movilizaciones sociales de magnitud, no está disponible para excluir a las mujeres en el debate constituyente ni tampoco para dejar fuera a los Pueblos Indígenas. Entonces, será el Congreso el que instaure una reforma política para que estos temas, de ser circunstanciales, pasen a ser permanentes en la nueva Constitución.

En una sesión muy debatida el miércoles 18 de diciembre de 2019, con una duración de siete horas y media, la Cámara de Diputados abordó por primera vez el informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Congreso, donde se había discutido anteriormente la aprobación de la convocatoria

a plebiscito (reforma del capítulo XV de la actual Constitución) e indicaciones complementarias sobre paridad de género y escaños reservados en el órgano constituyente. Muy a su pesar, el oficialismo, con muy pocas excepciones, concurrió con su voto favorable a la reforma de la figura plebiscitaria para facilitar la realización de un referéndum para cambiar la Constitución. Pero los parlamentarios de gobierno no fueron facilitadores para aprobar la indicación de paridad de género y escaños reservados en el órgano constituyente. Alegaron que aquellas indicaciones no estaban señaladas explícitamente en el texto del Acuerdo firmado el 15 de noviembre. En consecuencia, y luego de una citación de La Moneda, se alinearon con la idea de votar favorablemente la convocatoria a plebiscito y rechazar la idea de legislar sobre paridad de género y escaños reservados.

A las pocas horas de conocidos estos resultados, en distintas partes del país y en las redes sociales se comenzó a extender un rechazo muy duro hacia los parlamentarios de la coalición oficialista Chile Vamos. No obstante, por procedimiento, las indicaciones rechazadas debían retornar a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, cosa que ocurrió en la misma noche del miércoles 18 de diciembre de 2019.

Avanzado el debate nuevamente en esta Comisión, con una concurrida presencia de mujeres y de indígenas, los legisladores estimaron que debían darse un respiro para allegar acuerdos antes de volver a la plenaria del Congreso, lo que sería al día siguiente.

En efecto, el jueves 19 de diciembre, la Cámara de Diputados volvió a sesionar en plenaria y en esta ocasión se aprobó finalmente la convocatoria a plebiscito, luego de que el Senado, en la mañana, aprobara a su vez la reforma del capítulo XV. Con este paso final, y con una amplia mayoría de votos, que superaba el promedio necesario, la reforma del capítulo plebiscitario quedó confirmada y pasó a ser Ley de la República, lista para ser promulgada por el Presidente de la República.

Las indicaciones relativas a paridad de género y listas de independientes para presentar candidatos y candidatas a la Convención Constitucional o a la Convención Mixta Constitucional quedó también ampliamente aprobada, generando, especialmente en las mujeres presentes en el hemicycle parlamentario, una gran y justificada alegría. Respecto de los escaños reservados para los Pueblos Indígenas, no obstante, la Cámara solo logró aprobar la idea de legislar y encomendó al Senado la tarea de definir lo que se deberá entender como “escaños reservados” y su composición. Es decir, una aprobación relativa y condicionada a la discusión de los senadores.

Previamente, algunas bancadas parlamentarias de oposición, previendo la postura de la derecha parlamentaria respecto de los escaños reservados, había presentado ante la Comisión de Legislación y Justicia del Congreso una

indicación para que este tema se vinculase con la Ley Orgánica de Elecciones, que requiere un porcentaje distinto a los dos tercios de los votos, aunque igualmente alto para su aprobación (tres quintos del Senado).

Al momento de escribirse este artículo, la situación de los escaños reservados para los Pueblos Indígenas en el órgano constituyente se mantenía en situación pendiente, como tantas veces ha ocurrido con diversas normas y/o leyes atingentes a los indígenas en estos ya casi treinta años de camino democrático. Recordemos tan solo que la ratificación del Convenio 169 de la OIT demoró ¡18 años! antes de ser aprobada por el Congreso. Sin embargo, hoy, fines de 2019, a diferencia de las tres décadas anteriores, el escenario político, social y cultural tras dos meses y medio de movilizaciones sociales permanentes y con crisis política e institucional de por medio, es radicalmente diferente. La “batalla” legislativa de la derecha y de sus congresistas no será la negativa a tales escaños, pues eso significaría echar bencina a la pradera de demandas sociales extendidas. En la actualidad y en Chile, los derechos de género, el grito ciudadano por cambios de paradigmas y el reconocimiento que el país ya ha otorgado de manera implícita a los derechos indígenas, se han instalado como un asunto de orden mayor e inevitable.

La derecha entiende este nuevo escenario. No está dispuesta a “aparecer cediendo” con premura. Quiere darse algún cierto tiempo (que no tiene) y levantará diversos obstáculos legales y políticos para disminuir —tácticamente— el potencial constituyente de los Pueblos Indígenas en la Convención Constitucional. Esa es su mirada. La derecha sabe que no puede aparecer ante el país rechazando de plano y frontalmente la idea y necesidad de escaños reservados para los Pueblos Indígenas. Su meta, entonces, es limitar ese espacio al máximo. Y en este escenario, Renovación Nacional lo intenta con un proyecto que, si bien favorece tales escaños, los limita al porcentaje de indígenas que logren inscribirse en un padrón especial hasta el 30 de marzo de 2020, de tal modo que tales escaños correspondan a la cantidad de indígenas inscritos.

Lo que suena “razonable” es en realidad irracional.

Los criterios para que el Congreso resuelva la inclusión indígena mediante escaños reservados implican garantizar que, al menos, los nueve PPII reconocidos formalmente por la Ley Indígena N.º 19253 (ayamara, atacameños, diaguitas, cocha, quechua, rapa nui, kaweskar, yámanes y mapuche) estén reconocidos en dichos escaños, en una proporción de al menos un constituyente por cada uno de esos pueblos. Y en atención al hecho de que el pueblo mapuche constituye el 79,8% de la población indígena de Chile, el porcentaje de escaños reservados para este pueblo ha de corresponder a esa proporción, independientemente de cuántos indígenas se hayan inscrito en el padrón especial hasta el 30 de marzo de 2020.

El piso mínimo de este formato es de un 10% por sobre 155 constituyentes en el caso de la Convención Constitucional. Y su forma de elección no tiene por qué ser mediante un registro especial, aparte —algo así como un “gueto electoral” de los indígenas—, sino mediante voto universal y elección por medio de cifra repartidora en el caso de listas (de partidos y/o independientes). Si acontece que algunos candidatos indígenas no alcancen por sí solos el umbral de la cifra repartidora, en su caso regirá la aplicabilidad del principio de “acción positiva”; esto es, que con el objeto de asegurar el 100% de los escaños reservados (18 por sobre 155), serán incorporados los candidatos o candidatas indígenas más votados a nivel nacional (en este caso, Chile como “distrito especial”), y los mapuche más votados en las regiones con identidad territorial —tales como Araucanía, Biobío, Los Lagos, Los Ríos, Valparaíso y Santiago— en los distritos más votados, aun cuando eso signifique que otros candidatos no indígenas hayan obtenido una votación levemente superior.

Si el partido Renovación Nacional lograra imponer su tesis, estaría afectando a cualesquiera de los nueve pueblos legalmente reconocidos en Chile, y dejando fuera una representación territorial fundamental del pueblo mapuche. Y es necesario decirlo con anticipación: esta es una idea ampliamente rechazada por los Pueblos Indígenas.

Es así que la forma en que el Senado aborde este tema, antes de la realización del plebiscito del 26 de abril de 2020, no es un dato menor. Entretanto, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia se apresta para recibir las primeras opiniones en audiencias que se abrirán en parte importante de enero 2020.

Todo lo descrito vuelve a reponer la sensación histórica de que, para los Pueblos Indígenas, su largo camino hacia condiciones de un justo reconocimiento de su existencia y de sus derechos ancestrales sigue siendo pedregoso, a pesar del enorme apoyo ciudadano en las protestas de fin de año 2019. Las banderas nacionales mapuche y de Chile son las únicas que, principalmente, ondean en miles de marchas en el país, reflejando la expectativa de una nación intercultural y plurinacional. Pero el Gobierno conservador y la derecha parlamentaria no quieren ceder, alegando incluso con argumentos claramente del siglo pasado. Por ejemplo, que, si se aceptase la idea de escaños reservados para los indígenas, habría que aceptar porcentajes de cupos para los evangélicos, las agrupaciones corporativas e incluso para las colonias que se han instalado en Chile desde el nacimiento de la república... Son argumentos falaces, porque el Gobierno y la derecha saben que los Pueblos Indígenas no son una confesión religiosa ni menos una agrupación sectorial de la sociedad. Pero ellos lo saben. No es que lo ignoren o no estén informados. Lo saben.

Lo que el Gobierno y la derecha no quieren, como ya lo hemos señalado en diversos escenarios, es enfrentarse en el debate plebiscitario a abril 2020 y luego en la campaña por la elección de constituyentes y luego en la Convención Constitucional o en versión mixta propiamente tal, al hecho de que todos sus prejuicios y paradigmas del siglo XIX deberán ser democráticamente modificados. Y, en ese sentido, los Pueblos Indígenas no están improvisando, pues se requiere que una nueva Constitución, lo sea realmente en todo sentido.

El llamado “despertar de Chile” el 18 de octubre 2019 ha sido un hecho histórico relevante. Puso de espaldas contra la pared creencias anquilosadas: la idea de un país onírico, oasis del mundo, envidiado por su desarrollo y crecimiento, orgulloso de sus logros, un poco soberbio con los vecinos, adulator de los países altamente industrializados hasta el punto de lograr un escaño en la comunidad de países desarrollados... Ese Chile, que para la clase política de todos los colores era un espacio privilegiado de intereses y negocios; que para las familias adineradas del país y dueñas del mercado de abusos con millones de clientes era (y sigue siendo, en cierto modo) un paraíso financiero; ese Chile, francamente, reventó el 18 de octubre de 2019. Y el estallido social trajo consigo, además del desconcierto del Gobierno, de las instituciones, de los medios de prensa, de las elites y de la clase política, una épica crítica y dolorosa a propósito de la represión estatal, del surgimiento de violaciones a los derechos humanos, de la muerte de más de 23 compatriotas y centenares de afectados en su salud directa e indirecta, y miles de detenidos.

Ese Chile que se ha mantenido despierto es el que abre finalmente las puertas de una nueva posibilidad de construir historia. Y con ello, los Pueblos Indígenas encuentran también una oportunidad para contribuir, desde su cosmovisión y cultura, con su experiencia ancestral de vida, para lograr construir lo que algunos autores han denominado la “ruka de Chile”, la “casa común” de todos, pero en una paz fundada en la Justicia.