

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-impres/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-oposicin-entregan-propuestas-para-salir-de-la-crisis-y-plantean-plebiscito-chile-necesita-un-nuevo-pacto-social-que-asegure-gobernabilidad-5db31b24cd49b02fbd19dad3>

13 <https://www.criterio.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 incessantemente 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. Fracasó 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 tenida 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 (Cosena) y a continuación presentó una serie de medidas para mantener el orden público: leyes antisaqueos, antiencapuchados 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 Cosena,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 Cosena”, 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 la 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-contra-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/S0145553200012967>
- 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). Termina 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.