

Chile en cuarentena

Causas y efectos de la crisis política y social

Felipe Agüero
Mireya Dávila
Pamela Díaz-Romero
Jaime Ensignia
Oscar Espinoza
Hernán Frigolett
Elisabet Gerber
Luis Eduardo González
Flavia Liberona
Domingo Namuncura
Luis Navarro
Gabriel Ortiz
Eugenio Rivera
Alfredo Rodríguez
Paula Rodríguez
Marcia Scantlebury
Rafael Urriola
Augusto Varas
Ximena Verbal

bpe Barómetro de
política y equidad



Barómetro / Vol. 17
© Barómetro de Política y Equidad
barometro.sitiosur.cl
ISBN: 978-956-208-109-2

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

Fotografía portada: Proyección realizada por Delight Lab en el edificio Telefónica,
ubicado en plaza Italia, Santiago, 18 mayo 2020

Diseño y diagramación: Andoni Martija M.
Impresión: Grafikakolor

Impreso en Chile • Printed in Chile
Santiago, 2020

Índice

- 7 Presentación
Pamela Díaz-Romero, Alfredo Rodríguez, Augusto Varas
- Política 13 Estado y salud. Crisis simultáneas y combinadas
Augusto Varas
- 33 La Constitución y la Derecha
Felipe Agüero
- 45 Los *think tanks* de la derecha en tiempos de crisis
Mireya Dávila
- 69 Análisis de las políticas públicas propuestas por
los poderes Ejecutivo y Legislativo para resolver
la corrupción en Carabineros de Chile
Ximena Verbal Ríos
- 87 Plebiscito 2020: Asuntos pendientes
en torno a seguridad y financiamiento de las
campañas
Gabriel Ortiz Miranda
- Economía 107 La política económica social contra la
pandemia, los cambios en el rol del Estado y el
cuestionamiento del Sistema de Pensiones
Eugenio Rivera Urrutia
- Empleo y 129 Aprendizajes de la pandemia en Salud:
protección pasar de un sistema para curar a un sistema
social para cuidar
Rafael Urriola U.

- 141 Relaciones laborales en el Chile del estallido social del 18/O y el COVID-19
Jaime Ensignia
- 159 Del estancamiento económico a la recesión socioeconómica
Hernán Frigolett
- Educación 177 El sector educación bajo el estallido social y la pandemia
Luis Navarro, Luis Eduardo González, Oscar Espinoza
- Género 225 Género y pandemia: retrocesos y nuevos desafíos
Pamela Díaz-Romero
- Medios de comunicación 239 Agenda de los medios, agenda ciudadana: caminos que se bifurcan
Elisabet Gerber, Luis Breull
- Ciudad 253 Ciudad y pandemia
Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez Matta
- Medioambiente 275 Del estallido social, la naturaleza y el proceso constituyente
Flavia Liberona
- Políticas culturales 289 La cultura: ¿gasto o inversión?
Marcia Scantlebury
- Pueblos originarios 309 Pueblos indígenas de Chile: en camino hacia un plebiscito sin igual
Domingo Namuncura

Presentación

La pandemia del COVID-19 ha dejado al desnudo las grandes carencias socioeconómicas de una amplia mayoría de la población, así como las insuficiencias del ordenamiento político para enfrentar la crisis en buen pie y dar solución apropiada y a tiempo a las necesidades urgentes, especialmente de los sectores más precarizados.

Entre las rígidas y autoritarias normas constitucionales y la urgente demanda de protección de los derechos amenazados por la pandemia (salud, educación, empleo, vivienda), las respuestas gubernamentales han priorizado la ortodoxia financiera estatal. A ello se suma su inconsistencia, el aislamiento de las autoridades respecto de la sociedad civil, su mal manejo de la información, énfasis en el uso de las FF.AA. en el orden interno, protección al sector empresarial y asistencia económica lenta y parcial a quienes más lo necesitan.

Aprovechando estas dramáticas circunstancias, partidos y personeros de derecha trataron de alterar el curso institucional aprobado el 15 de noviembre del año pasado en el “Acuerdo por la Paz Social y Nueva Constitución”. Las cambiantes posturas desde el “apruebo” al “rechazo” mostraron que nunca la derecha quedó satisfecha con este Acuerdo y que ha buscado fórmulas diversas para proteger la Constitución de Pinochet, sin la cual peligró todo lo conseguido. La pandemia proporcionó el espacio para reagruparse, pensar y formular propuestas anti nueva Constitución.

Ante la gran protesta nacional iniciada el 18/O y la ausencia de una clara postura gubernamental frente a la crisis, sus centros de pensamiento y elaboración política han intentado una renovación de sus discursos o “relato”. Así, moviéndose dentro del esquema general de políticas públicas que los ha caracterizado, iniciaron un abierto debate sobre las perspectivas de la difícil proyección política de su sector en este nuevo periodo.

El gobierno, producto de la pandemia, declaró el estado de excepción de catástrofe en todo el país, situación en la cual las fuerzas policiales han tenido un importante rol, llevando a un segundo plano los temas referidos a la reforma de Carabineros. En este marco, las propuestas para enfrentar el problema de la corrupción al interior de la institución, del cual ha habido evidencias en meses pasados, se hacen centrales como parte del proceso de su reforma.

El costo social de la pandemia ha sido enorme. El mercado laboral se ha visto reducido, con un severo efecto sobre la masa de ingresos del trabajo. El desempleo formal y potencial, los impactos en los salarios, la absorción del desempleo y la herencia de desempleo y pobreza para el próximo gobierno son las principales dinámicas que afectan y afectarán a la fuerza de trabajo.

Especialmente aguda ha sido la crisis en este sector, el laboral, desprotegido y sin normas robustas que fortalezcan la organización sindical. Las reformas que al respecto se han realizado desde 1990 a la fecha han sido de baja intensidad. La izquierda tradicional y los nuevos partidos han quedado al debe en estas materias. Por tales razones, en el período pospandemia, junto con proteger a los sectores más vulnerables, será necesario revisar esta situación, rearticular el movimiento sindical y fortalecerlo aprobando la negociación colectiva por rama.

De igual forma, el estallido social y la pandemia agudizaron los problemas sociales y económicos del modelo neoliberal, acrecentando la inequidad en distintos niveles. Desde el Ejecutivo, la política económica social contra la pandemia ha estado presionada por los cambios que ella generó en la economía global, lo que ha demandado nuevos roles del Estado, cuestionando su rol subsidiario. De igual forma, ha evidenciado el colapso del sistema de pensiones y ha movilizó a los sectores medios en la crítica al modelo neoliberal.

Los problemas que tuvo el gobierno para enfrentar adecuadamente la crisis sanitaria han mostrado la necesidad de una nueva gobernanza en el sector salud, lo que significaría transitar desde un sistema focalizado en curar la enfermedad hacia uno centrado en la prevención. Esto significaría superar los factores que trabaron un buen desempeño del sistema: fragmentación y segmentación institucional; débil rol y función de la atención primaria de salud; bajo apoyo previo al sector público en la resolución de necesidades y problemas, así como en la producción de información y análisis sectorial.

La crisis social y económica asociada a la pandemia ha tenido un efecto negativo en los avances conseguidos por las mujeres en los años recientes gracias a la movilización y masificación de sus demandas. Este retroceso se ha expresado en el mayor aumento del desempleo femenino, la sobrecarga de cuidado y trabajo doméstico y el aumento de la violencia doméstica, esto agravado por el aislamiento que impide la acción colectiva. En el marco del debate constitucional paritario, superar las desigualdades exige garantizar el rol del Estado y la institucionalidad pública en la corresponsabilidad social para el cuidado, y avanzar en la valorización de los trabajos afectivo-familiares en las cuentas públicas y las pensiones de las mujeres.

La cobertura informativa que se les ha otorgado a ciertos temas durante la pandemia se ha caracterizado, entre otros aspectos, por el mecanismo co-

nocido como “agenda por omisión”. Esta estrategia se explica por los intereses directos que tienen las mayores corporaciones de medios de comunicación en la propiedad de empresas vinculadas con inversiones en los mercados inmobiliario, financiero, retail, alimentos, agrícola y agroindustrial, entre otros. La evolución reciente de la concentración de la propiedad de medios, incluida la crisis por la que atraviesa el canal de televisión público, releva los temas más significativos de la agenda ciudadana en los últimos meses. De esta forma, se abre la pregunta sobre el poder de agenda de los principales medios y la conformación de corrientes de opinión en contextos críticos como los que vive Chile desde octubre de 2019.

Un aspecto decisivo en la expansión de la pandemia fue el desconocimiento, por parte de las autoridades de gobierno, respecto de lo que ocurre en la ciudad más allá del barrio alto y el centro de Santiago. La fragilidad de las condiciones de vida de amplios sectores de la población, que les impiden permanecer en casa sin apoyo económico, social y de contención; lo precario de sus viviendas o de sus empleos informales agudizan la situación. Las respuestas solidarias en los barrios (ollas comunes y resguardos sanitarios colectivos) han mostrado una capacidad organizativa de la cual desconfiaba el orden individual neoliberal. Esta distorsionada visión contrastó con la percepción que han tenido alcaldes, dirigentes sociales y organizaciones con base territorial, tanto en el caso de las protesta como de la epidemia. De igual forma, la desigual inserción de las Tecnologías de Información y Comunicación en las vidas de los habitantes evidenciada a raíz del COVID 19 ha colocado una tema de discusión importante.

Algo similar ha ocurrido en materia medioambiental. Ante la inacción gubernamental al respecto, es preciso debatir sobre la propiedad y gestión de los recursos naturales, como el aire, el mar, las aguas continentales o la biodiversidad. Igualmente, es necesario asegurar la justicia ambiental intergeneracional, la plurinacionalidad y no discriminación, la participación ciudadana significativa e incidente, todos ellos temas asociados a la territorialidad.

El conflicto por los recursos naturales ha tenido su máxima expresión en el Wallmapu, donde el pueblo mapuche reivindica sus títulos de propiedad ancestrales. En el actual contexto de propuesta constitucional y proceso constituyente, los pueblos indígenas esperan estar representados proporcionalmente, aspecto en el que incluyen al pueblo afrodescendiente. Plantean como puntos centrales que ninguna región con población indígena deje de estar representada; que se considere la paridad de género en la composición de los escaños reservados; y que estos sean supranumerarios, sumándose a los de los constituyentes que representarán espacios distritales.

En estos meses de cuarentena y confinamiento se ha visto el rol central

que tiene la cultura, la que, más que un gasto fiscal, ha mostrado ser una inversión clave en estas circunstancias. Los recortes en los presupuestos destinados al sector y la precariedad en que viven los artistas evidencian la necesidad de reflexionar activa y propositivamente en torno al hecho de que la cultura, más que un espacio elitario, es un masivo bien de primera necesidad. En estos días de emergencia sanitaria y crisis política y económica, ha quedado una vez más a la vista que la cultura no es considerada un bien de primera necesidad en Chile, como lo es en otros países, que distribuyen importantes subsidios a sus artistas y centros culturales.

En suma, con este conjunto de nuevos aportes contenidos en el decimo-séptimo volumen del Barómetro de Política y Equidad esperamos continuar contribuyendo a potenciar el espacio deliberativo basado en un intercambio de ideas informado, apoyado en sólidos y sustantivos análisis, especialmente ad portas del plebiscito que dará formalmente inicio al primer proceso constituyente, con plena participación ciudadana, en la historia de Chile.

Pamela Díaz-Romero
Alfredo Rodríguez
Augusto Varas
EDITORES

Política

Estado y salud. Crisis simultáneas y combinadas

Augusto Varas¹

El período que va desde la gran protesta nacional hasta la actualidad puede verse como un solo proceso de continua y creciente crisis institucional. Así, desde el punto de vista de la política y del poder, el “momento constitucional” iniciado el 18/O continúa hasta el día de hoy.

Como causas de esta crisis se ha apuntado a las características del régimen de gobierno y debatido soluciones alternativas, como parlamentarismo, semipresidencialismo, presidencialismo moderado, balances y contrapesos presidencia-congreso, entre otras opciones. De igual forma, se ha ahondado en las dificultades del rol presidencial para desempeñar simultáneamente sus funciones como jefe de Estado, de gobierno y de coalición.

Un enfoque complementario, como el que aquí utilizamos, permite analizar como una de las causas más importantes de estas crisis, la común *contradicción de fondo en el centro de la institucionalización del poder estatal*. Contradicción que, de acuerdo a Roberto Gargarella,² sería la expresión de una “doble marca” de nuestro constitucionalismo, en el que “el núcleo básico de la organización de poderes” —esto es, “la sala de máquinas” de la Constitución— obstaculiza “la realización de los nuevos derechos sociales y multiculturales”. En ella se superponen, según el autor, “modelos de democracia más bien opuestos”.

1 Doctor en Sociología, presidente de Fundación Equitas,

2 Roberto Gargarella, “La ‘sala de máquinas’ de las constituciones latinoamericanas”. *Nueva Sociedad*, 258 (julio-agosto, 2015). <https://nuso.org/articulo/la-sala-de-maquinas-de-las-constituciones-latinoamericanas/>

Esta tensión en nuestra sala de máquinas habría generado un Estado bifronte, definido por su arquitectura autoritaria y privatista que ha incluido, contradictoriamente, “enclaves” o reformas democráticas destinadas al reconocimiento derechos sociales universales.

Desde esta perspectiva caracterizaremos nuestro Estado bifronte, el manejo gubernamental de la crisis social y sanitaria en esta doble cara estatal, así como la aprobación del retiro del 10% de los fondos previsionales de las AFP, que terminó por transparentar definitivamente la profunda tensión institucional existente.

1 El Estado bifronte

La crisis institucional es de larga data. Ilegítima en su origen, la Constitución ha sido legitimada de hecho durante treinta años de ejercicio democrático y, según José Luis Cea, con 47 reformas ha llegado a ser “probablemente la Constitución más reformada del mundo”.³

Estas reformas muestran las tensiones estructurales existentes al interior de la institucionalidad estatal, creadas por la existencia de dos lógicas y valores políticos contrapuestos: por una parte, la arquitectura constitucional autoritaria de la Constitución de 1980; y, por la otra, las reformas inspiradas en valores democráticos introducidas desde 1989 a la fecha. Esto ha dado lugar a la conformación de un Estado bifronte: una estructura no democrática y un conjunto de reformas de carácter democrático que no han logrado modificar su lógica y arquitectura autoritaria.

La existencia de estas dos caras de nuestra institucionalidad estatal se debe, de acuerdo a Renato Cristi y Pablo Ruiz-Tagle,⁴ a que las reformas de 2005 “mantienen los lineamientos constitucionales neoliberales y autoritarios”, subordinando la función legislativa a la ejecutiva, manteniendo una “concepción subjetiva de los derechos”, privilegiando el derecho de propiedad, a lo que podemos agregar el Estado subsidiario. En suma, la actual Quinta República, en palabras de Ruiz Tagle,⁵ “se inspira solo parcialmente en principios republicanos. Subsiste en ella la lógica de una transición que todavía no concluye; se mantienen formas de dominación que son antirrepublicanas y no está asegurada la subordinación del poder militar al poder civil”.

El cambio constitucional ha sido lento y conflictivo, con orígenes tanto constitucionales —el nuevo sistema electoral— como administrativos. En este

3 José Luis Cea (2019), “Es un fallo grave”, *El Mercurio*, 13 de octubre, 2019, C2.

4 Renato Cristi y Pablo Ruiz-Tagle, *La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano* (Santiago: LOM Ediciones, 2006), 130–131.

5 Pablo Ruiz-Tagle, *Cinco repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado* (Santiago: LOM Ediciones, 2016), 252–253.

último caso se pueden mencionar los “programas sociales y sistemas de protección social [que] han sido implementados, en una etapa inicial, por la vía administrativa”, los que luego han pasado al Legislativo, para terminar siendo “reconocidos y garantizados por los tribunales chilenos y hechos valer ante organismos públicos y/o privados, con lo que se completará para estos casos un proceso de creación o especificación de derechos universales”, lo que “puede terminar o no con su reconocimiento expreso, o con la vinculación jurídica de estos derechos al texto constitucional, o a un tratado internacional de derechos humanos”.⁶

Las sucesivas reformas, la mayor parte con valores y orientaciones democráticos, han ido configurando la otra cara de esta institucionalidad, una con rasgos republicanos democráticos pero que, hasta el momento, no han logrado erradicar los valores que están en la base de su arquitectura autoritaria. Ejemplo de esto, como lo ha mostrado Carlos Ruiz,⁷ ha sido el reconocimiento legal de derechos universales garantizados por el Estado, los que han terminado mercantilizados al remitirse su materialización al sector privado.

Esta bifrontalidad ha sido la más importante causa de la creciente crisis de legitimidad de las instituciones políticas nacionales. En 2014, Francisco Zúñiga señalaba que, en el nuevo ciclo político, “la Constitución defensiva, seguro o parapeto de los herederos ideológicos del régimen autoritario, ya no se soporta a sí misma, y es innegable una creciente deslegitimación de las instituciones (crisis de representatividad)”. Y llamaba a la formulación de una nueva Constitución a través de un proceso que fuera “institucional, democrático y participativo”.⁸

Muestras de la profunda tensión político-institucional existente al interior del Estado han sido, junto a varias otras, las diferencias doctrinarias sobre las respectivas prerrogativas, públicamente debatidas, entre el Ejecutivo y el Congreso, así como entre la Tercera Sala Constitucional y Contencioso Administrativa de la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional.

2 Crisis en la sala de máquinas

El 18/O mostró la insuficiencia de la Constitución como arreglo de poder y marco institucional apto para resolver grandes conflictos políticos y sociales,

6 Cristi y Ruiz-Tagle, *La República en Chile*, 315–316.

7 Carlos Ruiz, “Crisis política en Chile: neoliberalismo, cambios sociales y democracia”. En *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI*, coord. Manuel Antonio Garretón (Santiago: LOM Ediciones, 2016), 83–108.

8 Francisco Zúñiga Urbina, “Nueva Constitución para Chile. Las ‘bases’ y las nuevas ideas político-constitucionales”. *Revista de Derecho Público* (Universidad de Chile, Santiago, Número Especial, marzo 2014). <https://doi.org/10.5354/0719-5249.2014.31673>

razón por la cual el 15 de noviembre de 2019, nueve partidos, con la anuencia de la Presidencia, acordaron la convocatoria a un plebiscito para una nueva Constitución: el “Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución”. En este se reconoció la “grave crisis política y social del país [por lo que estos partidos] han acordado una salida institucional cuyo objetivo es buscar la paz y justicia social a través de un procedimiento inobjetablemente democrático”.

A pesar del Acuerdo, la protesta continuó, aunque más debilitada, durante enero y febrero, y el gobierno se comenzó a preparar para enfrentar una nueva escalada de movilizaciones a la vuelta de marzo. En esa línea, envió al Congreso proyectos de ley como el de Infraestructura Crítica (entrega a las FF.AA. la protección de “infraestructura estratégica”), la creación del Sistema de Inteligencia del Estado (introduce a las FF.AA. en el orden público), y el que limita la cooperación del Estado con la Corte Penal Internacional (puede dificultar procesos por razones de “seguridad nacional”). Esta serie de proyectos fue complementada con la dictación de las Reglas del Uso de la Fuerza (RUF), mediante las cuales se eximía de responsabilidad penal a uniformados que respondieran a amenazas con armas de fuego y otras letales (sin definir las).

En el interregno estival, la crisis institucional continuó profundizándose y crecientes voces provenientes desde la derecha comenzaron a cuestionar el Acuerdo. Muchas cambiaron de posición desde su inicial “apruebo” al “rechazo” del plebiscito acordado, argumentando vicios del consentimiento por la violencia que lo había originado, y comenzaron a escucharse críticas a la propia ocurrencia de la consulta ciudadana.

La llegada de la pandemia al país llevó la contradicción institucional entre derechos sociales y la organización del poder a altos niveles de tensión, situación agravada por la equivocada gestión gubernamental de la crisis.

2.1 La gestión de la pandemia profundizó la crisis

El 3 de marzo se identificó al primer contagiado por COVID-19 en el país, el día 11 la pandemia fue oficializada por la Organización Mundial de la Salud, y recién el 18 de ese mes fue declarado el estado de catástrofe en el país. Las fallas en el diseño e implementación de la política para contener la pandemia agravaron la situación. El *The Economist* (18 de julio, 2020) caracterizó la gestión de la pandemia como “torpe en proteger a los chilenos de las consecuencias económicas del COVID-19. [El gobierno] ha reaccionado con lentitud. Sus medidas, aunque dispuestas a gran escala, no han llegado a quienes las necesitan. Su falta de reacción podría provocar un resultado que lo lleve en la dirección opuesta”. En efecto, al 30 de julio Chile era el país —sin contar microestados— con más contagios en el mundo (1.877 por 100.000 habitantes), y el octavo con

más muertes (49 por 100.000 habitantes).⁹

Efectivamente, hubo fallas centrales en el diseño de las acciones contra la pandemia: tardanza en decretar cuarentena total e inicio de cuarentenas parciales y sucesivas; información parcial y tardía; ausencia de campañas públicas y de educación ciudadana; centralismo en la toma de decisiones; aumento lento y gradual de test PCR y falta de trazabilidad.

En el marco de la tensión entre las normas constitucionales y la necesaria protección de los derechos amenazados por la pandemia (salud, educación, empleo, vivienda), las respuestas gubernamentales se caracterizaron por priorizar la ortodoxia financiera, aislamiento de la sociedad civil, mal manejo de la información, énfasis en el uso de las FF.AA. en el orden interno, protección al sector empresarial y asistencia económica lenta y parcial a los sectores más necesitados.

Estado y Gobierno

La declaración del “Estado de Excepción de Catástrofe” (18 de marzo), quince días después de la primera alarma y una semana tras la alarma de la OMS, permitió desplegar el rol central del Estado en la organización de los recursos públicos y privados para la protección de la población. Ello tuvo su más clara expresión en la instrucción del Ministerio de Salud (Minsal) el 31 de marzo, en cuanto a integrar a los sectores público y privado en una sola red de atención durante la emergencia.

No obstante, el gobierno dilató las principales medidas, como la cuarentena y confinamiento. En vez de seguir la temprana demanda de alcaldes, del Colegio Médico y de la CUT por cuarentena y cierre total en la Región Metropolitana y otras ciudades, el Ejecutivo puso en vigor un esquema de aproximaciones graduales y selectivas de control.¹⁰

La información a la ciudadanía fue pobre y tardía. Recién a mediados de abril, cuando ya escaseaban los medios de protección antivirus, el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) instaló el sitio “Cotizador de Productos Básicos por Coronavirus”, con información georreferenciada mostrando su disponibilidad.¹¹

9 <https://www.nytimes.com/interactive/2020/world/coronavirus-maps.html#countries>

10 Situación muy similar a la ocurrida en Francia, donde se observó “la falta de anticipación, falta de interés en las experiencias extranjeras; negación o minimización; el Estado no quiere que los ciudadanos proporcionen respuestas que no fueron provistas por las autoridades públicas; solución, única, universal, que se aplica de manera idéntica en todo el territorio”. Christian Mouhanna, “Coronavirus, une banale gestion sécuritaire de l’exception”, *AOC [Analyse Opinion Critique]*, 7 de julio, 2020. <https://aoc.media/analyse/2020/07/07/coronavirus-une-banale-gestion-securitaire-de-lexception/>

11 <https://www.sernac.cl/portal/619/w3-article-58435.html>

Estas insuficiencias fueron producto del centralismo en la toma de decisiones, criticado por varios alcaldes, y de la incapacidad —o inexistencia— de un centro de crisis sólido y consistente capaz de manejar eficazmente la situación. En su papel de instancia superior coordinadora, el entonces ministro de Salud, Jaime Mañalich, escuchó solo a sus más cercanos y formuló declaraciones controvertidas, generando innecesarias polémicas con el Colegio Médico, limitando la información, anunciado y defendiendo medidas que posteriormente tuvo que dejar en nada, como fue el caso del programado carné COVID. Igualmente, de las confiadas palabras del Presidente (“Este plan se aprobó en enero y se comenzó a implementar ese mismo mes con mucha decisión y fuerza”, 3 de marzo), se pasó a sincerar la situación de crisis (“Chile tampoco estaba preparado (...). Tenemos que ser humildes en reconocerlo”, 17 de mayo). En la misma línea, finalizando su gestión, Mañalich confesó que “todos los ejercicios epidemiológicos, las fórmulas de proyección con las que yo me seduje en enero, se han derrumbado como castillo de naipes (...). En ese contexto —hay que decirlo con franqueza— navegamos en una suerte de oscuridad”. Dos días después reconoció que “hay un nivel de pobreza y hacinamiento del cual yo no tenía conciencia”.

La sobreconfianza inicial en los propios recursos motivó los contradictorios mensajes de mantener una vida social con distancia versus “tomándose un café”, la afirmación no sustentada de un aplanamiento de la curva, la vuelta a clases, la apertura/cierre de centros comerciales, la nueva normalidad y el regreso seguro, cuando los datos mostraban un aumento sostenido de los contagios. Estos errores impidieron el adecuado control de la pandemia. El nuevo ministro, Enrique Paris, nombrado el 13 de junio, inauguró un diferente estilo de gestión, el que coincidió con la gradual baja de contagios.

Tales dificultades no solo fueron errores comunicacionales, sino que expresaron serios problemas de coordinación, reflejando las tensiones políticas internas en torno a los polos que orientarían las políticas públicas: por una parte, quienes pusieron el énfasis en impedir un mayor deterioro de la economía y su relativa recuperación; y, por el otro, quienes priorizaron la salud de la población y sus expectativas de vida. Actores e influencias opuestas en este escenario fueron, por una parte, asociaciones empresariales como la Cámara Chilena de la Construcción, la del Comercio, la Confederación del Comercio Detallista y Turismo. Por la otra, los alcaldes, el Colegio Médico, la CUT, académicos, organizaciones sociales y expertos.

Igualmente cuestionable —entre marzo y junio— fue la falta de información y poca confiabilidad de los datos, los que fueron puestos en línea, por primera vez, el 30 de marzo. A partir de esa fecha, el país tuvo acceso a las

bases de algunos datos oficiales,¹² así como a una base georreferenciada del Ministerio de Bienes Nacionales con información agregada por comunas.¹³ A inicios de abril se conoció el número de exámenes informados, y solo desde el 2 de mayo se incorporó la información desagregada por comunas.¹⁴

Fruto de la ausencia de información abierta de datos, el Instituto Milenio Fundamentos de los Datos¹⁵ congeló su participación en la Mesa de Datos COVID-19 convocada por el Ministerio de Ciencia, “al menos hasta que dicha iniciativa cuente con la información requerida para que la ciencia pueda realizar su labor”.¹⁶

Por su parte, Espacio Público criticó las cifras gubernamentales del 13 de abril que sugerían una fuerte caída en el número de nuevos contagios en el país y Región Metropolitana, y mostró que los datos oficiales entregados señalaban tendencias diferentes a las indicadas por la autoridad.¹⁷

El Colegio Médico insistió en la entrega de bases de datos anonimizadas al grupo de expertos.¹⁸ En la medida en que las políticas para contener y eliminar el contagio dependen en gran medida de los datos que se tenga al respecto, la falta de confianza en la información proporcionada por el gobierno agudizó las tensiones entre los diferentes actores, proyectando una imagen de desorden que en la sociedad produjo confusión, deslegitimación de las políticas implementadas e indisciplina ciudadana.

En el período del alza de los contagios (13 de marzo a 13 de junio), los altos coeficientes de correlación entre nuevos casos y exámenes informados a nivel nacional (0,90) mostraban que a más exámenes informados más casos aparecían, lo que señalaba la necesidad de ampliar significativamente los PCR. De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

12 <https://www.gob.cl/coronavirus/cifrasoficiales/> Sitio para comparaciones mundiales: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

13 <https://idechile.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/6662268991094e439cee1a6f9f0e46ea>

14 <https://covid19entucomuna.cl/> Al respecto, véase Macarena Segovia, “La batalla por los microdatos del coronavirus que el Minsal se niega a transparentar a la comunidad científica”, *El Mostrador*, 11 de mayo, 2020.

15 El Instituto Milenio Fundamentos de los Datos (IMFD) desarrolla un sistema que anonimiza de manera automática los datos de pacientes COVID-19. IMFD, Noticias, 14 de abril, 2020. <https://imfd.cl/imfd-desarrolla-sistema-que-anonimiza-de-manera-automatica-datos-de-pacientes-covid-19/>

16 Marcelo Arenas, Pablo Barceló, Claudio Gutiérrez, Juan Pablo Luna, Juan Reutter, Martín Ugarte y Eduardo Undurraga, “Datos abiertos para el combate del coronavirus”, *Medium*, 30 de abril, 2020. <https://medium.com/@marcelo.arenas/datos-abiertos-para-el-combate-del-coronavirus-1d634db20b3f>

17 Camila Arroyo, Eduardo Engel, Diego Pardow y Pablo Simonetti, “Informe extraordinario. Análisis datos publicados en Informe Epidemiológico el día 13 de abril”. 15 de abril, 2020. https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2020/04/EP-Informe_extraordinario_COVID_1504.pdf

18 <http://www.colegiomedico.cl/wp-content/uploads/2020/05/7mo-informe-COVID-DPE-Colmed-11.05.20.pdf>

(OCDE),¹⁹ para la cobertura de diagnóstico al 4 de mayo en Chile se habían realizado 10,4 exámenes por 1000 personas, siendo el promedio de los 37 países de la OCDE de 27,4 por 1000, casi tres veces más que en el nuestro. De aquí la demanda de parlamentarios para que se incrementaran los exámenes hasta 20.000 por día. El promedio de exámenes, que a fines de abril no alcanzaba los 5000 diarios, aumentó a más de 13.000 en mayo, estabilizándose en cerca de los 16.000 en junio-julio.

Sociedad civil

Como indicamos anteriormente, el papel de la sociedad civil durante la pandemia contrastó con la gestión gubernamental.

El Colegio Médico y los colegios profesionales, las ONG como Espacio Público y las universidades se movilizaron, contribuyendo con sus propias soluciones. A mediados de marzo, la CUT solicitó al gobierno convocar al Consejo Superior Laboral, que reúne a gobierno, empleadores y trabajadores, para elaborar un Plan de Emergencia Nacional; y a fines del mismo mes, la CUT de Valparaíso pidió el establecimiento de una Mesa Social COVID-19, con el fin de “exigir la cuarentena de las familias, proponer al Gobierno Regional soluciones para todas las realidades laborales que sustentan las familias de la provincia y región”.²⁰

Si bien el 11 de marzo el Ejecutivo creó el comité técnico asesor del Minsal por el COVID-19, y veinte días después del primer contagiado convocó —sin la presencia de los trabajadores— a la Mesa Social COVID-19,²¹ fuera de esta instancia de interacción con actores no gubernamentales el Ejecutivo no estableció una gama más amplia de vínculos y retroalimentaciones con la sociedad civil. La Ley N° 20.500 de participación ciudadana volvió a quedar muda. Tal situación llevó a un amplio grupo de médicos y académicos de diversas disciplinas, teniendo en consideración las atribuciones presidenciales en estado de catástrofe, a enviar una carta abierta al Presidente de la República, solicitando:

Declarar como estratégica a la industria productora de insumos médicos y a quienes los abastecen de materias primas en Chile. Ofrecer un subsidio para aquellas empresas nacionales que ya producen estos insumos, así como los

19 https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129658-l62d7lr66u&title=Testing-for-COVID-19-A-way-to-lift-confinement-restrictions

20 <https://diariolaquinta.cl/2020/03/25/cut-valparaiso-exige-mesa-social-covid-19-regional/>

21 Liderada por el ministro del Interior e integrada por el ministro de Salud, el de Ciencias, representantes de la Asociación de Municipalidades de Chile, la Asociación Chilena de Municipalidades, la Asociación de Municipios Rurales, los rectores de la Universidad Católica y de Chile, una exministra de Salud, un expresidente de Colegio Médico, el representante de la OMS/OPS en Chile, y la presidenta del Colegio Médico. Esta última con una destacada participación, haciendo públicamente presente las deficiencias observadas en la conducción gubernamental del proceso.

que quieran a la brevedad reconvertirse o iniciar este tipo de producción, así como a las universidades y laboratorios que investigan en este terreno. Todos ellos con sus debidas certificaciones. En especial para hacer o convertir ventiladores mecánicos. Establecer precios justos en el mercado nacional para estos insumos médicos. Exportar insumos médicos para ayudar a otros países una vez que Chile haya asegurado la satisfacción de sus necesidades. Enviar un proyecto de ley con suma urgencia al Congreso Nacional para contar a la mayor brevedad con una legislación apropiada al respecto.²²

La reticencia del gobierno a sumar fuerzas mediante la convocatoria a diversas organizaciones sociales mostró el carácter elitista y tecnocrático de su gestión, que restaba potencia al esfuerzo nacional para enfrentar la crisis.

Actuando por defecto, la presidenta del Senado, Adriana Muñoz, informó en su Twitter que “el Senado y la Cámara de Diputados inauguró a inicios de mayo la Mesa Género COVID-19 con más de 30 organizaciones de la sociedad civil, municipios y mundo académico para realizar un diagnóstico de la condición de la mujer en medio de la pandemia y definir estrategias para intervenir fundamentalmente en los territorios e ir en protección de lo que está pasando con las mujeres en materia de violencia intrafamiliar, salud mental, todos los temas de salud sexual y reproductiva, el trabajo, las mujeres jefas de hogar, y de esa manera ir construyendo políticas públicas y una legislación que nos permita tener protección a las mujeres en situaciones de catástrofes como la que estamos viviendo hoy día”²³

Otras reuniones del mismo tipo, tendientes a reconectar la política con la sociedad civil, fueron desarrolladas por las dos cámaras del Congreso con las pymes, municipalidades y centros de estudio, con el objetivo de impulsar iniciativas para un mejor combate a la pandemia y ampliar las políticas económicas y sociales de apoyo a la población. De esta manera, desempeñaron por defecto el rol que debería haber tenido el Ejecutivo.

La evolución de la estrategia del gobierno mostró la equivocada política de contención del virus. Si bien al inicio de la pandemia se enfocó en la adquisición de respiradores e integró en un solo sistema las áreas pública y privada, solo semanas después aceptó la necesidad de trazabilidad del contagio, para lo que, finalmente, accedió a incorporar en la estrategia a la salud primaria, la que por años no ha sido prioritaria en la asignación de recursos.

22 <https://www.24horas.cl/coronavirus/piden-declarar-estrategica-a-la-industria-productora-de-insumos-medicos-para-mejorar-abastecimiento-4078713>

23 https://twitter.com/_adrianamunoz/status/1258906230963216385

Fuerzas Armadas

El Estado de Excepción de Catástrofe fortaleció la acusada tendencia del presidente Piñera —en sus dos administraciones— a involucrar a las FF.AA. en labores de orden interno. Reiterando un lenguaje bélico, afirmó que “el coronavirus es un enemigo poderoso, cruel, implacable y que nos respeta a nadie”. Fue seguido más tarde por su ministro de Salud, quien anunció el inicio de la “Batalla de Santiago”, al poner en cuarentena a doce comunas de Santiago, anticipando que “esta guerra va para largo y sus batallas van a ser muchas y muy cansadoras”.

El uso de las FF.AA. en labores policiales durante el estado de catástrofe ha replanteado el tema de su efectiva “polivalencia” aplicada a tareas no profesionales, así como la justificación de su elevado presupuesto.

En materia de control del orden público, Radio Cooperativa informaba que “durante esta última semana [primeros días de mayo] se ha evidenciado un aumento en las denuncias de delitos violentos como robos de vehículos, encerronas y asalto a farmacias, durante el horario de queda en la Región Metropolitana. Las comunas que se han visto afectadas son La Florida, San Miguel, La Cisterna y Santiago, que además se encuentra con cuarentena preventiva”.²⁴ Por su parte, alcaldes de Renca, Santiago y Valparaíso confirmaban tal aumento de delitos.

A pesar del aumento de la dotación de vigilancia, la ciudadanía no respetó adecuadamente el confinamiento.²⁵ Frente a tal situación, y producto de la declaración de cuarentena en 25 comunas del país, los entonces ministros del Interior y Defensa informaron que se pondrían en acción 14.000 efectivos para controlar el confinamiento en estas zonas: “Estamos con toda la carne en la parrilla las fuerzas armadas y las policías, colaborando frente a este tremendo desafío que consiste en enfrentar el coronavirus y obviamente mantener el orden público y la seguridad ciudadana”.²⁶

En el mes de julio, la situación continuó siendo crítica. El alcalde de La Florida, Rodolfo Carter (ex UDI), denunció que “la política de seguridad pública es un fracaso rotundo. La clase media está cesante y es la más aterrorizada por la delincuencia en la calle. En toque de queda con militares y carabineros en las calles es increíble que hayan aumentado los robos, portonazos, golpes

24 <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/policial/denuncian-incremento-de-delitos-violentos-durante-toque-de-queda-en/2020-04-08/145620.html>

25 <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/05/01/984828/Manalich-cuestiona-seguimiento-medidas-santiago.htm>

26 <https://www.latercera.com/politica/noticia/interior-y-defensa-anuncian-que-mas-de-14-mil-efectivos-de-las-ffaa-y-las-policias-se-sumaran-a-labores-de-patruillaje-durante-cuarentenas-en-la-rm/RSB5I0-TESBD4JC47ALFJCDLLKY/>

en las calles. Delincuentes están absolutamente desatados” (*La Segunda*, 8 de julio, 2020).

Llamó la atención que, a pesar de la alta concentración de efectivos militares en la Región Metropolitana (se dice que se han movilizadobrigadas del Ejército de Antofagasta y Calama), la delincuencia se haya incrementado precisamente en horas en que las fuerzas castrenses estarían vigilantes.

En este contexto, se trató de mejorar la vigilancia en diversas zonas coordinando esfuerzos entre Interior, Defensa, la jefatura de defensa de la Región Metropolitana, la Intendencia, Carabineros y la Policía de Investigaciones, elaborando y profundizando la estrategia para intensificar la fiscalización. A esta mayor coordinación de la FF.AA. y de orden se sumó el decreto que ampliaba las funciones fiscalizadoras de los inspectores municipales, decreto que tuvo que ser retirado de la toma de razón dado que las facultades de la policía son materia de ley.

La pandemia permitió a las FF.AA. agregar más argumentos a su permanente esfuerzo por ir más allá de sus funciones profesionales, invadiendo áreas de responsabilidad civil. Así, el Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército consideró que “la inteligencia nacional en un contexto epidemiológico debe comprender cómo la epidemiología y las pandemias afectan el comportamiento humano y cómo la administración de metadatos de este comportamiento puede fortalecer la alerta temprana y reducir la amenaza”. Para ello recomendó “crear un Centro Global de Análisis de Inteligencia Corona lo antes posible, que también puede ayudar a rastrear el potencial de estados rebeldes y terroristas para causar pandemias”.²⁷

Los casos antes consignados muestran que el énfasis de las autoridades en el control del orden público en medio de la pandemia privilegió más el uso de la fuerza que la prevención, educación y persuasión a través de efectivas y masivas campañas comunicacionales y de educación ciudadana.

Iniciada la pandemia, a mediados de marzo, un grupo de economistas debatió la posibilidad de utilizar los fondos provenientes de la ex Ley del Cobre destinados a las FF.AA. en apoyo a la emergencia sanitaria (*La Segunda*, 17 de marzo, 2020). Para enfrentar la crisis, la Dirección de Presupuesto elaboró un plan de recorte de recursos para los diferentes ministerios, siendo el de Vivienda el mayor (USD 610 millones). A Defensa solo se le reducirían USD 76,5 millones, un 10,5% menos que a Educación (USD 85,5 millones). Si bien parlamentarios oficialistas reclamaron por los recortes a Vivienda, no se escucharon voces de congresistas protestando por el caso de Defensa frente a Educación.

27 <http://www.ceeag.cl/la-inteligencia-nacional-y-la-pandemia-coronavirus/>

Los recortes señalados replantearon el tema sobre el gasto militar en el país y cuánto se podría obtener desde Defensa para la estabilización económica. Una primera aproximación proviene de la comparación regional entre el gasto militar como proporción del PIB, donde se tiene que Chile (1,8%) gasta más que Argentina (0,7%), Bolivia (1,4%) y Perú (1,2%); y más que el promedio de Sudamérica (1,67%) y América Latina (1,3%).²⁸ Sobre este punto, el Grupo de Análisis sobre Defensa y FF.AA. (GADFA), en su declaración pública del 24 de julio, “Aporte de las Fuerzas Armadas a las Demandas Sociales”, estimó que, a partir de 2021, desde Defensa se podrían reasignar recursos del orden de los USD 1550 millones en cuatro años.

Junto con el debate sobre las FF.AA. que el país necesita, en especial respecto de su “polivalencia” en roles civiles y mando en regímenes de excepción, el presupuesto en Defensa resurgió como un tema central en el debate ciudadano.

Empresarios

Las reacciones empresariales han sido diversas. Inicialmente, empresas como Rosen (2500 trabajadores), que no se acogió a la suspensión temporal del contrato, mantuvo a los trabajadores con el 100% de las remuneraciones durante marzo y abril. Desde sus hogares, estos siguieron trabajando en la fabricación de mascarillas y elementos de protección, los que fueron donados a diferentes instituciones. Por su parte, la empresa Casaldeas mantuvo a sus trabajadores y Grupo Patio suspendió temporalmente del cobro de los arriendos a sus locatarios. Y la Confederación de la Producción y el Comercio generó un “Fondo Privado de Emergencia para la Salud”, de más de USD 100 millones.

Sin embargo, las acciones que concentraron la atención pública fueron las de los grandes grupos económicos, como Cencosud Shopping S.A., que al tiempo que se acogió a la ley de protección del empleo, repartió más de USD 110 millones, cifra correspondiente al 80,2% de las utilidades líquidas distribuibles del ejercicio 2019. De igual forma, Latam, acogiéndose a la misma ley, repartió más de USD 57 millones. De acuerdo a Camilo Huneus, “con este dinero Cencosud pudo haber repartido 1.4 millones de pesos entre cada uno de sus empleados. Latam hizo lo mismo, pudiendo haber repartido 1.1 millones de pesos entre cada uno de sus empleados”.²⁹

Esta conducta empresarial fue duramente criticada incluso por el ministro de Hacienda, Ignacio Briones: “No se entiende ocupar este instrumento

28 Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), “Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 1949-2019”, por Hao Sou, 4 de junio, 2020. <https://public.flourish.studio/visualisation/2702166/>

29 <https://twitter.com/camilohune/status/1256019969722273792>

de emergencia y al mismo tiempo entregar utilidades sobre el mínimo legal (30%), son señales contradictorias que a los chilenos y al Gobierno les cuesta entender". Briones cuestionó "que en esas circunstancias (...) usted reparta un dividendo (80% de las utilidades) que es casi tres veces lo legal (30%), la verdad que las dos cosas no conversan y me parece que eso es bastante evidente".³⁰ Ante tal reacción, el presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, Juan Sutil, declaró: "Yo no veo dónde está el pecado".³¹

Producto de la generalizada condena a este tipo de prácticas, Cencosud anunció que no se acogería a la Ley de Protección del Empleo y que pagaría los sueldos de los trabajadores, reintegrando las sumas utilizadas a la Administradora de Fondos de Cesantía. De esta forma, el consorcio Paulman confesaba de hecho su mala práctica empresarial. Para evitar estas conductas, el Congreso aprobó el proyecto de ley que prohíbe el reparto de utilidades de empresas que se acojan a la ley de protección del empleo.

Otra muestra de este tipo de conducta fue la de Ripley, en la que ocho mil de los doce mil trabajadores de la firma fueron estimulados con un bono de 150.000 pesos para que firmaran el "Pacto de Suspensión Laboral"; y como los ingresos del seguro de desempleo no llegaban en fecha, la empresa ofreció — solo a estos trabajadores— un préstamo en diez cuotas, sin interés, por pagar a contar de enero de 2021. Quienes no firmaron el pacto, quedaron sujetos a un probable despido y a reducciones salariales.³²

A la conducta empresarial se le agregó la reiterada demanda desreguladora de las grandes empresas. Argumentando la necesidad de una rápida reactivación, *El Mercurio* enfatizó la necesidad de "un acuerdo para suspender todas aquellas trabas y demoras burocráticas que no cautelan un interés público evidente, pero que retrasan innecesariamente proyectos productivos".³³ Igualmente, el expresidente del Banco Central Vittorio Corbo, en su columna de *El Mercurio*, propuso políticas pro inversión, como la revisión del impuesto corporativo y subsidios a la contratación.³⁴

Medidas económicas

A pesar de la recomendación del Banco Mundial en cuanto a que los países deben "proteger las fuentes estratégicas de empleo [y] deben tratar de recuperar

30 <https://www.emol.com/noticias/Economia/2020/05/04/984999/Briones-critica-a-Cencosud-utilidades.html>

31 <https://digital.elmercurio.com/2020/05/10/B/D73PO5IQ#zoom=page-width>

32 <https://www.eldesconcierto.cl/2020/05/07/ripley-ofrece-prestamos-a-sus-trabajadores-tras-acogerse-a-ley-de-proteccion-del-empleo/>

33 <https://digital.elmercurio.com/2020/06/01/A/QG3Q751M#zoom=page-width>

34 <https://digital.elmercurio.com/2020/05/31/B/PK3Q3Q9P#zoom=page-width>

su agenda de desarrollo, con el empleo y la transformación económica como pilares fundamentales”,³⁵ las medidas económicas del gobierno no fueron suficientes para aliviar los efectos de la pandemia sobre las condiciones de vida de los sectores más vulnerables y de la llamada “clase media”. Por tal razón, el Foro de Desarrollo Justo y Sostenible criticó las medidas gubernamentales y propuso nuevas políticas para atenuar la crisis del empleo y pobreza:

... el gasto público está aumentando menos que con ocasión de la crisis subprime de 2009 (...). Los programas de emergencia que ha planteado el gobierno, como porcentaje del PIB, son muy inferiores a los de la mayoría de los países europeos, de USA y también de Perú (...). La deuda pública chilena se encuentra en los niveles más bajos de la OCDE y de América Latina. Hay espacio para que esta deuda crezca en varios puntos del PIB (...). Chile cuenta con Fondos Soberanos por US\$ 22.000 millones, que supera lo que disponen el resto de los países de la región. Esto representa un 7,3% del PIB (...). Chile tiene espacio razonable para elevar el gasto público en al menos 5 puntos del PIB, sin grandes complicaciones macroeconómicas. Más aún, estos recursos (cerca de US\$ 15 mil millones) permitirían que: la cuarentena sea más efectiva, asegurando que millones de trabajadores formales e informales se queden efectivamente en casa pues el Estado le aseguraría ingresos para financiar su alimentación y gastos básico; muchas más Pymes puedan protegerse de la quiebra.³⁶

La lentitud, gradualidad y reticencia del gobierno por ampliar las medidas económicas de alivio a los sectores sociales más vulnerables, radicaron en su búsqueda de soluciones que no incrementaran la deuda pública ni perjudicaran la capacidad crediticia empresarial internacional. Al mismo tiempo, trató de impedir el aumento de presiones, a futuro, por nuevos cambios tributarios para pagar la deuda y financiar la recuperación.

3 Se profundizan las crisis

Durante el mes de mayo, la pandemia creció exponencialmente, quintuplicándose el número de contagiados. En consecuencia, las medidas económicas y sociales para enfrentar el nuevo nivel de crisis pusieron a la institucionalidad política en máxima tensión.

3.1 La sanitaria

El sector laboral, depreciado, con bajos niveles salariales, débil organización sindical y con sus hogares endeudados, ha visto cuán fundamental es la protec-

35 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33555/2115705P.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

36 Véase “Foro de Desarrollo rebate a Gobierno y afirma que no se ha llegado al límite de recursos: ‘Es falso’”. *biochile.cl*, 7 de mayo, 2020. Publicado por Nicolás Díaz y Matías Vega. <https://bit.ly/3jYtdcZ>

ción social (ingresos y pensiones adecuadas, educación, salud, vivienda digna). Para amplios sectores sociales ha sido extraordinariamente difícil enfrentar la emergencia sanitaria y económica producto del masivo desempleo e inseguridad alimentaria. Al 26 de julio, la Superintendencia de Pensiones informaba que 112.117 empresas habían presentado solicitud de reducción de jornada y 782.695 trabajadores habían ingresado solicitudes al Fondo de Cesantía por suspensión de contratos.³⁷ Cabe destacar los crecientes esfuerzos solidarios en materia de alimentación (ollas comunes), educación, y control del contagio y medidas sanitarias en barrios de bajos ingresos y campamentos en el país.

Desde el punto de vista territorial, la pandemia se agudizó a medida que avanzaba hacia los sectores residenciales más pobres. En el caso de los exámenes PCR en la Región Metropolitana, por ejemplo, Héctor Cossio destacaba que “no están dirigidos homogéneamente a toda la población del país, siendo distribuidos de mejor manera en las comunas de mayores ingresos. Esta situación produce un efecto de sobrerrepresentación de las comunas más ricas en las estadísticas oficiales”.³⁸ Este cuadro se comenzó a transparentar a medida que el número de contagiados aumentaba significativamente en las comunas del sur y poniente de Santiago.

A la subrepresentación de contagiados en los sectores más pobres se sumó el hacinamiento en campamentos y cités, lo que evidenció “deficiencias estructurales que se agudizan frente a la crisis sanitaria que atraviesa el país y que pone nuevamente en primer plano la desigualdad por la falta de acceso a la vivienda que afecta a miles de familias en el país”.³⁹

Desde el inicio de la pandemia, el gobierno ha formulado cuatro paquetes de ayuda con montos crecientes. El primero (19 marzo) fue de USD 11.750 millones para las empresas y las familias, con recursos fiscales equivalentes a 4,7% del PIB. El segundo (8 abril), incluyó la ley de protección del empleo y bono COVID-19, y se orientó a crear empleos para las personas y familias más vulnerables (trabajadores informales sin contrato de trabajo ni seguro de desempleo). El tercero (17 mayo), con más de USD 17.000 millones, representó cerca del 7% del PIB. A fines de mayo, el presidente Piñera mencionó cinco áreas para llegar a un consenso: combate contra la pandemia; plan de protección social para las familias; plan para proteger empleos, sueldos, ingresos y las empresas; reactivación de la economía, y un marco fiscal. En ese marco,

37 https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14023_recurso_1.pdf

38 Héctor Cossio, “Cruda desigualdad: número de infectados en comunas pobres se dispara, su tasa de crecimiento se acelera y camas UCI llegan al límite”, *El Mostrador*, 8 de mayo, 2020. <https://bit.ly/3gAcevz>

39 Natalia Figueroa, “Sobreviviendo al coronavirus en un campamento: La vida de los contagiados más abandonados de la pandemia”, *eldesconcierto.cl*, 25 de abril, 2020. <https://www.eldesconcierto.cl/2020/04/25/hacinados-y-con-agua-limitada-la-cruda-realidad-de-los-contagiados-por-covid-19-en-campamentos/>

el gobierno activó el ingreso familiar de emergencia e inició la primera distribución de cajas de alimentos, la que fue complementada con una segunda distribución a mediados de julio. El 14 de junio, el ministro de Hacienda y representantes de la oposición acordaron un total de USD 12.000 millones para enfrentar la crisis. Finalmente, tratando de parar la aprobación del retiro del 10% de los fondos de los afiliados de las AFP, el 14 de julio el Ejecutivo ofreció un plan “fortalecido de protección” a la clase media.

Sin embargo, las medidas ofrecidas y su cobertura fueron consideradas insuficientes para la magnitud del desempleo y la crisis en los hogares. Estas políticas terminaban desactualizadas a medida que se prolongaba la epidemia, dada la mala gestión de la misma. En el contexto de este círculo vicioso surgió la propuesta del retiro del 10% de fondos previsionales de las AFP, lo que agravó la crisis institucional.

3.2 *La institucional*

El debate constitucional que debía iniciarse en 2021 se adelantó de hecho, producto de la emergencia sanitaria, social y económica, frente a la cual la institucionalidad vigente no tuvo capacidad de responder adecuada y proporcionalmente. Así, la necesidad de modificar la Constitución para reformar la ley orgánica del Banco Central de manera que este pudiera comprar bonos del Tesoro en el mercado secundario, se convirtió rápidamente en proyecto.

De igual forma, las insuficiencias en el manejo de la crisis sanitaria llevaron a parlamentarios de oposición y gobierno a proponer medidas de ayuda social y económica que eran declaradas inconstitucionales. Por tales razones el Ejecutivo creó, sin consulta al Legislativo, un grupo extraparlamentario de expertos para dar solución al tema de las admisibilidades, iniciativa que alteró las relaciones Ejecutivo-Congreso. En estas circunstancias, la senadora Adriana Muñoz y los senadores Guido Girardi, Alfonso de Urresti y Pedro Araya presentaron un proyecto de ley para limitar las atribuciones del Presidente de la República, argumentando que “el sistema político se caracteriza por una tendencia a un presidencialismo exacerbado”,⁴⁰ teniendo al Presidente como colegislador, por lo que es necesario reducir “la intensidad de las atribuciones del presidente en materia legislativa, preservar la debida separación de los poderes, fortalecer las atribuciones legislativas del Congreso Nacional y dotar a la ciudadanía del espacio necesario para ejercer su derecho a someter ante el poder legislativo iniciativas de su interés”.⁴¹

Según la propuesta de los senadores, la Constitución

40 <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2020/07/05/senadores-presentan-proyecto-ley-limitar-atribuciones-del-presidente.shtml>

41 http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=13634-07

no garantiza un adecuado sistema de “pesos y contrapesos” entre el Congreso y Presidente [el que] goza de más de 5 atribuciones legislativas: tiene iniciativa exclusiva para ciertas materias de ley (artículo 65 CPR); ostenta la potestad de controlar la velocidad y las prioridades de la tramitación de los proyectos de ley, a través del mecanismo de urgencias (artículo 74 CPR); puede formular indicaciones a los proyectos de ley o incluso vetar aquellos proyectos que ya han sido aprobados por el Congreso (artículo 73 CPR); aprueba y promulga la ley aprobada por ambas cámaras (artículo 72 CPR); en materia de reforma constitucional, hasta el año pasado era el único que podía convocar a un plebiscito nacional en situaciones de normalidad (artículo 127 a 129 CPR) [con lo cual puede] neutralizar cualquier proyecto de ley capaz de modificar el modelo político y económico de la dictadura militar.

Para lograr un mejor balance de poderes, el proyecto propone limitar las materias de ley que son de iniciativa exclusivas del Presidente de la República; abrir la iniciativa parlamentaria a aquellas materias que hoy en día no pueden ser llevadas al debate público por el Congreso y que muchas veces son esenciales para el ejercicio de la democracia, tales como las de seguridad social, régimen previsional, procedimientos de negociación colectiva; crear la iniciativa popular; habilitar al Congreso para resolver las controversias referidas a las admisibilidades que se susciten durante la tramitación de un proyecto de ley; y que la Cámara requerida sea la que califique la urgencia propuesta por el Presidente. A estas propuestas se les agregó la norma sobre estado de excepción constitucional de catástrofe, habilitando al Presidente para establecer restricciones o limitaciones a los prestadores de servicios básicos de los sectores más vulnerables de la zona afectada y adoptar medidas orientadas a proteger el empleo y el desarrollo de las actividades económicas.

Pero la propuesta que remeció las bases de la institucionalidad existente fue el proyecto de la bancada regionalista verde —suscrito por diputados de los partidos Comunista, Demócrata Cristiano, Socialista, Ecologista Verde y Por la Democracia—, que permitía a los afiliados a las AFP recurrir al 10% de sus fondos previsionales.

Ante la aprobación de este proyecto de reforma constitucional por la Cámara, incluidos parlamentarios oficialistas, la intensidad de las reacciones contrarias al proyecto volvieron a evidenciar la tensión institucional existente. Los detractores de esta iniciativa argumentaron que los beneficios sociales previsionales no podían ser aprobados por el Congreso, ya que esta era iniciativa exclusiva del Presidente. Jorge Correa definió el momento político como una “crisis institucional de proporciones [que cuestionaba la] coherencia institucional, que está a la base de nuestro Estado de Derecho”.⁴² Y Andrés Allamand la

42 Jorge Correa, “El resquicio”, *El Mercurio*, 11 de julio, 2020. Reproducido en *Nuevo Poder*, 11 de julio 2020.

calificó como “un resquicio constitucional”,⁴³ haciendo referencia a los “resquicios legales” usados por el gobierno de la Unidad Popular. Por su parte, un grupo de representantes de agrupaciones empresariales encabezados por Juan Sutil, presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), consideraron la posibilidad de la aprobación del retiro del 10% de las cuentas individuales de las AFP como:

una estocada (...) a un pilar de la institucionalidad de larga data, como es el que consagra la iniciativa exclusiva en materias previsionales y de gasto por parte del Presidente de la República (...) los nocivos efectos que el uso de resquicios constitucionales para hacer política social pueden tener sobre el Estado de Derecho (...) Ello no solo no ayudará a la ciudadanía a salir de esta crisis, sino que además pone en riesgo la estabilidad democrática, social y económica del país (...) Nuestra sociedad no se merece que este sea el comienzo del fin.⁴⁴

Dramáticas fueron las cartas en *El Mercurio* (14 de julio, 2020) de Carlos Bombal, quien estimó que “nos encaminamos hacia un precipicio abismal”. También lo fueron las intervenciones de Carlos Larraín, según quien este era un “golpe institucional” (14 de julio, 2020, *La Tercera*, Conversaciones), y la de un grupo de abogados de la Universidad del Desarrollo, también en *El Mercurio*, acusando de “fraude grave a la Constitución, que tendrá consecuencias” (17 de julio, 2020). Todo ello culminó con afirmaciones que fueron puestas en perspectiva por Raúl Letelier, quien aclaró que “la iniciativa presidencial es una norma para hacer leyes, no para aprobar reformas constitucionales. Tanto es así que la propia norma constitucional sobre iniciativa puede ser modificada por un quorum de 3/5 (el mismo cumplido en esta reforma) y no requiere ser promovida exclusivamente por el Presidente de la República”.⁴⁵

Finalmente, con el voto a favor de cinco senadores (tres UDI, dos RN) y 35 diputados (19 RN, 11 UDI; 5 Independientes) de Chile Vamos, la reforma constitucional que permite retirar el 10% de los fondos en las AFP fue aprobada con un cómodo dos tercios en cada cámara y promulgada el viernes 24 de julio por el Presidente. Con todo, producto de una falta de quórum en el Senado, el Ejecutivo pudo vetar la ley que impedía el corte de servicios básicos por no pago.

Confirmando cuán apremiantes eran las necesidades de amplios sectores sociales y la urgencia de disponer de recursos para enfrentar las crisis, el primer día en que los afiliados pudieron solicitar el retiro de su 10%, más de 3,4 millones de solicitudes (un tercio de los afiliados) colapsaron el sistema. Inmediatamente, los negativos pronósticos económicos que había despertado

<http://www.nuevopoder.cl/el-resquicio/>

43 <https://kiosco.latercera.com/reader/12-07-2020-la-tercera?location=16>

44 <https://www.elmercurio.com/blogs/2020/07/13/80277/Aun-es-tiempo-de-rectificar-el-rumbo.aspx>

45 <https://www.elmercurio.com/blogs/2020/07/14/80297/Elusion-constitucional.aspx>

esta medida se transformaron en positivas apreciaciones de su impacto sobre el consumo, estimándose un beneficioso efecto de entre 3 a 4 puntos porcentuales de disminución en la caída del PIB.

4 Conclusiones

Retomando nuestro enfoque inicial, el contundente y transversal apoyo a la reforma constitucional significó una seria derrota presidencial, fracturó la coalición de gobierno y condujo al quinto cambio de gabinete de la actual administración. Esta reforma mostró de manera evidente la *contradicción de fondo existente en el centro de la institucionalización del poder estatal*. El orden político autoritario fue rebasado por la masiva demanda ciudadana, que no pudo ser desconocida ni siquiera por los representantes de la derecha. El acuerdo del 15 de noviembre del año pasado y la promulgación de la reforma constitucional del 24 de julio son dos hitos que subrayan que el “momento constitucional” ha continuado, ya que la actual Constitución, además de no tener legitimidad de origen, no es apta para darle gobernabilidad al país frente a las principales crisis nacionales. Estas han vuelto a poner en evidencia los principales temas que una nueva Constitución debería integrar en una “sala de máquinas” efectivamente democrática y republicana. Temas como las atribuciones de la Presidencia y del Congreso, la existencia y rol del Tribunal Constitucional, la autonomía y expansión de roles de las Fuerzas Armadas, la autonomía del Banco Central, el rol subsidiario del Estado, el sistema previsional, el rol de los partidos, la negociación colectiva por rama, la participación ciudadana en los asuntos públicos, entre otros, no han esperado el debate constitucional por iniciarse el próximo año.

De igual forma, las crisis han relevado el protagónico papel del Congreso y de los partidos políticos, injustificadamente subvalorados. A pesar de las grandes limitaciones constitucionales para ejercer adecuadamente su función representativa y articuladora de intereses, ellos han sido capaces de poderosas iniciativas para enfrentar la crisis sanitaria, social y política. De acuerdo con Elisabet Gerber, pareciera que el gobierno ha terminado funcionando como “oposición de la oposición”.

El rol de la oposición será cada vez más importante antes, durante y después del proceso constituyente. En el Congreso, sus partidos deberán coordinarse de mejor forma y lograr acuerdos aptos para generar una mayoría no solo parlamentaria, sino también política y social frente al próximo plebiscito y elecciones. De igual forma, deberá enfrentar la recuperación económica del país, velar por que los sectores más vulnerables tengan el respaldo suficiente para sobrevivir la crisis sin una enorme pérdida de ingresos y el riesgo de una vuelta a la pobreza e indigencia, y que el peso de la recuperación no recaiga

en forma desproporcionada sobre sus hombros. Reflexionando sobre el futuro, Carlos Peña señalaba que del “momento redistributivo” que el país había observado desde 1990, a causa de la pandemia se tendría que entrar a una “política del escepticismo”, ya que “para tener algo bueno hay que aceptar la porción mala”.⁴⁶ El problema será cómo avanzar en aprobar el impuesto a las grandes fortunas y evitar que, en la etapa de recuperación, la porción más mala la sigan teniendo que cargar los asalariados y sectores más vulnerables.

El 25 de octubre, las grandes mayorías que se han expresado extra e institucionalmente, tendrán la posibilidad de legitimar, sin lugar a dudas, la continuación del actual proceso constituyente e iniciar la construcción de una nueva y real democracia.

46 <https://digital.elmercurio.com/2020/05/06/A/573PO377#zoom=page-width>

La Constitución y la Derecha

Felipe Agüero¹

Carlos Cáceres cuenta que Pinochet, de quien fue su último ministro del Interior, le señalaba respecto de las reformas constitucionales que proponía para facilitar la transición: “Mire, esta reforma no me gusta mucho, esta otra reforma tampoco me gusta mucho y esta otra tampoco”. “Este no, este no, este no”, agrega Cáceres que Pinochet le decía respecto a secciones de la reforma, conversadas con un grupo de políticos, algunos de la oposición.² Finalmente pudo avanzarse hacia las ya conocidas y limitadas reformas, asegurando a Pinochet que un plebiscito de las reformas, esta vez con registro electoral establecido, le daría a la Constitución de 1980 una legitimidad de la que carecía por la falta de registros electorales en el plebiscito de entonces, y que se impediría así que en las elecciones presidenciales la oposición hiciera campaña propugnando una reforma profunda de la Constitución. Además, había que enmendar un error existente en esta que hubiera permitido más tarde hacer reformas mediante un mecanismo de mayoría simple.³

Este proceso, en que solo podía reformarse lo que el dictador permitía, dio pie a que, de un modo para mi inexplicable, se designara la transición chilena como una transición pactada. Y que, además, mediante la fuerza expansiva que puede darse a los vocablos, lo supuestamente pactado iba más allá de las reformas constitucionales para abarcar difusamente una serie más amplia de tópicos que eran referidos como “los pactos de la transición”, cuyo contenido exacto era desconocido. Por ejemplo, una parte de la elite política más tarde

1 Doctor en Ciencia Política, Duke University. Sociólogo y licenciado en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor titular del Instituto de Asuntos Públicos (INAP), Universidad de Chile.

2 Entrevista a Carlos Cáceres, a 30 años del Plebiscito de 1989, en la sección Reportajes de *El Mercurio*, 28 julio 2019, D9.

3 *Ibíd.*

reaccionó airada a la detención de Pinochet en Londres porque, decían, rompía con los pactos de la transición.

Pienso que la designación de esta transición como transición pactada era beneficiosa y funcional para quienes dejaban el poder, pues hacia adelante podían legitimar su rechazo a nuevas reformas recurriendo al carácter pactado de la transición. Y era también beneficiosa para quienes llegaban al gobierno, pues oscurecía el aspecto incómodo de una transición impuesta por los términos de la Constitución de 1980. Subía el estatus de las reformas del 89 haciéndolas casi equivalentes a todo lo constitucional impuesto y heredado. Aspiraba a poner a Chile en el estatus más prestigioso de las transiciones pactadas, como la española. Señalé la falta de sustento de esta forzada transmutación precisamente cuando se aludió a los pactos de transición luego de la detención de Pinochet:

Se ha comentado que las reacciones que en el país provocó la detención del general Pinochet estarían cuestionando la transición pactada que se vivió en Chile, así como sus consensos. (...)

¿En qué sentido, o hasta qué punto, fue la nuestra una transición pactada? ¿Hasta qué punto fue una transición por consenso? El uso actual del término transición pactada proviene de la transición española de mediados de la década del 70. ¿Se parece la nuestra a la transición española? En esta última se habló de pactos y consensos por razones bien concretas. Una vez desaparecido Franco y bajo el gobierno de la monarquía, el Primer Ministro Adolfo Suárez forjó un consenso al interior de las cortes franquistas para lograr su disolución y la aprobación de la ley para la reforma política, que permitió elecciones libres de un Parlamento que se constituyó en asamblea constituyente. (...) Pero el significado más pleno de pacto y de consenso provino de la elaboración de una nueva Constitución Política por una comisión compuesta por miembros de un Parlamento libremente elegido y en la que participaron desde comunistas hasta franquistas. De allí salió la actual Constitución de la democracia española, aprobada por el Parlamento en pleno y luego refrendada masivamente en plebiscito. (...)

Nuestra transición fue muy diferente. La oposición al gobierno militar debió aceptar, por razones de realismo político, la Constitución hecha aprobar por el régimen en 1980.⁴

Luego fue fácil pasar de la denominación de transición pactada a la de transición exitosa y, todavía más allá, a la de transición ejemplar. Se confundía así haber hecho bien la transición que se pudo hacer, con haber hecho una transición ejemplar. ¿Cómo podría haber sido ejemplar una transición a la democracia en que el dictador del régimen saliente se colocaba a sí mismo, y por ocho años, como el jefe del ejército en el régimen entrante?

Los términos de transición pactada y de transición ejemplar eran esgri-

4 Felipe Agüero, "¿Transición pactada?", *El Mercurio*, 20 noviembre 1998, A2.

midos en los inicios más bien por los dirigentes de la nueva democracia. En el lado opuesto, el de los defensores del legado de Pinochet, que votaron por su continuidad y que debieron sufrir una transición más o menos sorpresiva, hecha posible por los errores de cálculo de los artículos transitorios y por la audaz estrategia opositora, se evitaba mucha referencia a términos que raspaban heridas sensibles; en cambio, se prefería enfatizar la continuidad institucional y del modelo económico. Pero más tarde también abrazarían esos términos de transición pactada y de transición ejemplar, pues les permitían frenar intentos de erosionar el legado congelado entonces.

El punto de toda esta referencia a la transición y a los términos que se le asociaron es realzar la importancia que ha tenido la Constitución, tanto en términos sustantivos, de su propio contenido, como en su capacidad de dotar de un cierto significado y carácter a la transición, así como a los procesos que siguieron, con sus efectos restrictivos y limitantes. Desde entonces, la Constitución ha circunvolado el globo de nuestro proceso político en democracia, no solo como todas las constituciones, que presiden los regímenes y marcos institucionales de cada caso, sino específicamente bajando cerca de la superficie para someterse al debate político sobre su reforma, para luego remontar vuelo y ascender a las alturas, tan alto que, en la perenne versión lavinista de entonces, siempre estaba, y se la dejaba, “fuera de las preocupaciones de la gente”. Tomó quince años desde el reinicio de la democracia para que pudieran eliminarse sus artículos más autoritarios y más claramente identificados como los amarres de la dictadura.

Las reformas del 2005, que agregaron la firma del presidente Lagos a la Constitución, dieron nuevo impulso al relato de que ahora sí que tenemos pacto y consenso, a partir de ahora la Constitución ya no se toca. Y ello aun si quedaran pendientes la cuestión del sistema electoral y varias otras fundamentales, que cabrían dentro de lo que R. Gargarella llamaría luego “la sala de máquinas” de la Constitución.⁵ Desde entonces, el descenso a una órbita más terrenal de la Constitución en la que enfrentaba llamados a su reforma profunda y eventualmente a una nueva Constitución, incluso mediante mecanismos que pudieran incluir algo así como una asamblea constituyente, era drásticamente rechazado.

Diversos argumentos se emplearon: uno era que las constituciones solo se rehacen cuando ha ocurrido un fenómeno histórico de proporciones, como una revolución o una guerra; es decir, algo que ha alterado profundamente las bases del poder. Pero no en momentos de sosiego y normalidad, por lo que era evidentemente inoportuno que a comienzos de la segunda década del nuevo

5 Roberto Gargarella, “La ‘sala de máquinas’ de las constituciones latinoamericanas. *Nueva Sociedad* (NUSO), No. 258, julio-agosto 2015.

siglo se planteara tal posibilidad. Por ejemplo, el constitucionalista José Luis Cea, cuando se planteaba la posibilidad de una nueva Constitución durante el gobierno de M. Bachelet, señalaba:

Por lo demás, generalmente los procesos que llevan a una nueva Constitución son revolucionarios o contrarrevolucionarios. Están marcados por un ambiente *de facto*, no por un análisis calmado en una sociedad en reposo, estudiando y llegando a acuerdos o consensos.⁶

Pero, delatando gran inconsistencia, junto al hecho de que no existían esas condiciones, tampoco estaban las del consenso necesario:

Que este país no tiene consensos básicos elementales para conversar maduramente. Pensar que de aquí a ocho, diez meses más podamos estar dialogando entre ciudadanos que no nos conocemos, que probablemente tenemos disimilitudes enormes en edades, en procesos de socialización, en cosmovisiones, es también prácticamente inconcebible.⁷

Ni en revolución ni en sosiego sería posible, entonces, concebir un escenario de nueva Constitución. Es decir, nunca.

En cierto sentido, Camilo Escalona había esgrimido un argumento similar: “Yo no quisiera que el tema de la Asamblea Constituyente fuera una especie de droga que nos haga olvidar los problemas políticos, que son los decisivos. O sea, que nos pongamos a fumar opio en un escenario ficticio, inexistente, de una crisis institucional que no existe, de una Asamblea Constituyente que no se va a constituir nunca...”.⁸

Otro argumento empleado reiteradamente, aun si claramente estéril, ha sido el de que una nueva Constitución no es la panacea. Lucía Santa Cruz expresó recientemente este planteamiento, similar a todos los demás basados en este punto:

Un aspecto preocupante de la situación actual es que un lado y otro sugieren que los problemas de educación, pensiones, salud, salarios y otros se van a resolver milagrosamente por la vía constitucional. Esto ha generado esperanzas y expectativas engañosas que solo serán frustradas cualquiera sea el resultado.⁹

6 “Profesor José Luis Cea: ‘Es imposible una Constitución que sea expresión perfecta de todos los sectores’”, entrevista en *El Mercurio*, reproducida en nota de la Facultad de Derecho UC (s/f). <https://bit.ly/3bCR51V>

7 *Ibid.*

8 En su caso, la base del argumento es que no había mayoría, y que era necesaria, primero, para reformar el sistema binominal. En “Camilo Escalona (PS) y la Asamblea Constituyente: ‘No nos pongamos a fumar opio’”, *Tarapaca OnLine*, 1 septiembre 2012. <https://bit.ly/3i3kyEH>

9 Lucía Santa Cruz, “La Constitución, ¿una panacea?”, *El Mercurio*, 28 agosto 2020, A3.

La verdad es que cuesta encontrar la fuente a la que va dirigida esta crítica, alguien que efectivamente haya señalado que la Constitución va a resolver directamente los problemas en esas áreas. Pero el argumento se ha esgrimido una y otra vez.¹⁰

Michelle Bachelet inició su segundo gobierno poniendo como uno de los tres pilares de su programa echar a andar un proceso encaminado hacia una nueva Constitución. Este incluyó diálogos ciudadanos y uno especial para pueblos indígenas, que concluyeron con propuestas que luego el gobierno transformó en un proyecto que, casi al finalizar su mandato, envió al Congreso para que este viera los mecanismos de discusión y aprobación de una nueva Carta fundamental. Este proceso marchó por caminos contradictorios: se trataba de uno impulsado desde arriba, que produjo propuestas fruto de esas deliberaciones ciudadanas, pero que luego fueron transformadas en proyecto en un proceso poco transparente en La Moneda, que en muchos aspectos no reflejaba las principales conclusiones de esa deliberación. Y se presentó al Congreso, sin publicidad ni alardes, a días de terminar su mandato. Con todo, por primera vez desde la transición se había puesto la posibilidad concreta de una nueva Constitución en la agenda oficial y quedó registrada en los engranajes institucionales.

Pero, para que no quedara duda alguna, el nuevo (segundo) gobierno de Sebastián Piñera, solo unos pocos días después, antes de una semana de haberse instalado anunció, mediante un discurso del ministro del Interior Andrés Chadwick ante los empresarios en Icare (Instituto Chileno de Administración Racional de Empresas), provocando una cerrada ovación: “Hay ciertas cosas que queremos que no avancen. No queremos que avance el proyecto de una nueva Constitución que presentó la presidenta Bachelet al terminar su periodo”.¹¹ Y, fundamentando, agregó que no se puede:

tener una Constitución que pueda ser reformada y modificable fuera del ejercicio nacional, fuera de la representación popular y que pueda hacerse según cualquier mayoría y en cualquier momento; eso es atentar contra el lineamiento fundamental de la estabilidad... [Chile] ha avanzado en los tiempos que ha tenido estabilidad y certeza y la Constitución es el elemento fundamental para dar estabilidad y certeza.¹²

10 Otro argumento, que no vale la pena subir al texto pero que hay que mencionar, ha sido el de “Chilezuela”: una asamblea constituyente o convención constitucional conduce inevitablemente a transformar a Chile en Venezuela.

11 “Bachelet implementó la ruta a una nueva Constitución 4 años antes que el estallido social”, *La Década*, 7 diciembre 2019. https://www.cnnchile.com/ladecada-noticias/proceso-constituyente-michelle-bachelet_20191207/.

12 *El Mercurio*, 16 marzo 2018, C2.

Nuevamente la cuestión de la Constitución se alejaría de la órbita de nuestro escenario terrestre para tomar altura, lejos de “las preocupaciones de la gente”. Pero no se alejaría del todo. Su sombra cruzaría cada vez que la “sala de máquinas” hiciera ruido con las propuestas de reforma en materias sociales y económicas, que iban acumulándose cada vez con más peso.

La negativa tajante del gobierno por vía de Chadwick en Icare revelaba la constante de fondo que cubría a toda la derecha, pese a las aperturas ocasionales y vacilantes de algunos de sus sectores, desde fines de la dictadura: el apego a la Constitución y los privilegios que le brindaba, la relación posesiva con ella, de la que solo podía entregar pedazos sin alterar el fondo.¹³

El gran estallido de solo un año después, el 18 de octubre 2019, que comenzó con los torniquetes de las estaciones del metro, fue ampliando y recogiendo quejas y demandas, hasta avanzar muy luego hacia los torniquetes constitucionales, ahora de manera frontal. Se demandaba una nueva Constitución. A comienzos de noviembre se planteaba desde la oposición la inevitabilidad de dar curso a esta demanda, y el gobierno y sectores de derecha empezaron a dar muestras de apertura a esta posibilidad, en medio de una enorme debilidad del gobierno y del presidente. Fue en este contexto que el gobierno llamó a conversaciones, que terminaron con el acuerdo del 15 de noviembre en que se señalaba el derrotero, mediante plebiscito, para avanzar hacia una decisión sobre los mecanismos de debate de una nueva Constitución.

El temor a perderlo todo, la sorpresa frente a la magnitud del enojo de la gente, obligaron a la derecha a aceptar las demandas de una nueva Constitución o, al menos, de poner esa decisión en plebiscito. Y luego de firmados los acuerdos, en negociaciones apresuradas, vinieron los arrepentimientos de algunos y algunas, la nostalgia anticipada de la Constitución que les ha acompañado y confortado por tanto tiempo, y emergió con fuerza el drama y la pasión de esa relación posesiva. No es solo “la gran rendición” que consternó al columnista de *El Mercurio* Gonzalo Rojas, sino, por ejemplo, la desazón de Allamand por entregar “lo que no hay que entregar”, “darle a la oposición lo que ha querido hace 15 años, la posibilidad a través de un plebiscito de obtener una asamblea constituyente”.¹⁴ Como queriendo decir, finalmente se les ha dado algo que siempre fue nuestro.

La historiadora Lucía Santa Cruz se preguntaba en febrero de este año cómo sería recordado en la historia este momento de crisis derivada, no del estallido social, sino de lo que prefiere llamar “la insurrección” de octubre.

13 Es interesante en este respecto el breve relato que hace Ignacio Walker, “Historia de un desencuentro: la derecha y el debate constitucional” en *La Tercera*, 13 enero 2020. <https://bit.ly/32X5ySq>

14 *El Mercurio*, 15 marzo 2020, D9.

Responde su pregunta destacando, en primer lugar, la violencia organizada y coordinada como rasgo principal. Pero, agrega:

Para mí, sin embargo, el evento más importante, más radical y sustantivo de la crisis, aunque indebidamente ha pasado desapercibido, ocurrió el 12 de noviembre, el día más violento hasta hoy, cuando estuvimos al borde del abismo, hasta que el Presidente Piñera optó por intentar una salida pacífica, por medio de un acuerdo político. Esa mañana, todos los partidos de oposición, desde el Comunista a la Democracia Cristiana, habían firmado una declaración pública a favor de una Asamblea Constituyente, afirmando que “la ciudadanía movilizada”, la calle (no los electores que conforman la ciudadanía tradicional), había “corrido el cerco de lo posible” y que requeríamos una nueva Constitución “emanada” de esa misma “ciudadanía movilizada” para “establecer un nuevo modelo político, económico y social” y que “el proceso constituyente ya estaba establecido por la vía de los hechos”... Y de aquella declaración, lapidaria para la democracia, porque significa una transformación sustancial de las estructuras de poder y el abandono, por parte del Congreso, de su responsabilidad a manos de los manifestantes en la calle, ha nacido el actual proceso constituyente.¹⁵

La noche del 12 de noviembre en algún momento deberá ser objeto de mayor estudio, luego de tanta referencia a que se estuvo al borde del abismo y qué cerca se estuvo de que el presidente debiera salir a toda prisa de Palacio en helicóptero. Quienes han hecho estas referencias deberán explicar en qué consistía ese abismo, y qué faltó para la salida en helicóptero. ¿Quién lo hubiera proporcionado? ¿Los militares estuvieron cerca de sacar al presidente? Lo que ocurría en verdad era un gobierno muy debilitado, llegando a niveles sin precedentes de desaprobación, pero que no reaccionaba ni mostraba liderazgo. Ese era “el abismo”, y cuando tomó la iniciativa de llamar a los suyos a un acuerdo, pues salió del abismo, se posibilitó el acuerdo del día 15. Santa Cruz, en cambio, ve el acuerdo como resultado de la insurrección y de esa declaración “lapidaria para la democracia”. Es claro que el ánimo que empezó a crecer en esos círculos no era favorable al acuerdo y sus derroteros. Y en sectores de la derecha comenzaría a desplegarse la actitud de querer salir de “la camisa de fuerza” del acuerdo del día 15 de noviembre.

En marzo, ya pasado el mes de verano en que toda actividad disminuye, la exministra Cubillos proponía la posibilidad de que fuera el Congreso el que tomara la propuesta constitucional que dejara la presidenta Bachelet y que, junto a la Constitución actual, se trabajara en una nueva propuesta, sin tener que perder tiempo en plebiscito de entrada y en una eventual convención

15 Lucía Santa Cruz, “12 de noviembre de 2019”, *El Mercurio*, 14 febrero 2020, A3.

constituyente.¹⁶ Y, ya de frente, unos días más tarde, el columnista de *El Mercurio* Sergio Muñoz reforzó el punto de saltarse el acuerdo:

¿Qué impide que el Congreso y el Gobierno propicien un acuerdo sustantivo respecto de los cambios constitucionales, que conduzca a una propuesta de nuevo texto que, una vez superada la crisis sanitaria, fuera sometida a plebiscito? Nada lo impide. El problema es que nadie quiere aparecer como culpable del naufragio del diseño de noviembre pasado, que en los hechos se ha convertido en una camisa de fuerza.¹⁷

Cualquier posibilidad de que volvieran las movilizaciones en marzo fue inhibida por las señales de contagio del COVID-19, especialmente en la segunda mitad, en que comenzaron oficialmente las restricciones al movimiento de personas. En abril el gobierno había retomado la iniciativa, el presidente recuperaba puntos en las encuestas frente a ese otro “enemigo poderoso e implacable”, y en la derecha emergía una nueva confianza de que la protesta social había quedado atrás y que solo quedaba la amenaza del virus, que el ministro Mañalich sabía combatir. El exministro Chadwick lo presenta con claridad en una nota de *La Tercera*:

Se congeló la violencia. No cien por ciento. ¿Cuánto rato —ojalá sea mucho— no se habla de las “primeras filas”? Se despejó la Plaza Italia y los grados de violencia disminuyeron”. Eso, dijo “ha marcado un ambiente político distinto”. Vinculó dicha afirmación con cifras de encuestas (solo citó a Cadem) para hacer ver que Piñera estaba recuperando niveles de aprobación y que ese mismo repunte estaba beneficiando a Carabineros.¹⁸

El columnista Sergio Muñoz vuelve a la carga, reiterativamente, insistiendo en fórmulas ajenas al acuerdo pactado, pero esta vez se vale de la pandemia para rescatar el viejo argumento de que a la gente le preocupan otras cosas.

El Congreso y el Ejecutivo podrían llegar a un acuerdo este año respecto del contenido de los cambios constitucionales. Sería el camino más corto, permitiría ahorrar recursos y evitaría que Chile tuviera dos parlamentos durante un año. Sin embargo, es evidente que ponerse a elaborar en este momento un proyecto de nueva Constitución va a contrapelo de las urgencias nacionales. Pues bien, ¡ese es exactamente el problema! Son otras las urgencias...¹⁹

También el exministro José Ramón Valente intervino en el debate con una extraña columna, diciendo:

16 *El Mercurio*, 15 de marzo 2020, D7.

17 Sergio Muñoz Rivera, “La hora de la Unidad Nacional”, *El Mercurio*, 20 marzo 2020, A2.

18 Eugenia Fernández y Sebastián Minay, “Plantea necesidad de ‘un plan B’ para el plebiscito: La reaparición de Andrés Chadwick”, *La Tercera*, 24 abril 2020. <https://bit.ly/35fNuG5>

19 Sergio Muñoz, “¿Es viable el proceso constitucional?”, *El Mercurio*, 18 abril 2020, A2.

¿Qué haremos los chilenos cuando termine la emergencia del coronavirus?
 ¿Desangrarnos en discusiones bizantinas sobre si el desempleo y las quiebras de empresas son culpa del gobierno, de los empresarios, de los políticos o de la Divina Providencia? ¿Quedarnos pegados por más dos años, discutiendo las bases de nuestra convivencia en sociedad, como si fuéramos una nación en formación? ¿Nos vamos a quedar jugando Chiflota por los próximos 70 años, como nuestros vecinos argentinos, o trabajaremos todos juntos para poner un hombre en la Luna, como lo hicieron los norteamericanos?²⁰

Valente agregaba así una nueva a la lista de condiciones que justificarían una discusión constituyente: ser una nación en formación. Se suma a las condiciones, manifiestamente contradictorias, de José Luis Cea: venir saliendo de una revolución o guerra, o estar en situación de sosiego que permita una discusión madura. O la de Pablo Rodríguez Grez: no estar frente a un “incendio político y social”: “Promover una nueva Carta Fundamental para apagar un ‘incendio político y social’ —necesariamente circunstancial— es, por lo menos, un extravío que incrementará la cuantía de los daños ya producidos”.²¹

En este contexto, valiéndose también del argumento de las dificultades provocadas por la pandemia, el exministro Andrés Chadwick planteó la idea de un Plan B que permitiera afrontar el proceso constituyente sin plebiscito, como quedó registrado en una nota de *La Tercera*:

Chadwick planteó esto “para efectos de que si las disposiciones sanitarias dicen, fundadamente, que no se puede hacer, ya esté preparada una alternativa que nos permita ir a un proceso constituyente y a un cambio constitucional de esta otra forma, por este otro camino más ajustado y adecuado a las razones sanitarias y a la situación que va a estar viviendo el país”. “Pero” —y aquí entró al fondo— **“me preocupa que es como un tema tabú”,** porque “todos saben que esta probabilidad existe, **pero como que nadie se atreve a hablar del tema, porque se puede pensar que uno no quiere, y no.** Si lo que uno quiere es que ante la eventualidad cierta que sea imposible (hacer un plebiscito) **que exista un Plan B conversado con anticipación.** No a última hora, no hasta las 3 de la mañana, no como una improvisación que después hay que cambiar de norma porque se equivocaron —porque a las 3 de la mañana uno se equivoca—, sino que bien elaborado.”²² [Destacados en negritas en el original]

20 José Ramón Valente, “Chiflota”, *El Mercurio*, 16 abril 2020, A2. Reproducido en <http://www.nuevopoder.cl/chiflota/>

21 Pablo Rodríguez Grez, “Difícil pronóstico”, *El Mercurio*, 12 diciembre 2020, A2.

22 *La Tercera*, 24 de abril 2020. Por esas mismas fechas la Sofofa anunciaba un ciclo de conversaciones bajo el lema “ni apruebo ni rechazo, conversemos”. Para el 8 de mayo se convocaba al Foro “El Desafío de Fortalecer la Institucionalidad: ni rechazo ni apruebo, conversemos”, que incluía a Ernesto Silva, Juan Ignacio Eyzaguirre y Javiera Parada. <https://bit.ly/3gXb8cw>

Todos estos esfuerzos ya habían llevado a Agustín Squella a advertir: “¿Cuántos querrían que uno de los efectos secundarios del Covid 19 fuera producir amnesia respecto del proceso constitucional en marcha?”²³ Los esfuerzos de amnesia o de redireccionar el proceso fueron acompañados de reportajes periodísticos que sugerían que la ciudadanía no daba muestras de un apoyo sólido a la continuación del proceso. *El Mercurio* titulaba así un reportaje: “Encuesta: Empate entre los que quieren seguir proceso constitucional previsto y quienes consideran otras opciones”.²⁴

Continuando estos esfuerzos, el abogado Gastón Gómez afirmaba que “Bajo estado de excepción no es viable hacer la campaña por el plebiscito... No me la imagino con la gente encerrada en sus casas y pidiendo permiso a la Comisaría Virtual”.²⁵ Y el incontenible columnista Sergio Muñoz continuaba, buscando nuevas fórmulas, dando forma al Plan B señalado por Chadwick. Apuntaba que el acuerdo del 15 de noviembre contiene defectos de origen, entre ellos la posibilidad de generar dos Congresos simultáneos, afirmaba:

Chile no necesita dos Parlamentos. Basta con uno. Elijamos senadores y diputados el próximo año, y que ellos, en diálogo con el futuro presidente, se hagan cargo del debate constitucional y definan una metodología de reforma que comprometa a la mayoría del país y fortalezca el régimen democrático. Es la opción del sentido común en medio de tantas calamidades.²⁶

Los sectores de derecha reflejados en el relato hecho aquí revelan una dolorosa resistencia al cambio constitucional, especialmente si este es por la vía de asamblea constituyente, o convención constitucional, como se le ha llamado aquí. Pueden tolerar debates reducidos a la esfera del Congreso y del Ejecutivo, pero abrirlo más allá es angustiante. Es el temor a la incertidumbre —¿adónde irían a parar “las certezas”?—, a imaginarse un escenario en que la plebe y sus pulsiones las destruyen todas. Es el dolor anticipado a verse separados de la Constitución que idearon para sí y que los ha acompañado, envuelto y acogido por cuarenta años. Es la tristeza y melancolía de ver roto el mito que contribuyeron a crear, y que terminaron creyendo, de un consenso de fondo que cruzaba por encima de las disputas políticas, y que finalmente radicaba en la Constitución. El espejo se ha roto dejando ver con nitidez la imposición de un orden mitologizado como “el consenso” y “el pacto”. Es la incapacidad de ver que una nueva Constitución es la oportunidad de que el pueblo, del que ellos y ellas son parte, agencie su nuevo gran pacto político libre de la ilegitimidad que la del 80 siempre acarreará.

23 Agustín Squella, “Agua al molino propio”, *El Mercurio*, 17 abril 2020, A3.

24 *El Mercurio*, 21 de junio 2020, D11.

25 *La Tercera*, 27 de junio 2020, p. 14.

26 Sergio Muñoz, “Ante la incertidumbre constitucional”, *El Mercurio*, 24 junio 2020, A2.

Los variados y a veces contradictorios argumentos en contra de su sustitución, aun después del acuerdo del 15 de noviembre, manifiestan una cierta desesperación. Los intentos de rebajar y trivializar el valor y sentido de una nueva Constitución mediante el argumento —también contradictorio— de que a la gente le preocupan otras cosas o el de “la panacea”, nada dicen sobre cuánto de efectiva panacea ha sido la actual Constitución para ellos.

Revelan también no haber entendido el sentido y carácter de las manifestaciones que irrumpieron el 18 de octubre del año pasado. Es cierto, queda aún mucho por investigar, reflexionar y debatir sobre su sentido y carácter, pero reducirlas a una insurrección militarizada es negarse a una disposición a aprender. Y, más grave, abriga la promesa de un enojo y una rebeldía permanente hacia el resultado del proceso constitucional en marcha, negándole desde ya toda legitimidad, al atribuirle un origen antidemocrático, “de la calle”.

Finalmente, la facilidad y soltura con que se pretende reemplazar lo acordado, después de todo lo que ha ocurrido, con tratativas dentro de las instituciones existentes y fuera de la consulta popular, revela la incapacidad también de entender los cruciales elementos simbólicos. Jorge Edwards, escribiendo desde su departamento céntrico invadido por olor a quemado y por las emanaciones de los vapores de las bombas lacrimógenas, lo puso así:

La cojera de base de la Constitución anterior, la de 1980, consistió en haberse gestado durante el pinochetismo, sin registros electorales y un mínimo de rigor institucional. El hecho de que esa Constitución fuera muchas veces reformada en el periodo presidencial prosocialista de Ricardo Lagos no bastó para liberarla de ese vicio de origen. Los disturbios de estos días no son ajenos a ese vicio original (para no llamarlo “pecado original”).

La redención institucional en política no es fácil y eso lo sabemos hace bastante rato. Estuve en Madrid durante las ceremonias por la muerte del expresidente Adolfo Suárez y ahora siento que eran ceremonias de redentorismo, fenómeno que en esta parte del mundo no hemos conocido. El gas lacrimógeno y los incendios recientes son consecuencia de pecados políticos originales no correctamente redimidos. Y las transiciones, por muy eficientes que sean, tienen la obligación de llegar a un nivel moral digno de verdaderas redenciones.²⁷

El plebiscito de octubre tiene la palabra para cerrar el ciclo de la transición y sus redenciones.

Santiago, 4 de septiembre 2020

27 Jorge Edwards, “Preguntas de Felipe González y de todos nosotros”, *El Mercurio*, 29 febrero, A2.

Los *think tanks* de la derecha en tiempos de crisis

Mireya Dávila¹

El estallido social de octubre del año pasado y la posterior crisis sanitaria han tensionado al sistema político chileno. La intensidad de la crisis ha obligado a los diferentes sectores políticos a posicionarse respecto a la protesta, la violencia, la conducción del gobierno, las iniciativas del Congreso y, posteriormente, los efectos de la pandemia. Esto ha sido especialmente complejo para la derecha agrupada en ChileVamos, pues, como coalición de gobierno, deben enfrentar la demanda ciudadana, responder a quienes representan y, al mismo tiempo, apoyar o tomar distancia de las decisiones de un gobierno con muy poco apoyo, especialmente en su propio sector.² Los *think tanks* de la derecha han reaccionado coincidiendo en aquel aspecto esencial de la derecha, que es el orden y la crítica a la izquierda por avalar la violencia. Los matices se han centrado en las causas del estallido social, y en la relevancia que tienen la política y la economía en la crisis. En cuanto a la pandemia, las diferencias se han centrado en el mayor o menor apoyo al gobierno, especialmente en materia de las políticas de ayuda económica y social.

Los *think tanks* se han convertido en actores en la discusión de los asuntos públicos no solo en Chile, sino en las democracias contemporáneas en general (Gárate, 2008), influyendo en las decisiones de políticas públicas a través de diferentes vías (Moreno, 2015; Stone, 2006). En Chile existe un conjunto de centros de estudios de derecha que, con diferentes recursos, nivel técnico y productos, difieren en su función (asesoría partidaria, producción para-académica), forma

1 Doctora en Ciencia Política. Profesora asistente en el Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. En este trabajo colaboró recopilando información Andrés Contreras, a quien agradezco.

2 Según la encuesta de Criterios de junio, el 48% de las personas encuestadas que se consideraba de derecha apoyaba al gobierno. Este porcentaje es menor al 60% declarado en mayo.

de incidir en su propio sector y en la opinión pública (publicaciones propias y columnas de opinión en la prensa), y fortaleza organizacional (tipo de organización y recursos). Desde su posición, han formulado críticas y propuestas respecto a diversos temas de políticas públicas; y últimamente, desde la crisis del año pasado, frente a la coyuntura del plebiscito de octubre, el proceso de cambio constitucional y la crisis económica y social como consecuencia de la emergencia sanitaria.³ Su rol político ha crecido en la medida en que, producto de las crisis anteriores, la administración de Sebastián Piñera no ha podido reencontrarse con su propuesta programática original, por lo que el “relato” del gobierno se ha convertido en espacio de confrontación ideológica al interior de su coalición. Las pequeñas y grandes diferencias de opinión y análisis entre estas organizaciones muestran el largo camino que aún deben recorrer para alcanzar un diagnóstico y una estrategia de salida compartida.⁴

1 Los *think tanks* de la derecha en Chile

Los primeros centros de estudios independientes fueron creados en dictadura, principalmente vinculados a la oposición.⁵ En 1980 se creó el Centro de Estudios Públicos (CEP), primer *think tank* de derecha, y actualmente existen once de tales instituciones. Al igual que en otros países, estos centros varían en términos de estructura organizacional, recursos, tipos de vínculos con partidos y formatos o productos de incidencia.⁶ Cubren todo el espectro político de la derecha política partidaria, incluida la extrema, con Acción Republicana e Ideas Republicanas, centros vinculados al Partido creado por José Antonio Kast.

Como señalamos, el primero fue el CEP, fundado en 1980 por empresarios y sectores de la derecha. La segunda oleada se produjo durante la transición a la democracia, con la creación del Instituto Libertad y Desarrollo (LyD) y el Instituto Libertad (IL), ambos en 1990; y el año siguiente, la Fundación Jaime Guzmán (FJG). Los dos primeros vinculados a los partidos de derecha nacidos en dictadura, la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), respectivamente. El tercero fue creado después del asesinato de Jaime Guzmán, en 1991. La tercera oleada de *think tanks* de derecha comenzó

3 Los argumentos y opiniones de los *think tanks* y sus miembros se obtuvieron de dos fuentes: páginas webs de cada organización y columnas de opinión. Véase detalles en Referencias.

4 Esta falta de relato ha sido destacada incluso por miembros de su sector, como Daniel Mansuy (IES).

5 Después del golpe militar, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), fundada en 1957, continuó funcionando, pero en 1974 trasladó su secretaría general fuera de Chile y en 1978 el Estado chileno se retiró del acuerdo intergubernamental, perdiendo la personalidad jurídica. La Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), ex Centro de Estudios de Planificación Nacional (Ceplan) de la P. Universidad Católica de Chile, fue creado en 1976; y el Centro de Estudios del Desarrollo (CED) en 1980, entre otros.

6 No consideramos en este análisis a la Fundación Paz Ciudadana, ya que es una organización dedicada a políticas específicas en materia de seguridad pública.

quince años después, con la creación, el año 2006, del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES). La segunda década del siglo XXI trajo otro conjunto de centros de estudios en el sector: IdeaPaís (2010), Instituto Horizontal (2011), Instituto Res Pública (2011), Fundación para el Progreso (FPP) (2012) y Fundación Avanza Chile (2014).⁷ Ideas Republicanas fue creado en 2019, mismo año en que se formalizó el partido que dirige José Antonio Kast.⁸ Los *think tanks* creados en las últimas décadas tienen naturaleza diferente: mientras el IES, IdeaPaís y Res Pública tienen un carácter más académico, independiente de partidos políticos, Horizontal e Ideas Republicanas están vinculados más directamente con ellos, el primero con Evópoli y el segundo con el Partido Republicano de José Antonio Kast. La FPP tiene una lógica de vinculación más directa con sectores empresariales, como la familia Ibáñez, y un carácter menos académico que IdeaPaís y Res Pública. Finalmente, AvanzaChile fue una organización creada al alero del actual presidente Piñera, con el objetivo de reunir a excolaboradores y posteriormente organizar su segunda campaña presidencial.

Desde el punto de vista de sus declaraciones de principios, objetivos, misión y visión, siete de los once *thinks tanks*⁹ señalados aspiran a contribuir a una sociedad libre, principio esencial para la derecha chilena. El IES menciona el servicio a la sociedad sobre la base, entre otros, de la subsidiariedad. El Instituto Horizontal, del cual el ministro de Hacienda Ignacio Briones es *past president*, añade la creencia en una sociedad de oportunidades y la necesidad de fomentar la responsabilidad individual. Tanto la FJG como IdeaPaís mencionan tener inspiración cristiana, la primera, y socialcristiana, la segunda. Otros agregan la palabra ‘solidaridad’ y varios ‘democracia’. Ninguno la palabra ‘igualdad’.

Desde el punto de vista de la organización, si bien hay variación en cuanto su tamaño, todos poseen consejo directivo o directorio, dirección ejecutiva e investigadores.¹⁰ Además, tanto las y los investigadores como las y los miembros de directorio expresan su opinión sobre la coyuntura a través de la prensa. Parte de quienes integran el directorio o el equipo de estos centros tienen una posición de incidencia en los medios de comunicación escritos; es el caso de Lucía Santa Cruz, Luis Larraín y Natalia González de LyD, y Daniel Mansuy del IES, entre otros.

7 Esta fundación fue creada para cobijar al equipo de trabajo del entonces expresidente Piñera y preparar la segunda campaña presidencial. Desde 2018 no tiene funcionamiento.

8 Cabe señalar que en el directorio de la FGJ sigue apareciendo José Antonio Kast.

9 El análisis considera solo 10 *think tanks*, pues el Instituto Res Pública tiene su página web en mantenimiento. Solo se analizará en este documento la opinión de sus miembros aparecida en la prensa.

10 La FPP es la única que tiene también presencia regional, en Concepción y Valparaíso.

En los directorios o consejos directivos se observa los grupos o actores que concurren con recursos y trayectorias a darle su carácter específico a cada *think tank*. Las redes se componen de empresarios, universidades (mayoritariamente la Universidad del Desarrollo, UDD; la Universidad Adolfo Ibáñez, UAI; la Universidad de los Andes y la P. Universidad Católica de Chile, PUC), conocidos estudios jurídicos y miembros tanto de ambos gobiernos como de la dictadura (LyD y FJG).¹¹ Algunas empresas tienen representación en más de un directorio, como Inversiones Pathfinder.¹² El centro de estudios Ideas Republicanas está integrado por varios miembros que antes se desempeñaron en la FJG y exdiputados UDI, como Rojo Edwards. El directorio del Instituto Libertad está integrado mayoritariamente por militantes de RN, como el actual intendente de Santiago, Felipe Guevara, y el excanciller Teodoro Ribera. Lo mismo sucede con Horizontal, en el cual el directorio está integrado por una militante de ese partido y por el ministro Briones (Evópoli). Varios de los miembros de directorios pertenecen a Icare (Instituto Chileno de Administración Racional de Empresas) y a la Sofofa (Sociedad de Fomento Fabril). Los grandes grupos empresariales como Luskic, Angelini, Von Appen, Matte, Yarur y Solari tienen presencia en varios de los directorios de los *think tanks*. El CEP es uno de los *think tanks* con un directorio más numeroso y con amplia presencia empresarial, como Angelini, Said y Matte.

Desde el punto de vista del financiamiento, en general, este es opaco: “en Chile poseen el status de instituciones privadas sin fines de lucro por lo que no están obligadas a hacer públicos sus balances y por lo tanto se dispone únicamente de la información que entregan voluntariamente” (Gárate, 2008, p. 8). De la poca información pública al respecto, se sabe que LyD recibe aportes de unas 500 personas naturales y cerca de 200 empresas. El presidente del directorio, Luis Larraín, señaló que no existe un vínculo especial con la UDI, si bien asesora a parlamentarios de *ChileVamos*. Sin embargo, en un informe de la Biblioteca del Congreso se vincula a la FJG y LyD con la UDI y al Instituto Libertad con RN, respectivamente (BCN, 2019). Por su parte, Axel Kaiser, a cargo de la FPP, señala que este centro de estudios es financiado por más de 50 donantes, entre los que se encuentra Nicolás Ibáñez.

Finalmente, en el Global Index establecido por la organización *To Go Think Tanks*, los únicos *think tanks* chilenos que aparecen son de derecha: CEP en el

11 Integran el directorio de LyD: Carlos Cáceres y Hernán Büchi, ambos ministros de Hacienda de Pinochet; Hernán Felipe Errázuriz, que fue canciller y presidente del Banco Central, entre otros cargos; Pablo Inhen y Jorge Selume fueron directores de Presupuestos; y Sebastián Bernstein presidió la Comisión Nacional de Energía (CNE). En la FJG participan Jovino Novoa, que fue ministro de Pinochet. Además, participa el núcleo original de la UDI, como el actual ministro de Justicia, Hernán Larraín y el exministro del Interior, Andrés Chadwick.

12 El dueño de Pathfinder es Juan Obach, presidente del directorio del CEP. www.litoralpress.cl, 18/12/2018.

puesto 109 y LyD en el 111. En el *ranking* por países Chile ocupa el puesto número 22, junto a Colombia e Irán.¹³

2 Los *think tanks* en tiempos de crisis: el estallido del 18 de octubre

Frente a la crisis, los *think tanks* de este sector se pronunciaron profusamente en sus páginas web y a través de la prensa. Los principales temas que concentraron la atención fueron el orden, la violencia, las causas del estallido, el efecto en la economía y el rediseño institucional que significó el acuerdo de noviembre, así como la reacción del gobierno y la propia derecha ante esta crisis.

2.1 Democracia, violencia y orden

Los *think tanks* del sector reaccionaron criticando la violencia y la responsabilidad de la izquierda en ella y la incapacidad del gobierno para restablecer el orden y el Estado de Derecho. Plantearon la necesidad de que la democracia procesara las demandas sociales.

El valor de la política: Para el CEP, la centralidad del análisis está en la política. La crisis era, además de social, política, por lo que su solución tenía que venir de ese ámbito. En octubre, Leonidas Montes, director ejecutivo del CEP, reflexionaba en relación con que el progreso es más que el PIB per cápita y que el problema era de empatía con los problemas sociales: “El progreso, bien lo sabemos, es más complejo que el PIB per cápita. En cierto sentido nos quedamos solo con el Adam Smith de la *Riqueza de las Naciones*, y todavía no hemos visto la importancia de su *Teoría de los Sentimientos Morales*”, aludiendo a la necesidad de incorporar más elementos en el análisis que solo los económicos. Para Montes, también la crisis era de autoridad, siendo necesario proteger la democracia. Silvia Eyzaguirre complementó el diagnóstico de la relevancia de la política señalando que el estallido social evidenció la falta de amistad cívica. Distinguió la quema del metro y los saqueos de la insatisfacción expresada en marchas pacíficas y cacerolazos. Planteó la necesidad de un diálogo nacional que diera cauce institucional a las demandas, pues son las instituciones democráticas las que tienen legitimidad y facultad para satisfacerlas. Coincidió con lo anterior Lucas Sierra, quien planteó —además de coincidir en mejorar la institucionalidad democrática— la necesidad de rediseñar el sistema político para avanzar hacia uno semipresidencial. Por su parte, Isabel Aninat, miembro de la Mesa Técnica que discutió la propuesta de reforma constitucional, señaló

13 Para 2019, esta organización contabilizó un total de 8248 *think tanks* a nivel mundial. La región con mayor número es Europa con 2219, seguido de América del Norte con 2058, Asia con 1829, América Central y Sur con 1023; y finalmente África Subsahariana con 612, y Oriente Medio y África del Norte con 507. Véase J. G. McGann, “2019 Global Go To Think Tank Index Report” (2020), *TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports*. 17. https://repository.upenn.edu/think_tanks/17

que los partidos eran los que debían condensar las demandas y transformarlas en discusión pública. Por el contrario, Ideas Republicanas criticó que los partidos respondieran a los problemas con demagogia y populismo, dañando la democracia al criticar la consulta municipal realizada por los alcaldes a fines del año pasado, pues —en su opinión— los plebiscitos dañan la democracia representativa y se les asocia con gobiernos autoritarios.

Sistema político: Otro aspecto destacado por varios autores fue la autonomía de la protesta social respecto de organizaciones de intermediación política. El CEP caracterizó la protesta como una sin partidos ni organización. Para Leónidas Montes, “son demandas individuales, esparcidas en multitudes” que exponen a los ciudadanos a un síndrome anárquico. Añadió que se debía asegurar el Estado de Derecho, la vida de las personas y la propiedad pública y privada. Silvia Eyzaguirre añadió que este tipo de movilizaciones sin liderazgo ni agenda era similar a lo que sucedía en otros países. En Chile, la rabia y frustración de los jóvenes era por la incapacidad de progresar. La encuesta CEP (diciembre de 2019) demostró una crítica al Estado y a las instituciones, no al gobierno. Desde el IES, Pablo Ortúzar coincidió en que la principal característica de la protesta era el desorden, que no había petitorio, orgánica ni líderes. Coincidió con Montes en que no se podía hablar de una masa, sino de individuos. Acción Republicana responsabilizó a la “izquierda ideológica” de pretender interpretar esta protesta social sin ideología ni organización ofreciendo una Asamblea Constituyente. Para este *think tank*, los problemas no se solucionarán sumando más derechos sociales a la Constitución, como según él lo planteaba la izquierda. Estas asambleas, para AR, no respetaban el ritmo de la democracia. Para Claudio Alvarado (IES), la ambigüedad de la oposición con respecto a la violencia también era una variable que socavaba las bases de la legitimidad policial.

Vale la pena mencionar también que el último libro del exinvestigador del IES y actual profesor de la UDP, Hugo Herrera (2019), sobre el estallido social planteó que desde la perspectiva de la teoría política ya se sabía que el pueblo no era una sola cosa, un objeto determinable, sino más bien un “acontecimiento”, en el sentido de que es mucho más dinámico e inatrapable que un objeto, con límites difusos.

Respecto a los problemas propios del sistema político, LyD criticó el rol del Congreso como iniciador de proyectos que constitucionalmente eran prerrogativa del Ejecutivo. Bettina Horst añadió, al comentar la acusación constitucional y posterior destitución del ministro del Interior, Andrés Chadwick, que esta era una derrota para la política, pues la acusación solo se había ocupado para dañar al adversario. El ministro de Hacienda de Pinochet, Hernán Büchi, sostuvo que si Chadwick era responsable de algo, fue de no

haber tenido el apoyo político necesario para que las fuerzas de orden actuaran eficazmente. Claudio Alvarado (IES) sostuvo que el Congreso tiene tensiones propias, que el reformismo llegó tarde frente al ímpetu revolucionario y la elite horadó su legitimidad con casos de corrupción, por lo que son necesarias reformas eficaces, pero también simbólicas, como la reducción de la dieta parlamentaria.

La izquierda y la violencia: LyD enfatizó el tema del orden y responsabilizó, al igual que AR, a la izquierda. Planteó que si se estableciera un pacto para salir de la crisis, este debía incluir límites a la protesta social y la legitimidad de las formas para ejercerla. Natalia González (LyD) coincidió en que sin orden público no se podía avanzar y que Chile estaba preso de la violencia. Al igual que AR, criticó a la izquierda, al Frente Amplio, por su validación de la violencia para conseguir objetivos. Coincidió con esto Lucía Santa Cruz, consejera de LyD, quien sostuvo que la violencia era inaceptable y que la izquierda radical legitimaba la desobediencia civil. En una carta publicada el 15 de noviembre de 2019 y suscrita por Santa Cruz, Luis Larraín y otros 20 firmantes,¹⁴ se declaró la preocupación por que grupos anarquistas coordinados se “habían prácticamente tomado Chile”. Criticaron al Estado por su incapacidad para mantener la seguridad interna. Añadieron que los casos aislados de violaciones a los derechos humanos aumentaban el conflicto. Afirmaron que “sin seguridad interna no hay democracia”. Luis Larraín, exdirector ejecutivo de LyD, criticó el que los estudiantes fueran intocables y los calificó de extremistas de la política. Fue más allá y responsabilizó a todo el sistema político por la violencia y la ausencia de poder.

Para Lucía Santa Cruz (LyD), los derechos y libertades individuales no pueden someterse a las demandas de la colectividad, ni menos se justifica la violencia “para alcanzar el paraíso en la tierra”. Añadió que lo que se buscaba era destruir el capitalismo, la propiedad privada y la democracia representativa, y que era necesario establecer consensos mínimos y tener disposición a buscar acuerdos. En el IES, Mansuy postuló que, en el caso de Chile, la protesta fue dando un giro a la violencia y esto hizo que se perdiera la responsabilidad personal en la masa. Sostuvo que la izquierda justificaba las protestas, porque miraba con nostalgia esa forma de expresión: “Es una idea semirreligiosa de que un día el pueblo se alzaría contra todas las injusticias”. Similar relación entre la violencia e izquierda fue señalada por Fundación para el Progreso. Al respecto, Jorge Gómez afirmó que una parte de la izquierda estaba por subvertir todo el orden y hacer imperar el poder popular sin límites.

14 Alejandro Barros, Raphael Bergoening, Andrea Butelmann, Carlos Castro, Beatriz Corbo, Rafael del Campo, Francisca Dussailant, Javier Etcheberry, Pablo González, María Paz Hermosilla, Ignacio Irarrázaval, Sebastián Izquierdo, Ramiro Mendoza, Leonidas Montes, Claudio Mundi, Rafael Pastor, Claudio Pizarro, Roy Rogers, Alfie Ulloa, Salvador Valdés y Mario Waissbluth.

Para LyD el derecho a protesta tiene límites, pues es ilegítimo protestar si se destruye el país y se afecta la economía. En este sentido se mostraron a favor de la ley antisaqueos. Estimaron que la legislación contenía herramientas para ejercer la autoridad, aunque esto podía llevar el riesgo de violar los derechos humanos. Validaron la aplicación del Estado de Catástrofe, necesario para proteger la paz social. En la FPP, Trevia sostuvo que la democracia estaba en jaque, situación con la que concordó Juan Lagos, quien añadió que la democracia estaba limitada por la violencia y que la muerte de la democracia comenzaba por la tolerancia de las autoridades a la violencia. La pérdida del monopolio de la fuerza era un síntoma del quiebre de la democracia. Claudio Alvarado (IES) argumentó que la relación entre el poder civil y las instituciones se deterioró progresivamente a niveles insostenibles y que había un problema con la legitimidad en la acción de Carabineros. Precisó que la ambigüedad de la oposición con respecto a la violencia también era una variable que socavaba las bases de la legitimidad policial, añadiendo que acabar con la violencia era una condición de posibilidad para reponer el orden público.

Crítica al gobierno y a la derecha política: Como se observa en los argumentos planteados por los *think tanks*, hay una crítica al gobierno por la conducción de la crisis debido a su incapacidad para restablecer el orden. A juicio de Larraín (LyD), el gobierno había cedido mucho a la izquierda, alejándose de su ideario, y que se estaba en un momento de debilidad democrática pues se legitimaba la violencia como herramienta de acción política. Natalia González argumentó que el gobierno no había logrado detener el desorden público, lo cual se agravaba porque el Congreso tampoco apoyaba al Ejecutivo en materia de orden. Incluso, Hernán Felipe Errázuriz, exministro de Pinochet y miembro del directorio de LyD, agregó que con el estallido social se habían fortalecido los narcos, pues habían aumentado su control del territorio en las poblaciones. Era urgente combatir el poder de los narcos.

No solo el gobierno tenía responsabilidad. Acción Republicana enfatizó que, si bien el estallido de octubre fue llamado por la izquierda ideológica, también fue avalado por parte de la derecha. Para AR, la paz social se acabó porque el presidente Piñera no había ocupado el uso legítimo del monopolio de la fuerza. Este *think tank* enfatizó que, por culpa de la incapacidad del gobierno de garantizar orden y seguridad, muchos chilenos habían perdido sus empleos tras el caos sembrado por los violentistas.

LyD señaló que si bien valoraba el acuerdo de la clase política de noviembre, lo que preocupaba era la persistencia de la violencia. Para LyD, el orden público seguía siendo el talón de Aquiles del gobierno: “El Estado aún no es capaz de restablecer el orden público ni el Estado de Derecho, esencial para el normal desenvolvimiento de los actores en democracia”. La violencia con-

dicionaba el crecimiento económico: “Evidentemente, ni la política fiscal ni la política monetaria expansiva serán suficientes para retomar una trayectoria de crecimiento tendencial hasta que la violencia cese y la confianza retorne a consumidores e inversionistas”.

Como vemos, los *think tanks* de la derecha responsabilizaron a la izquierda por el desorden y la violencia. La restitución del orden era condición necesaria para salir de la crisis, lo que el gobierno no había logrado.

2.2 *Las causas del estallido*

Junto con la reacción ante la protesta social y violencia, estos *think tanks* reflexionaron sobre las causas del estallido formulando diferentes interpretaciones centradas en la incapacidad política de la elite, la desigualdad, la incapacidad estatal y causas económicas.

La desigualdad: Para José Joaquín Brunner, miembro del directorio del CEP, el malestar se explicó principalmente por la desigualdad. A diferencia de Leonidas Montes, para quien la solución era política, Brunner planteó la necesidad de lograr un pacto social que supliera el fracaso del pacto democrático. Eyzaguirre (CEP) sostuvo que no era cierto que Chile fuera desigual en términos absolutos; sí lo era en comparación con los países desarrollados, pero no respecto a América Latina. Como es usual en la derecha, planteó que la focalización hacia los más pobres debía funcionar mejor y dejar de someterse a los grupos de presión. Brunner agregó que “la calle” aspiraba a un mejor Estado de bienestar, “un programa socialdemócrata en la medida de lo posible”. No es anomia ni leviatán dictatorial, sino una normalidad que permita el cambio y la adaptación.

Desde el Instituto Libertad, Díaz y Zechetto afirmaron que el estallido tenía causas profundas radicadas en la desigualdad, abuso e indiferencia de la clase dirigente hacia las grandes mayorías. Para estos autores, la distribución del ingreso es vergonzosa y esta era la crisis más importante desde el retorno a la democracia.

Si bien no es un *think tank*, vale la pena destacar el primer libro del sello editorial Ediciones Democracia y Libertad —*El octubre chileno. Reflexiones sobre democracia y libertad* (2020)—, liderado por Valentina Verbal, Benjamín Ugalde y Felipe Schwember y que presenta la reflexión de diferentes académicos sobre el estallido social. En su capítulo, Verbal planteó la incapacidad de la derecha para entender que el problema no era la pobreza, sino la desigualdad. Esto se añadiría a otros dos problemas que hacen incapaz a la derecha para levantar un relato que le permita ganar elecciones y la próxima generación: su desconocimiento de la historia y del sentido profundo de la libertad económica. En la presentación de este primer libro se señaló que la crisis del año

pasado mostró una escalada de violencia que era necesario abordar desde una reflexión de la derecha liberal. En el artículo de la propia Verbal se pregunta por qué la derecha criticó la forma, pero no el fondo de la protesta, de alguna forma legitimándola. Criticó que algunos intelectuales de derecha, como Mansuy y Herrera, se plegaran a la Concertación en un diagnóstico crítico y moralizador del modelo a partir de la movilización estudiantil de 2011.

La crisis de la modernidad: Para Pablo Valderrama, de *IdeaPaís*, la desigualdad social se vincula con la brecha entre quienes tienen inseguridades y los líderes políticos. La solución a la crisis es que la política vuelva a su rol mediador de las tensiones de la modernidad, para lo cual el gobierno debería presentar reformas simbólicas y medidas sociales efectivas orientadas a mejorar la legitimidad del sistema político. Valderrama afirmó que el común de los ciudadanos no buscaba quitar a los más ricos sus bienes materiales, sino deslegitimar las diferencias sociales que se producían como consecuencia de la desigualdad. También fue crítico del gobierno por su demora en ofrecer una hoja de ruta: “El problema es que hoy ya parece evidente que la política está pagando caro el precio de la demora”. Juan Lindh también destacó la necesidad de establecer acuerdos y Andrés Berg señaló que “el malestar social estaba marcado por una sensación de abandono e inseguridad que, a primera vista, tenía, además de una dimensión política, una económica”.

Aldo Mascareño (CEP) complementó el argumento de la modernidad mencionado por *IdeaPaís* agregando que “una de las causas del estallido es que la rapidez de la modernización no ha permitido que esta llegue de igual manera a todos. Las causas del estallido son múltiples: salud, educación, endeudamiento, abusos, colusiones. Esto ha minado de a poco ese pacto social que se establecía, donde tenía que haber una regulación del orden social”. Añade que era preciso hacer un ajuste institucional —un nuevo pacto— del modelo liberal, si no se quiere que este sea cuestionado. En la FPP, el exministro Mauricio Rojas sostuvo que no era el modelo lo que había fracasado, sino que la “centroderecha miope”, incapaz de liderar transformaciones que el actual modelo exitoso hacía necesarias. Para Rojas había un vacío de representación de las elites, pues en la medida en que el bienestar aumentaba, las sociedades se movían de valores materialistas a valores posmaterialistas referidos a la buena vida y la autorrealización personal.

La incapacidad de la política y la necesidad de acuerdos: También se argumentó un déficit político para resolver los problemas y, por ende, la necesidad de establecer acuerdos (p.e. Brunner). Jaime Lindh señaló: “Estas semanas han revelado algo, según mi parecer, tanto o más inquietante: la vulnerabilidad de nuestro sistema político para llegar a acuerdos”. Añadió al respecto: “Cuidar la capacidad de nuestro sistema para llegar a consensos debiese ser una máxima

que todos debemos respaldar. Después de todo, sin equilibrios políticos, no hay avance económico ni social que sea duradero”.

Similar posición respecto al tema simbólico fue planteada por LyD, al sostener que “no es temerario afirmar que un equivocado rol de la tecnocracia y un déficit en la construcción de símbolos que acompañen a las diferentes tareas, proyectos y anuncios, contribuyeron a encender la mecha del 18-O.” Para LyD, la tecnocracia no tiene la práctica política para establecer símbolos y un lenguaje que requiere la política.

La FPP profundizó en el tema de la desconexión de la elite política como una causa relevante para entender el estallido. La crisis es grave, pero no es ni del Estado ni del régimen político. Señala al respecto:

... lo que al parecer se cuestiona es la noción de abuso y privilegio respecto a diversos ámbitos de la vida social, política y económica de los chilenos. Hasta ahora, las reclamaciones han apuntado esencialmente a la clase política, lo que no implica que no exista una crítica abierta a las élites en general. (...) a este contexto debemos sumar los niveles de desafección política y desconfianza generalizada, que parecen acrecentar el descontento ciudadano. En ese sentido, esto parece ser una explosión inorgánica, producto de una diversidad de demandas desarticuladas, relacionadas con distintos aspectos de la vida de las personas (acceso a salud, pensiones, ingresos, oportunidades) en las cuales hay una lectura común: existen inequidades. (FPP, “Chile: ¿viaje de ida o vuelta? Crónica de una crisis institucional”, oct. 2019)

Esteban Montoya (FPP) argumentó que la elite política y empresarial postergó las legítimas demandas de una ciudadanía abandonada. Jorge Gómez sostuvo que había una crisis de intermediación política. Más del 70% no se identifica con la derecha ni con la izquierda. Esto abre el espacio para que llegue un líder populista.

Ataque al Estado: Sebastián Izquierdo, director ejecutivo de Horizontal, planteó cómo conciliar las necesidades de la ciudadanía con el adecuado uso de los recursos públicos. Destacó que el estallido social se debe al malestar por la desigualdad en el acceso a las oportunidades y la escasa legitimidad de las instituciones estatales. El Estado aparece como ineficiente para repartir equitativamente la provisión de los bienes públicos a nivel local. Esta incapacidad limita el crecimiento económico y la movilidad social. Coincidió en la necesidad de un acuerdo nacional transversal que implique diversas acciones concretas, reflejadas en el presupuesto nacional. Se debe mejorar el uso de los recursos sin aumentar impuestos ni los niveles de deuda pública. Se debe afrontar la modernización del Estado, ya que hay una crisis de confianza en las instituciones fundamentales de la democracia, que da cuenta de un malestar generalizado, lo que es producto “de la falta de respuestas a distintos requerimientos

esenciales, que tienen directa relación con la posibilidad de acceder a una mejor calidad de vida”.

En el Instituto Libertad, Díaz y Zechetto plantearon un argumento similar a Horizontal, al responsabilizar a la mala reputación de las instituciones del Estado, que no solo no cumplen con lo que espera de ellas la ciudadanía, sino que también muestran acciones poco honestas e incluso corruptas. Se debe reformar el Estado con el objetivo de que funcione orientado a resultados, sea transparente, participativo y efectivamente descentralizado. Se debe contar con un Estado en red, con funcionarios de calidad. María Paz Arzola (LyD) sostuvo que junto al gasto público que contribuye a reducir la desigualdad, falta un mayor aporte de legisladores y funcionarios públicos más orientados a mejorar su trabajo. Arzola añadió que, junto con aumentar el gasto público, se debía mejorar su calidad para hacerlo más eficaz en reducir la desigualdad.

En defensa del modelo de mercado: Para la FJG, la explicación a la crisis política y social en Chile era económica y se centró en que “todos los aspectos en los que la ciudadanía ha manifestado reparo, son aquellos espacios donde el mercado no opera correctamente al no tener competencia que perfeccione el servicio y baje los precios: electricidad, agua, transporte, autopistas y otros”. En ese sentido —señala—, el cambio pasa por incentivar la competencia en el mercado más que desbaratarlo. Sostiene, al igual que otros *think tanks* como LyD, que se requiere “un Estado más eficiente y robusto —no más grande— que haga posible estos avances”.¹⁵ Para LyD, al igual que la FJG, las causas del estallido eran económicas. El problema no era la desigualdad, la cual sí ha disminuido desde el 2000, sino el insuficiente crecimiento económico de los últimos cinco años.

LyD sostuvo que a Chile le ha ido bien con el modelo. Para Natalia González, la tesis del pesimismo y el descontento con el modelo no se relaciona con la evidencia. Más aún, esta visión desprecia el avance en materia de aumento del ingreso. Criticó a aquellos sectores políticos con discursos maximalistas de cambio del modelo cuando eso no es lo que quiere la ciudadanía. Hernán Büchi argumentó que no es cierto que Chile no haya mejorado, pues la evidencia sugiere que sí ha disminuido la diferencia con los países desarrollados. Si bien el progreso ha llegado a las mayorías, se necesita mayor gasto.

Frente a la agenda social propuesta por el gobierno, LyD señaló que “no hay duda que la correcta focalización del gasto público es una de las vías por las cuales el Estado puede aportar a la reducción de la desigualdad”. LyD mencionó su preocupación por el gasto fiscal, la incertidumbre con respecto al es-

15 FJG, *Mirada Política*, n° 1935 (octubre 2019), p. 7. https://www.fjguzman.cl/wp-content/uploads/2019/10/MP_1935_crisis.pdf

cenario macroeconómico y por el aumento de la deuda pública. Añadió que el efecto del estallido en la actividad económica pudo ser peor de no ser por los sectores de la construcción e industria manufacturera.

Una mirada más de mediano plazo, pero vinculada a la necesidad de más mercado, fue la planteada por Axel Kaiser (FPP) al responsabilizar a las reformas tributarias, laboral y educacional de Bachelet por la situación del país, que el gobierno actual no había sido capaz de revertir. Hernán Büchi (LyD) coincidió con responsabilizar al gobierno de Bachelet por el estancamiento de la economía, lo que afectaba las expectativas de la gente. Luis Larráin (LyD) señaló que Chile había crecido exponencialmente en los últimos 30 años, por lo que la frase “no son 30 pesos, son 30 años” no era correcta. Los culpables eran más bien los últimos cinco años, pues el gobierno anterior no creció como debía.

Como se observa, los *think tanks* de derecha ofrecen diversas explicaciones, no todas coincidentes, sobre las causas del estallido: desigualdad; incapacidad de la conducción política de la elite; incapacidad del Estado, y las tensiones propias de la modernidad.

2.3 *Cambio constitucional*

El cambio constitucional producto del Acuerdo por la Paz del 15 de noviembre fue visto como una claudicación de la derecha ante la violencia, la mantención de la incertidumbre y su efecto en la economía.

El acuerdo constitucional como derrota de la derecha: Divergiendo de otros en su sector, Daniel Mansuy (IES) planteó que se tenía que aceptar que la Constitución de 1980 tenía un pecado de origen y que, si bien el pacto de la transición dio estabilidad en tiempos complejos, a largo plazo sus consecuencias han sido negativas, pues la izquierda ha perdido el sentido de la responsabilidad y la derecha la vocación política. Añadió que “el FA debe dejar el lirismo adolescente”. Coincide con Verbal (2020) en que la derecha debe asumir una vocación de mayoría que hace tiempo no tiene. En una dura crítica a su sector, Mansuy opinó que el oficialismo se estaba inclinando por el rechazo, pues cuando parte de este sector suscribió al acuerdo del 15 de noviembre, lo hizo por miedo. Pensaron que o era el cambio constitucional o el sistema se desplomaba. Para Mansuy, la violencia estuvo en el origen de este proceso político. Ante la pregunta respecto de si la derecha atravesaba la peor crisis de los últimos años, agregó: “Yo creo que la entrega de la Constitución —en noviembre pasado— fue más fuerte para la derecha que todo esto que está pasando ahora. Sin ninguna duda, ahí había algo simbólico muy fuerte. Yo leo esta crisis como una continuidad de aquello”. Para Mansuy, esta crisis ha representado una derrota cultural de la derecha. Añadió una crítica al gobierno por la falta de proyecto:

Cuando digo que el gobierno no estaba preparado, me refiero a que en una parte de la derecha predominó la idea de que Bachelet 2 era un mal sueño y que bastaba con que el país volviera a crecer. Esa es la deficiencia grave que existe: se excluyó de antemano que en Chile pudiera haber tensiones sociales y políticas profundas. Y eso es lo que quedó al descampado cuando estalló la crisis. (*The Clinic*, 15/07/2020)

Lo innecesario de una nueva Constitución: Para Hernán Büchi (LyD), si un cambio en esta regla fundamental no soluciona los problemas, sí lo hace la creación de más y mejores bienes y servicios que sean accesibles. Bettina Horst coincidió en que una Constitución no era la solución a todos los problemas, y el hecho de que se demandara mejor salud, como decían las encuestas, era para capturar el Estado. Luis Larráin planteó que la incertidumbre creada por el proceso constituyente también dañaba la economía, pues no solo serían dos años de incertidumbre, sino que también implicaría mucho mayor gasto. Coincidieron con el argumento de la incertidumbre Díaz y Zechetto, del Instituto Libertad. Desde el CEP, Rodrigo Vergara planteó que durante dos años el debate constitucional también generaría volatilidad en los mercados.

Procedimiento y tipo de Constitución: Desde la FPP, Esteban Montoya planteó que como las constituciones limitan el poder, en vez de garantizar algo “máximo” se debía proponer una Constitución mínima. Además, como mencionamos anteriormente, se criticó la posibilidad de que fuera una asamblea constituyente el órgano de diseño de la nueva Constitución. LyD coincidió en que los cambios constitucionales debían darse en las instituciones y no en las asambleas. Además, el cambio de la Constitución no resolvía muchas de las urgencias sociales, además de debilitar la institucionalidad al quitarle relevancia al Congreso.

En cuanto al establecimiento de cuotas para el futuro proceso constituyente, Larráin (LyD) argumentó que dicho mecanismo desvirtuaba la democracia representativa, ya que se establecía el corporativismo al permitir la representación de grupos específicos. LyD, al igual que la UDI, se opuso a la paridad, a cuotas indígenas e independientes: “Estos proyectos —salvando en lo referente a las listas de independientes—, vulneran los pilares que sustentan la democracia. La democracia es un sistema cuya premisa principal es la igualdad de todas las personas”. Similar posición tuvo Acción Republicana, pues rechaza que el sexo y la raza sean fuente de perjuicio o beneficios. Las cuotas son un ejemplo de discriminación arbitraria, aunque la izquierda ideológica diga que es una “discriminación positiva”.

Respecto a una nueva Constitución, LyD señaló que una hoja en blanco no solucionaba los problemas; por el contrario,

podríamos afectar la institucionalidad al dismantelar un andamiaje sólido y congruente entre sus principios, valores, derechos y deberes que ha traído progreso y estabilidad y que, aún hoy con las deficiencias, puede aportar desde la legalidad a la solución de las justas demandas sociales. (FJG, *Ideas & Propuestas*, n° 286, 18/12/2019)

Se criticó la idea de establecer derechos constitucionalmente, como lo han hecho otros países de la región. LyD explicó que los casos como Bolivia, Colombia y Venezuela demostraban que estos cambios constitucionales no habían cumplido las expectativas, provocando mayor inestabilidad y crisis. Añadió:

...un cambio de modelo de desarrollo económico y social que puede llevar a nuestro país a sistemas probadamente ineficientes, entregándole al Estado -hoy interdicto- un protagonismo que atenta contra la libertad creadora de todos sus ciudadanos. Por ello, entregar en blanco las instituciones que hoy contiene nuestra Constitución, como el Banco Central o el Tribunal Constitucional, arriesgan la estabilidad económica y política que tanto progreso han traído al país. (FJM, *Ideas & Propuestas*, n° 289, 29/01/2020)

LyD agregó que el reemplazo del Estado subsidiario por uno que garantizara derechos era inviable, por el endeudamiento que implicaba: “Los derechos sociales dependen de la situación financiera de los estados”. Idéntico argumento fue planteado por la FPP. Juan Lagos argumentó que las demandas sociales no se solucionaban cambiando la Constitución y que tales demandas dependían de las condiciones económicas del Estado y de una práctica política eficiente. Que una Constitución estableciera los derechos sociales no los hacía más plausibles. José Luis Trevia agregó que la Constitución debía regular el poder político, que debía ser minimalista, y que era la llamada a zanjar las disputas sociales.

Acción Republicana rechazó una nueva Constitución. Su director, el exdiputado Rojo Edwards, lanzó en marzo de este año una campaña contra el Apruebo. El argumento es que un cambio constitucional implica volver al subdesarrollo. Para este centro, lo que la gente quiere no es una nueva Constitución, sino que vuelva el Estado de derecho. Los argumentos para el Rechazo son: los méritos de la actual, pues da libertades y limita eficientemente el poder del Estado y es mejor económicamente; se necesitan reformas no refundaciones; la Constitución no satisface las demandas sociales; es mejor una Constitución desarrollada durante treinta años a una hecha a la rápida en doce meses; y, finalmente, el origen ilegítimo del acuerdo constitucional, porque fue hecho en un contexto de violencia.

Es posible evidenciar que, ante el desorden y la violencia, los *think tanks* de la derecha exigieron que el gobierno impusiera el Estado de derecho. Perci-

bieron una amenaza a la democracia. Las causas del estallido son económicas para unos, políticas para otros. La incapacidad del Estado también se advirtió como una de las causas. La defensa del modelo también se manifestó en la necesidad de profundizar la economía de mercado.

3 Los *thinks tanks* y la crisis sanitaria

A diferencia del estallido social, en que las posiciones de los centros de estudios se refirieron a temas vinculados a la democracia, a las causas del estallido, al modelo de desarrollo, en el caso de la pandemia los *think tanks* se centraron en el apoyo al gobierno y su evaluación de las medidas económicas implementadas por este. La crítica a la izquierda se fundamentó en la demanda de este sector político por aumentar el gasto público para ir en apoyo de los sectores perjudicados por la crisis económica derivada de la sanitaria.

3.1 El comienzo de la pandemia

En general, los *think tanks* de la derecha tendieron a apoyar el manejo de la crisis sanitaria por parte del gobierno, si bien plantearon orientaciones para su mejoramiento, especialmente en materia de prevención y trazabilidad.

Las políticas del gobierno: El CEP argumentó la necesidad de mejorar algunas políticas en materia de control de la pandemia. Por ejemplo, en abril sostuvo que era necesaria la adecuada vigilancia y detección de casos, para así poder lograr la mayor cantidad de trazabilidad posible. Al igual que el Colegio Médico y la comunidad científica, planteó la necesidad de mejorar la mala información sobre los datos. También adhirió a la recomendación de expertos en cuanto a implementar cuarentenas cortas, mejorar información a la población y dar contención a los equipos de salud.

En marzo, LyD señaló que la tasa de contagio en Chile había sido menor que en otros países debido a que las medidas anticipadas por el gobierno habían contribuido a aplanar la curva. Estimaron que la declaración del Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe era necesaria, siempre que se resguardaran los derechos de las personas y que solo se restringieran los derechos de reunión, locomoción y propiedad. Por su parte, Lucía Santa Cruz (LyD) valoró que la conducción de la crisis sanitaria estuviera en manos de expertos en salud pública y que no se centrara en populistas. En cuanto a la libertad individual, era clave que sus restricciones fueran las mínimas posibles y que solo se justificaban por la necesidad de cooperación. Respecto a lo mismo, la FJG comentó que esperaba que las restricciones no produjeran mayores problemas que aquellos que se buscaba solucionar.

Por su parte, Horizontal planteó un enfoque técnico en la materia, al establecer un Comité Asesor COVID-19. En minuta del 26 de marzo, los doctores

Said, Terán y Álamos apoyaron las medidas del gobierno, que a su juicio iban en la dirección correcta, ya que el incremento de contagios se había detenido. Francisca Dussaillant señaló que, si bien se estaba actuando bien en materia de medidas para controlar la pandemia, era necesario que el gobierno desarrollara una política agresiva de prevención. Agregó la necesidad de realizar testeos masivos y gratuitos, y las consiguientes medidas de cuarentena para las personas contagiadas y sus contactos.

En marzo, la FJG señaló que las encuestas daban cuenta de que, a pesar de todo, el gobierno había logrado manejar bien la crisis sanitaria, aunque todavía había problemas en el manejo comunicacional y en otras políticas. Por ejemplo, se debía considerar la realidad laboral de los chilenos y, tal vez, avanzar hacia la flexibilidad laboral en el sector privado. Dos meses después, la Fundación señalaba que el nivel de contagios era más alto que en otros países, pero que el número de testeos era superior y el número de fallecidos muy bajo:

Con todo, el trabajo realizado hasta ahora por el gobierno en su conjunto, y particularmente por el ministro de Salud Jaime Mañalich, dan cuenta (de acuerdo a las diferentes cifras que permiten evaluar el estado de la crisis) de que el gobierno se preparó con tiempo para recibir la pandemia, y también de que la estrategia seguida hasta hoy ha sido efectiva. Es necesario reconocer los aciertos pues, no debemos olvidar que las presiones y críticas recibidas desde el inicio de la epidemia por parte de la oposición y algunas organizaciones cooptadas por la izquierda no se midieron en aspereza, como tampoco en descriterio. (FJG, *Ideas & Propuestas*, n° 296, 06/05/2020)

El manejo político del gobierno: En mayo, Daniel Mansuy (IES) señaló que, a diferencia del proceso constituyente, en que el gobierno había perdido toda capacidad de protagonismo, en el caso de la pandemia había podido retomar algo del control perdido cuando decidió postergar el plebiscito para octubre. Criticando una vez más a la izquierda, Mansuy señalaba que el gobierno debía considerar los objetivos de la centroizquierda si pretendía:

horadar progresivamente el equilibrio institucional establecido en la Carta Magna (que todos se comprometieron a respetar en el acuerdo del 15 de noviembre), con el fin de tener una mejor posición negociadora de cara a la eventual nueva Constitución (...) no hay líderes, no hay ideas, no hay ninguna articulación política digna de ese nombre, pero sí hay una voluntad férrea que busca debilitar la institución presidencial —de allí los reclamos de Ricardo Lagos, que algo entiende de esto—. Es la vieja fronda de los partidos que aspira a una maniobra extraordinariamente hábil: utilizar en su favor toda la rabia acumulada contra la clase política. Nadie sabe para quién trabaja. (*El Mercurio*, 03/05/2020)

Recuperación económica: Se planteó la necesidad de resguardar el equilibrio fiscal. El CEP propuso que lo clave era el desarrollo de políticas macroeconó-

micas financieras para las personas —créditos y subsidios a bajos ingresos— y a las empresas que quebraran. Desestimó el argumento de que la ayuda fiscal era insuficiente, pues había que considerar el nivel de endeudamiento fiscal. Si no se hacía, el problema podía ser peor que la crisis causada por la pandemia. Este argumento fue similar al usado respecto a las políticas del gobierno frente al estallido social.

Ante el paquete de medidas económicas anunciadas por el gobierno en marzo, LyD planteó que ellas aumentaban el déficit fiscal, por lo que era urgente reasignar gasto considerando que los ahorros y capacidad de endeudamiento del Fisco estaban al límite. Para este *think tank*, el *shock* producido por la pandemia era transitorio. Ahora, esto, sumado a la violencia del estallido y *shocks* externos, haría que el crecimiento de 2020 fuera casi nulo. Debido al efecto de la pandemia en el trabajo, apenas se diera una mejoría en los datos sería necesario definir una política para la apertura gradual, y así recuperar el empleo.

En abril, el director ejecutivo de Horizontal, Sebastián Izquierdo, planteó que la contracción económica global y nacional afectaría a las pequeñas y medianas empresas, que no tenían el respaldo financiero necesario, y que, eventualmente, podría pasar lo mismo con las grandes empresas, quedando el Estado como único capaz de proveer el financiamiento necesario. Este rescate tendría, además, consecuencias sociales graves. Como ya lo han mencionado otros miembros de estos *think tanks*, se destacó la importancia de focalizar bien las políticas de ayuda. Se agregó que era necesario ir en ayuda de los trabajadores informales.

Ante la sugerencia de fijar precios en productos muy demandados, dada la pandemia, LyD señaló que la evidencia sostenía que, independientemente del motivo, esta medida generaría desabastecimiento y precios más altos incluso en el mercado negro. Añadía que “el rol del Estado debe centrarse en generar las condiciones para que haya disponibilidad de los bienes y servicios en el mercado, apoyando a aquellos sectores que por sus propios medios eventualmente no pueden acceder por el aumento de precios”. En cuanto a la propuesta de suspender los pagos en educación superior, LyD se opuso, considerando que los aranceles son la principal fuente de financiamiento de las instituciones respectivas.

LyD criticó algunas mociones propuestas para paliar efectos negativos de la pandemia. La FJG criticó la iniciativa parlamentaria que buscaba evitar la suspensión de servicios básicos, pues, a su juicio, faltaba análisis técnico. Para la FJG, por entendible que sea el rol de una oposición, la crisis debe apelar a la unidad y evitar personalismos políticos.

3.2 La explosión de la pandemia

A partir del recrudecimiento de la pandemia, los *think tanks* de derecha apoyaron la política del gobierno en materia económica, se preocuparon por el excesivo gasto fiscal y criticaron el retiro del 10% de las AFP.

Buenas políticas del gobierno en materia económica: LyD señaló que el problema no era de acceso a los planes del gobierno, sino la insuficiente cobertura de beneficios según ingresos previos a la pandemia:

el 64,5% de los hogares de clase media-baja posee contrato de trabajo y/o boleta, por lo que pueden acogerse a los beneficios de protección del empleo. El 35,2% restante depende de ingresos exclusivamente informales por lo que califica para el Ingreso Familiar de Emergencia. Asimismo, un porcentaje mayoritario de la clase media-media puede acceder a los beneficios para ingresos formales (77,2%) y el resto al Ingreso Familiar de Emergencia. En tanto, quienes sí es probable se encuentren más descubiertos es la porción minoritaria de hogares de ingresos medio-altos y altos que se encontraban en informalidad...la propuesta de crédito blando presentada por el Gobierno constituye una buena manera de complementar los beneficios ya existentes y ayudar todavía más a la clase media. (*Temas Públicos*, n° 1455-1, 10/07/ 2020)

Respecto al plan económico del gobierno, FJG planteó que:

estamos en presencia de un plan económico de emergencia que se diferencia de otros planes por la dimensión de sus montos, los que lo dejan muy bien posicionado si es que se le compara con otras experiencias pasadas, con otros países de la región en la actual pandemia o incluso con otros países del mundo. (FJG, *Mirada Política*, n° 2018, mayo 2020)

Para la FJG, el balance de este plan era positivo, porque mira a la sociedad en conjunto al proveer protección al trabajador, a su familia y al empleador; es el Estado al servicio de la persona y no al revés —se expresa en cantidad de recursos y endeudamiento público—; es un diseño armónico, pues va en ayuda de diversos requerimientos, como los de trabajadores informales, trabajadores independientes y pymes; se aplica a partir de principios de focalización, flexibilidad y personalidad; y es responsable fiscalmente.

La FJG también apoyó las otras propuestas del gobierno en la materia:

El Gobierno ha generado una serie de mecanismos de protección social a propósito de la emergencia sanitaria, económica y social del COVID-19. El Ingreso Familiar de Emergencia se constituye en un mecanismo fundamental de protección social ante la caída de los ingresos que han sufrido los trabajadores. Este beneficio, junto a la ley de protección del empleo y el beneficio a independientes a honorarios crea una verdadera red de

protección para paliar —en lo que es posible para el Estado— las negativas consecuencias económicas de la pandemia. (FJG, *Mirada Política*, n° 2025, 24/06/2020)

Respaldo al ministro Mañalich: En coordinación con exministros y militantes de partidos de gobierno, miembros de los *think tanks* del sector firmaron una carta en apoyo al ministro de Salud, Jaime Mañalich, cuya salida se convirtió en la única posibilidad para descomprimir la crítica a la conducción del gobierno en materia de la crisis sanitaria. La carta fue firmada por personas vinculadas a LyD (como los exministros Chadwick y Cubillos) y la FPP (como el exministro Gerardo Varela).

Política de coalición, el retiro del 10% de las AFP y el cambio constitucional: Los *think tanks* de derecha se opusieron al retiro del 10% de las AFP como medida de apoyo por la pandemia. LyD estimó que afectaría las pensiones futuras, que el costo fiscal sextuplicaría los recursos destinados a hogares de menores ingresos a través del Programa Ingreso Familiar de Emergencia. Como alternativa postuló el uso del Fondo de Cesantía, pues este cuenta con alrededor de 14.000 millones de dólares. Además, el proyecto de ley que amplía los beneficios de este seguro debía discutirse con rapidez en el Congreso.

Lucía Santa Cruz vinculó esta ley con la viabilidad de la propia coalición. Para la consejera de LyD, este podía ser el comienzo de la estatización de las pensiones y de la economía chilena. Planteó que lo sucedido en el Congreso le había hecho entrar en un periodo de reflexión respecto al cambio constitucional. En una columna escrita por Sebastián Izquierdo (IdeaPaís) y Marcela Cubillos (LyD), publicada en diferentes medios, miembros de la Red de Centros de Estudios defendieron la propuesta del gobierno para la clase media y calificaron el retiro del 10% como mala idea: “Es necesario que el debate sobre la protección social en contextos de crisis sea llevado a cabo a partir de los instrumentos diseñados para ello. En ese sentido, más que promover el retiro de los ahorros previsionales, es necesario perfeccionar las medidas propuestas por el Gobierno”.

La FJG y los presos de Punta Peuco: Esta Fundación apoyó la decisión del gobierno de incluir a los condenados por violaciones a los DDHH en el indulto general del gobierno destinado a conmutar penas bajas por arresto domiciliario en casos de personas de riesgo de COVID-19, pues si bien dichos condenados estaban excluidos de ser indultados dada la culpa por la que habían sido castigados, sí podían recibir el beneficio por ser mayores de 75 años.

Rechazo al impuesto a los “súper ricos”: Recientemente la FJG también se opuso a este impuesto, planteado por la oposición como forma de generar mayores recursos para el apoyo en respuesta a la crisis sanitaria y económica.

En suma, las opiniones de los *think tanks* de derecha van en apoyo a las medidas del gobierno, pero resguardando los recursos del fisco y de las AFP —mejorando la focalización—, así como los de los sectores más ricos del país.

4 Conclusiones

Los *think tanks* de la derecha reaccionaron frente al estallido social, sus causas, consecuencias y acciones del gobierno. Lo mismo sucedió con la crisis sanitaria. La posición unánime fue la reafirmación de la importancia del orden, del Estado de derecho como condición necesaria para salir de la crisis. También la mirada individual a los problemas públicos y a la visión negativa de la elite política.

Es posible observar diferentes posiciones de los *think tanks* respecto de las principales cuatro causas del estallido: la desigualdad, especialmente la política; tensiones de la modernización; capacidad estatal; e incapacidad del gobierno para profundizar el modelo y retrotraer las malas políticas del gobierno de Bachelet.

Coinciden en una fuerte crítica a la izquierda, apoyada en distintas razones: que dicho segmento político auspicia, o al menos no condena la violencia; propone como solución el asambleísmo constituyente y otras prácticas populistas; quiere establecer una Constitución plagada de derechos que no conducen al resultado esperado; y usa el Congreso como plataforma para plantear políticas inadecuadas que no respetan la preponderancia del Ejecutivo.

Igualmente, defienden el modelo de desarrollo en términos de crecimiento económico y modernización. La gente no quiere, según estos centros, acabar con el capitalismo, sino mejorar su funcionamiento.

Criticán el cambio constitucional, no solo porque es costoso y profundiza la crisis económica por la incertidumbre, sino también porque no es cierto que una nueva Constitución solucione los problemas existentes.

En materia de la crisis sanitaria, los centros de estudios apoyan o al menos no critican el desempeño del gobierno. Sí les preocupan las políticas en materia económica para enfrentar la pandemia, en especial el excesivo gasto fiscal y endeudamiento del Estado. También se responsabiliza a la izquierda de la continua demanda por mayores recursos.

Finalmente, desde el punto de vista de la relación de los *think tanks* con la derecha política y el gobierno, es posible apreciar, en cuanto al estallido social, una crítica a la incapacidad del gobierno de mantener el orden público y defender el modelo. El resto de la crítica a la conducción política se centra en general en la incapacidad de la elite política para procesar las demandas ciudadanas. En cuanto al cambio constitucional, plantean que este fue realizado

en una situación de miedo, y que la derecha fue débil al aceptarlo. Se inclinan por la mantención del orden constitucional vigente, cuyo cambio no sería necesario.

Este conjunto de convergencias y divergencias analíticas y programáticas no permiten pensar que, a través de estas dos crisis, la sanitaria y la económica, los *think tanks* de la derecha y sus audiencias hayan logrado construir un discurso sólido. El proceso constituyente les ofrecerá una nueva oportunidad.

Referencias

FUENTES PRIMARIAS: Revisadas entre el 16 de octubre de 2019 y 30 de julio de 2020.

PÁGINAS WEB: Las páginas consultadas para elaborar este ensayo fueron:

- Avanza Chile: www.avanzachile.cl
- Centro de Estudios Públicos: www.cepchile.cl
- Fundación Jaime Guzmán: fjguzman.cl
- Fundación para el Progreso: www.fppchile.cl
- IdeaPaís: www.ideapaís.cl
- Ideas Republicanas: ideasrepublicanas.cl
- Instituto Estudios de la Sociedad: www.ieschile.cl
- Instituto Libertad: www.institutolibertad.cl
- Instituto Libertad y Desarrollo: www.lyd.org
- Horizontal: www.horizontalchile.cl
- Res Pública: www.respublica.cl

PRENSA: Se buscó miembros investigadores y miembros del directorio de los *think tanks* analizados. La prensa consultada incluyó: *Diario Financiero*, *El Libero*, *El Mercurio*, *La Segunda*, *La Tercera*, *Publimetro*, *Revista Capital*, *Teletrece*, *The Clinic*, *24 Horas*.

FUENTES SECUNDARIAS:

Fundación Jaime Guzmán. *La insurrección chilena. Desde la mirada de la Fundación Jaime Guzmán*. Santiago: Editorial JGE, 2020. <https://bit.ly/3cUAx5y>

Gárate, M. "Think Tanks y Centros de Estudio. Los nuevos mecanismos de influencia política en el Chile post-autoritario". En: Maite de Cea, Paola Díaz y Géraldine Kerneur (eds.), *Chile: ¿De país modelado a país modelo? Una mirada sobre la política, lo social y la economía* (pp. 67-85). Santiago: LOM Ediciones, 2008.

Herrera, H. *Octubre en Chile. Acontecimiento y comprensión política: hacia un republicanismo popular*. Santiago: Editorial Katankura, 2019.

Moreno, M. "Think tanks en Chile: estilos y prácticas tecnocráticas en la formación de políticas". *Revista Enfoques*, [S.l.], vol. 8, no. 12 (2015), 103–125. <https://revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/155/133>.

Pinilla, J. "Think Tanks, saber experto y formación de agenda política en el Chile actual". *Polis*, vol. 11, no. 32 (2012), 119–140. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682012000200008>

- Pinilla, J. P. y F. Godoy. "Las formas organizacionales del conocimiento experto. Think tanks y política en el Chile actual". Congreso *Produciendo Lo Social: Una Mirada Reflexiva a las Ciencias Sociales en Chile y América Latina*, Facultad de Ciencias Sociales e Historia, Universidad Diego Portales, 25 de octubre de 2010, Santiago de Chile.
- Stone, D. (1996). *Capturing the political imagination: Think tanks and the policy process*. Londres: Frank Cass.
- Ugalde, B., F. Schwember y V. Verbal (eds.). *El octubre chileno. Reflexiones sobre democracia y libertad*. Santiago: Ediciones Democracia y Libertad, 2020.
- Vargas, A. "Regulación a los think tanks de partidos políticos. Alcances del concepto y funcionamiento aplicado en Chile". Asesoría Técnica Parlamentaria. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN), 2019. <https://bit.ly/2Q8bP7C>

Análisis de las políticas públicas propuestas por los poderes Ejecutivo y Legislativo para resolver la corrupción en Carabineros de Chile

Ximena Verbal Ríos¹

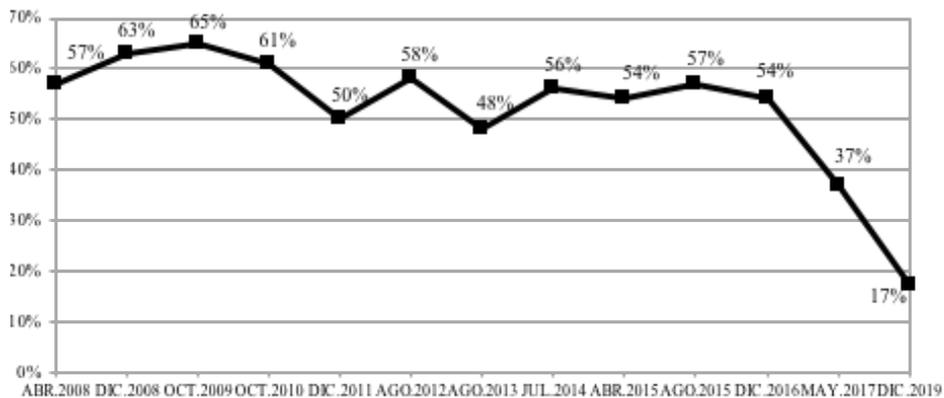
Los actos de corrupción por parte de funcionarios públicos deterioran la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, restándole legitimidad a su actuar, lo que podría dificultar la gobernabilidad y estabilidad democrática del país. Pero cuando esos actos involucran a la institución pública encargada del orden y la seguridad, como es Carabineros de Chile, las consecuencias pueden ser particularmente graves, ya que en gran medida representan la autoridad del Estado para hacer cumplir la ley. Dicho de otro modo, si quienes deben velar por el cumplimiento de las normas no las respetan, su autoridad frente a la ciudadanía se desploma, junto a la del Sistema de Justicia y la Administración del Estado que representan.

Carabineros de Chile destacaba por sus altos niveles generales de aprobación y confianza de parte de la población (Dammert, 2016; Tudela & Montero, 2016); eso hasta el año 2017, cuando comenzó a salir a la luz una sucesión de casos de corrupción, delitos y obstrucción a la justicia cometidos por sus fun-

¹ Médico Psiquiatra, alumna del Magíster en Criminología y Gestión de la Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile (correo xverbalrios@gmail.com).

cionarios y altos mandos.² Desde entonces, se ha observado una caída sostenida en la confianza ciudadana hacia esta institución (Gráfico 1), desde un 54% en 2016, a 17% en 2019 (Encuestas Centro de Estudios Públicos [CEP], 2016–2020), así como en su evaluación de desempeño, de 4,8% en 2016 a 4,1% en 2019 (Fundación Paz Ciudadana [FPC], 2020). Y coincidiendo con este marcado descenso, se ha observado un aumento progresivo en la violencia con que se expresa el malestar ciudadano en las calles, que alcanzó su punto más alto en el estallido social de octubre de 2019 (Consejo Para la Transparencia [CPLT], 2020). Por último, a los actos de corrupción mencionados antes, se suman las recientes acusaciones de asesinatos, lesiones, abusos de poder y violaciones a los derechos humanos en el contexto de la actuación de Carabineros para controlar dicho movimiento social (Humans Rights Watch [HRW], 2019; Instituto Nacional de Derechos Humanos [INDH], 2019).

Gráfico 1 | Porcentajes de mucha y bastante confianza en Carabineros, varios meses, 2008-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por CEP (2016–2020).

2 Estos casos son, entre otros: el multimillonario caso de malversación de caudales públicos (Pizarro & Sepúlveda, 2017), conocido en marzo de 2017; la manipulación de pruebas contra comuneros mapuche (conocida como Operación Huracán), en septiembre de 2017 (Sepúlveda & González, 2018); las irregularidades de la Dirección de Bienestar de Carabineros, conocidas en junio de 2018 (*El Mostrador*, 2018); el asesinato de Camilo Catrillanca (Sepúlveda, 2018), conocido en noviembre de 2018; y el sistemático robo de dinero desde los fondos reservados institucionales, conocido en marzo de 2019 (*El Mostrador*, 2019).

Lo arriba expuesto evidencia la gravedad del problema en Carabineros de Chile, y la urgencia de diseñar e implementar una política pública que lo resuelva. Al respecto, se han presentado tres propuestas: i) el proyecto de ley que moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en la Fuerzas de Orden y Seguridad Pública³; ii) la Propuesta de Reforma a Carabineros de Chile, presentada por la Comisión de Seguridad del Senado (Comisión para la Reforma de Carabineros, 2020); y iii) la Propuesta del Consejo Asesor para la Reforma de Carabineros de Chile, solicitada por el Ministerio del Interior (Consejo de Reforma de Carabineros, 2020).

En el presente artículo, se analiza si dichas propuestas abordan los mecanismos de control de la corrupción que se recomiendan para las instituciones policiales en un contexto democrático. Para ello, se comienza definiendo “corrupción policial” y sus principales manifestaciones. También se identifican los mecanismos de control de la corrupción policial que existen en Chile y los recomendados por organismos internacionales e investigadores independientes que han abordado el tema, para luego verificar su aplicación efectiva en Carabineros. Con estos antecedentes, es posible establecer qué mecanismos de control haría falta implementar en la institución para controlar la corrupción, y constatar si las propuestas seleccionadas para el análisis los abordan. Dicho desarrollo se expone a continuación.

1 Definición de corrupción policial

Según *Transparency International* (en adelante, TI), corrupción es el “uso indebido, para beneficio propio, de facultades delegadas” (TI, s.f).⁴ Sin embargo, toda la literatura revisada coincide en que esta definición no abarca del todo el fenómeno de la corrupción policial, ya que esta también puede ocurrir para el beneficio de otros policías (como cuando se encubren faltas de compañeros) o para el de toda la institución (como cuando se falsea una petición presupuestaria) (Miller, 2003; Newburn, 1999; Osse, 2008; TI, 2013; Williams, 2002). Para resolver el problema, en el presente artículo se han empleado los elementos centrales de las definiciones encontradas en dichos textos, y se ha elaborado una que se ajuste al objetivo de este trabajo, a saber: “se entiende por ‘corrupción’ toda conducta prohibida por las leyes y los reglamentos policiales, sea esta delictual o no, que se realiza abusando de la autoridad y/o de las facultades inherentes al cargo ocupado en la institución”.

3 Boletín N° 12.250-25 (Fecha de Ingreso: martes 20 de noviembre, 2018). Proyecto de ley, iniciado en mensaje de S.E. el Presidente de la República, que moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en la Fuerzas de Orden y Seguridad Pública

4 Fuente: Transparency International en línea, <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

En cuanto a las formas de corrupción policial descritas en la literatura revisada, ellas abarcan las siguientes conductas:

- Atentar contra los derechos de personas detenidas;
- Recibir alguna forma de ganancia material del ejercicio de sus funciones, sin violar la ley *per se* (como recibir bebidas, comidas o servicios gratis);
- Recibir bienes, servicios o dinero para recomendar negocios a particulares;
- Usar el poder con que se cuenta para obtener dinero o favores sexuales;
- Robar durante las redadas, o a los detenidos, a víctimas o a los cuerpos de personas muertas;
- Aceptar sobornos por no realizar un arresto, presentar una queja o confiscar bienes;
- Cometer fraudes y/o malversaciones de fondos públicos destinados a la institución policial;
- Filtrar información secreta a personas interesadas fuera de la policía;
- Conspirar con delincuentes en la comisión de delitos u ofrecerles protección para que sus actividades ilegales (prostitución, drogas, pornografía) continúen operando;
- Usar la posición que se ostenta dentro de la policía para socavar procedimientos contra delincuentes o contra sus compañeros, alterar pruebas o incriminar a personas inocentes;
- Cometer delitos usando la posición propia en la policía (tráfico de drogas, robos, homicidios, etc.);
- Emplear los recursos institucionales para beneficiar a ciertos grupos de poder (político o económico), por sobre la ciudadanía.

2 Mecanismos recomendados para el control de la corrupción policial

Para identificar los mecanismos de control de la corrupción policial, se han revisado los siguientes documentos:

- 1) Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción;⁵
- 2) *Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía* (Office of the High Commissioner for Human Rights [OHCHR], 2003);
- 3) *Integridad y responsabilidad de la policía* (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2010);
- 4) *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity* (UNODC, 2011);

⁵ Decreto 375 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 23 de noviembre de 2006, que promulga la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

- 5) *Arrestando la corrupción policial* (TI, 2013);
- 6) Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública;⁶
- 7) Ley N° 20.880 sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses;⁷
- 8) Código Penal⁸ y las modificaciones al mismo por la Ley N° 21.121 para la prevención, detección y persecución de la corrupción;⁹
- 9) *Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from the literature* (Newburn, 1999);
- 10) *Core Factors of Police Corruption Across the World* (Williams, 2002);
- 11) *Police Corruption in England and Wales: An assessment of current evidence* (Miller, 2003);
- 12) *Entender la labor policial. Recursos para activistas de derechos humanos* (Osse, 2008); y
- 13) *Police Integrity Lost: A Study of Law Enforcement Officers Arrested* (Stinson, Liederbach, Lab & Brewer, 2018).

Los hallazgos sobre medidas de control de la corrupción policial presentes en los citados documentos se resumen en las Tablas 1 y 2. En ellas, cada documento es identificado con el número que ocupa en la lista precedente.

6 Ley N° 20.285 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (promulgada el 11/08/2008) sobre acceso a la información pública.

7 Ley N° 20.880 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (promulgada el 24/12/2015) sobre probidad en la función pública y prevención de conflictos de intereses.

8 Código Penal (promulgado el 12/11/1874).

9 Ley N° 21.121 (promulgada el 12/11/2018) que modifica el Código Penal y otras normas legales para la prevención, detección y persecución de la corrupción.

Tabla 1. Mecanismos de control de la corrupción policial asociados a la selección y formación del personal, control institucional interno y control institucional externo, destacados en los documentos revisados

Mecanismos contemplados para el control de la corrupción		Mecanismos mencionados en cada documento												
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
FORMACIÓN Y PROMOCIÓN	Altos estándares para la selección de los nuevos candidatos		X			X				X		X	X	
	Malla curricular que transmita valores			X		X				X			X	
	Capacitación periódica en actuación con base en valores, respeto de DDHH y riesgos reales de cometer actos de corrupción		X		X	X	X			X	X	X	X	
	Sistema de ascensos/ asignación de cargos por méritos y equidad	X										X	X	
	Códigos de ética y de conducta	X		X						X	X		X	
	Promoción de una cultura laboral de transparencia y evaluación				X		X					X	X	
	Promoción del orgullo institucional									X				

Mecanismos contemplados para el control de la corrupción		Mecanismos mencionados en cada documento												
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
MECANISMOS DE CONTROL INTERNO	Sistema de evaluación, supervisión y retroalimentación periódica		X		X					X		X	X	
	Sistema interno de monitoreo de las operaciones policiales				X					X	X		X	
	Sistema de registro y seguimiento de quejas y denuncias de la ciudadanía por faltas policiales		X	X	X					X		X	X	X
	Medidas que alienten la cooperación en investigaciones internas	X	X						X	X			X	
	Sistema interno seguro de denuncia de funcionarios corruptos	X	X	X	X					X	X		X	X
	Sistemas tecnológicos y mecanismos de investigación especiales contra la corrupción	X		X										
	Sistema de controles sorpresa de los locales de detención		X	X									X	
	Sistema de declaración de bienes personales			X				X					X	
	Diagnóstico de factores de riesgo locales de corrupción en la policía			X		X								
	Control de acceso a sistemas de resguardo de información secreta			X									X	X
	Equipamiento adecuado para realizar las funciones policiales				X							X		X
	Eliminación de procedimientos que fomentan la corrupción									X				

Mecanismos contemplados para el control de la corrupción		Mecanismos mencionados en cada documento												
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
MECANISMOS DE CONTROL EXTERNO	Sistemas de supervisión periódica desde los tres poderes del Estado	X			X								X	
	Mecanismos de control y participación ciudadana y de los medios de comunicación	X		X	X	X	X			X			X	
	Sistema externo independiente de registro y seguimiento de quejas y denuncias de la ciudadanía por faltas policiales		X	X	X					X		X	X	X
	Sistema de registro de personal y contrataciones transparente	X					X					X	X	
	Sistema de gestión económica y rendición de cuentas transparente	X		X	X		X					X	X	
	Sistema de información a la ciudadanía transparente	X			X	X	X						X	
	Sistema externo de monitoreo de las operaciones policiales				X					X	X		X	

Fuente: Elaboración propia, con información extraída de los documentos seleccionados.

* Regulado por el Código Penal y el Decreto 12 del 25/06/2010 que aprueba reglamento de enajenaciones y subastas de inmuebles decomisados o con orden de enajenación temprana efectuados por la Dirección General del Crédito Prendario y establece reglas generales asociadas a las subastas ordenadas judicialmente.

** Regulado por el Art.4 del DFL 1-19653 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (promulgado el 13/12/2000) que fija el texto refundido, etc. de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

*** Regulados por la Ley N° 21.000 del Ministerio de Hacienda, promulgada el 10/02/2016, que crea la Comisión para el Mercado Financiero. Sobre el mismo mecanismo, también existe un proyecto de ley (Boletín 12508-03) ingresado a la Cámara de Diputados el 03/04/2019, que modifica la Ley General de Bancos para establecer una excepción al secreto y reserva bancaria, respecto de algunas autoridades que indica.

Fuente: Elaboración propia, con la información extraída de los documentos seleccionados.

3 Mecanismos de control de la corrupción que aplican y no aplican a Carabineros

Para identificar los mecanismos de control de la corrupción que aplican y no aplican a la institución, se examinó la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros¹⁰ y otras leyes, decretos, reglamentos, manuales y órdenes generales publicadas en el sitio web institucional¹¹ al 10 de julio de 2020. Debe mencionarse que solo en los últimos meses han sido publicados numerosos reglamentos nuevos, que modifican o crean procedimientos institucionales para el control de algunas formas de corrupción. A pesar de haberse implementado recientemente, también han sido considerados entre los que contribuyen al control de la corrupción en Carabineros.

Los mecanismos de control citados en las Tablas 1 y 2 que no existen en la institución, y otros que no pueden implementarse por ley, se resumen a continuación:

3.1 Mecanismos asociados a los procesos de selección, formación y promoción

No se encontró información sobre criterios más estrictos de *selección y formación* de los futuros funcionarios, ni *planes de capacitación periódica* basados en valores, respeto de los derechos humanos o riesgos reales de cometer actos de corrupción.

10 Ley N° 18.961 Orgánica Constitucional de Carabineros, del Ministerio de Defensa Nacional, promulgada el 27/02/1990.

11 Documentos recuperados desde los enlaces http://www.carabineros.cl/transparencia/normativa_a7c.html y http://www.carabineros.cl/transparencia/normativa_a7g.html#og

En cuanto a un sistema de contratación/asignación de cargos *por méritos y equidad*, la información disponible revela que el desempeño profesional de los funcionarios es evaluado anualmente por un órgano institucional; se exceptúan de esta norma los oficiales generales, para los que cuenta la última calificación antes de alcanzar ese rango. Para el *ascenso de rango*, los generales ascienden por antigüedad (no por mérito) y el resto, por mérito y antigüedad; pero el general director (en adelante, GD) puede dispensar del cumplimiento de uno o más de los requisitos establecidos y disponer ascensos extraordinarios.

Acerca de los *procesos de selección por méritos*, solo se cuenta con un manual de procedimientos de selección por méritos para tramitación de comisiones de servicio (Orden General N° 2776).¹² Sobre los demás cargos, no se encontró nada que mencione la consideración a los méritos y aptitudes en los procesos de selección.

En cuanto a la *promoción de una cultura laboral de transparencia y evaluación*, es un proceso que ha comenzado recientemente: el 26 de noviembre de 2019 se publicó en el Diario Oficial una norma general que modifica el Reglamento de documentación N° 22 de Carabineros, y ordena publicar las Órdenes Generales del GD, y actualizar la página web institucional de acuerdo con lo dispuesto en la ley N° 20.285, a partir de fines de enero de 2020. A pesar de ello, mucha de la información institucional se mantiene en secreto (como la dotación y distribución del personal, los mecanismos de evaluación, los criterios de distribución de recursos, etc.).

3.2 Mecanismos de control interno

No se encontró información sobre *sistemas internos* de evaluación, supervisión y retroalimentación periódica, de técnicas especiales de investigación interna de la corrupción, de control sorpresa de los locales de detención, de declaración de bienes personales (excepto el alto mando institucional), ni de controles de acceso a información secreta. Tampoco se encontró información sobre medidas que alienten la cooperación de los funcionarios con investigaciones internas, o para la eliminación de procedimientos que fomentan la corrupción.

El 20 de mayo de 2020 se publicó el *Manual de procedimientos de prevención de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos funcionarios*, que establece medios para realizar denuncias y unidades funcionales a cargo de investigarlas (Departamento de Asuntos Internos y Sección de Análisis Financiero y Reportes), pero no mencionan *procedimientos de protección a*

¹² La Orden General N° 2776 ya no está publicada en la página institucional, cuyos contenidos cambian frecuentemente.

denunciantes, testigos o peritos. Y el 19 de junio de 2020 se publicó la Orden General 2773 que aprueba la *Cartilla de instrucciones para la identificación de riesgos y controles de los procesos de gestión de riesgos de Carabineros de Chile*, aunque no se encontró información disponible sobre diagnósticos de riesgos efectivamente realizados.

3.3 Mecanismos de control externo

No existen sistemas *de supervisión o monitoreo* de las operaciones policiales que sean externos a la institución. El INDH y la Fiscalía registran y realizan seguimiento a denuncias de violaciones de los derechos en personas detenidas, pero no de las faltas policiales.

Por otra parte, Carabineros no está obligado a *informar* acerca de su planta de funcionarios o su distribución. En cuanto al *control externo* de la gestión financiera, están obligados a informar cada seis meses al Ministerio del Interior y Derechos Humanos, aunque de manera general (no en detalle). Tampoco están obligados a *comprar o contratar servicios mediante Convenio Marco*. Los criterios en virtud de los cuales la suscripción de convenios marcos no es obligatoria debiera estar reglamentada por los Ministerios de Hacienda y Defensa, pero no se encontró dicho reglamento. Solo cuentan con sistemas internos de evaluación de la gestión económica, para los que han publicado recientemente algunos manuales (Orden General 2775 del 24/06/2020 y Orden General 2772 del 19/06/2020).

No se encontró información acerca de mecanismos que permitan la *participación ciudadana en asuntos institucionales* (sí al revés), ni la fiscalización por los medios de comunicación. En cuanto a la publicación de reglamentos, órdenes generales, resoluciones y protocolos de actuación, como se mencionó antes, es algo que se está implementando recién desde fines de enero de 2020.

3.4 Mecanismos establecidos en las leyes, reglamentos y protocolos de actuación policial

No se encontró información sobre *protocolos* de rastreo de armas y municiones, de registro y cadena de seguridad para las pruebas e incautaciones, o de protección a testigos, peritos, víctimas y denunciantes. Por otro lado, la institución no cuenta con *normas que otorguen inmunidad* a los funcionarios por negarse a acatar órdenes ilegales de los superiores (al contrario, las normas vigentes lo desalientan), y el Reglamento de Disciplina no deja clara la *responsabilidad de los oficiales* que han sabido de abusos y no han adoptado las medidas pertinentes; lo que sí queda claro es que denunciar a un oficial es una conducta que se castiga.

Todos estos mecanismos de control de la corrupción, *que no existen en la*

institución, y que no pueden implementarse por ley, serán chequeados en las tres propuestas consideradas para el análisis en el presente trabajo.

4 Análisis de las propuestas para resolver la corrupción en Carabineros de Chile

El análisis de las tres propuestas incluye una descripción de sus características generales y si contienen o no los mecanismos de control de la corrupción que faltarían en Carabineros de Chile. Los resultados se resumen en las Tablas 3 y 4.

Tabla 3. Descripción de las propuestas contempladas en el estudio para el control de la corrupción en Carabineros de Chile

DESCRIPCIÓN DE LAS PROPUESTAS	PROPUESTAS EVALUADAS		
	PROYECTO DE LEY (2018)	COMISIÓN DEL SENADO (2020)	CONSEJO DEL MININT (2020)
Mecanismo gatillante	Los casos de malversación de fondos y el asesinato de Camilo Catrillanca	Violaciones a DDHH en estallido social	Problemas de orden público y violaciones a DDHH durante el estallido social
Actores	Partidos políticos, Congreso y Ministerio Público	6 universidades, Fundación Paz Ciudadana, Congreso, Instituto Libertad, Fundación Chile 21	Ministerio del Interior, Fundación Paz Ciudadana, 1 universidad y el Instituto Nacional de Derechos Humanos
Actores individuales	Menciona miembros de la academia y la sociedad civil	1 alcalde, 1 exministro y 2 exsubsecretarios	1 expresidente de la Corte Suprema, 2 exministros, 2 exsubsecretarios, 1 coronel (R) Carabineros, 1 alcalde, 2 expertas en DDHH
Definición del problema	Falta de transparencia	Problemas de dirección, politización, corrupción, "opacidad", ausencia de mecanismos de control y monitoreo de su trabajo, lo que facilita la comisión de ilícitos y violaciones DDHH	a) Falta de regulación para uso de la fuerza, rendición de cuentas y límites operativos. b) Falta de sistemas de información y de protocolos preventivos. c) Autonomía respecto del poder civil, falta de transparencia y de mecanismos externos de evaluación, control y dirección.
Tipo de propuesta	Regulatoria, de rediseño incremental	Regulatoria, de reforma total	Regulatoria, de reforma total o de rediseño incremental (ofrece ambas opciones)

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información contenida en las propuestas seleccionadas para el análisis.

Tabla 4. Evaluación de las propuestas contempladas en el estudio y si incluyen los mecanismos de control de la corrupción que no se aplican a Carabineros

MECANISMOS DE CONTROL DE LA CORRUPCIÓN EVALUADOS EN LAS PROPUESTAS*	PROPUESTAS EVALUADAS		
	PROYECTO DE LEY (2018)	COMISIÓN DEL SENADO (2020)	CONSEJO DEL MININT (2020)
Elevar estándares en los procesos de selección	No	Sí	Sí
Capacitación con base en valores, respeto a DDHH y riesgos de corrupción	No	Sí	Sí
Sistema de ascensos/asignación de cargos por méritos y equidad	No	Sí	Sí
Promoción de una cultura de transparencia y evaluación	Sí	Sí	Sí
Sistemas internos de evaluación, supervisión y retroalimentación	Sí	Sí	Sí
Técnicas especiales de investigación interna de la corrupción	No	Sí	No
Controles sorpresa en los centros de detención	No	No	No
Declaración de bienes personales	Sí	Sí	No
Controles de acceso a sistemas de registro de información secreta	No	No	No
Aliento a la cooperación en investigaciones de corrupción	No	No	No
Eliminación de procedimientos que fomentan la corrupción	No	No	No
Realización de diagnósticos sobre riesgos reales de corrupción	No	Sí	No
Sistemas de supervisión desde los tres poderes del Estado	Sí	Sí	Sí
Sistemas externos para el monitoreo de operaciones policiales	No	Sí	Sí
Transparencia acerca de la información sobre funcionarios	No	Sí	Sí
Instancias de control externo sobre la gestión financiera	Sí	Sí	Sí
Participación ciudadana en el control y las decisiones	No	Sí	Sí
Fiscalización por medios de comunicación	No	No	No
Sistema de rastreo de armas y municiones	No	No	No
Registro y cadena de seguridad para las pruebas e incautaciones	No	No	No
Sistema de protección a testigos, peritos, denunciantes, etc.	No	No	No
Normas que otorgan inmunidad por no acatar órdenes ilegales	No	Sí**	No
Normas que responsabilizan a los oficiales que no sancionan faltas	No	Sí**	No

* Solo considera los mecanismos de control que no han sido implementados en Carabineros de Chile o de los cuales no se ha publicado información al 10/07/2020.

** Aunque no menciona específicamente estas normas, sí propone reformar el Reglamento Disciplinario de Carabineros, que es el que las establece.

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información contenida en las propuestas seleccionadas para el análisis.

En ambas tablas se aprecia que las tres propuestas contempladas en el estudio abordan mecanismos de control de la corrupción que, al momento de realizar este trabajo, aún no se han implementado en Carabineros de Chile, siendo la presentada por la Comisión de Seguridad del Senado la que aborda el mayor número de ellos (15 de los 23 mecanismos aún ausentes). Le siguen la propuesta presentada por el Consejo Asesor para la Reforma de Carabineros solicitada por el Ministerio del Interior (con 10 de los 23 mecanismos aún ausentes) y el Proyecto de Ley que moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en la Fuerzas de Orden y Seguridad Pública (con 5 de los 23 mecanismos aún ausentes).

Por último, se constata que ocho de los mecanismos de control sugeridos por la literatura revisada no son abordados por ninguna de las propuestas analizadas. Estos son: los controles sorpresa en los centros de detención, los controles de acceso a los sistemas de registro de información secreta, las medidas que alienten la cooperación de los funcionarios policiales en investigaciones de corrupción interna, la eliminación de los procedimientos actualmente en uso que fomentan la corrupción, la implementación de sistemas de fiscalización externa por parte de los medios de comunicación, los protocolos de rastreo para el uso de armas y municiones, los protocolos de registro y cadena de seguridad para las pruebas e incautaciones y los protocolos de protección a testigos, peritos y denunciantes que participen en la investigación de casos de corrupción policial.

5 Conclusiones

En el presente trabajo se ha expuesto el problema de la corrupción en Carabineros de Chile y tres propuestas de políticas públicas que han sido presentadas en el último tiempo para resolverlo: i) el Proyecto de Ley que Moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, ii) la Propuesta de Reforma a Carabineros solicitada por la Comisión de Seguridad del Senado y iii) la Propuesta del Consejo Asesor para la Reforma de Carabineros solicitada por el Ministerio del Interior. Se han identificado los mecanismos reconocidos en Chile y el extranjero para controlar la corrupción en instituciones policiales y se ha investigado si dichos mecanismos aplican a Carabineros de Chile, identificando aquellos

que, estando ausentes, haría falta implementar en la institución para mejorar el control interno y externo de la corrupción. Por último, se ha evaluado si las propuestas seleccionadas para el análisis los abordan. Se concluye que, de las tres propuestas evaluadas, la solicitada por la Comisión de Seguridad del Senado es la que aborda el mayor número de las medidas que aún no han sido implementadas en Carabineros de Chile para el control de la corrupción. También se constata que varias de las medidas de control recomendadas no fueron abordadas por las propuestas, dejando desatendidas algunas áreas del quehacer policial susceptibles de presentar actos de corrupción (como los procedimientos de detención, de uso de las armas y municiones, y de resguardo para pruebas e incautaciones, entre otros). Por ello, se sugiere incluirlas entre los mecanismos de control ya considerados por las propuestas evaluadas, al momento de elaborar futuras políticas públicas dirigidas a resolver los problemas de corrupción en Carabineros.

Referencias bibliográficas

- Centro de Estudios Públicos (CEP). (2016 a 2020). *Estudios nacionales de opinión pública*. <https://www.cepchile.cl/cep/site/edic/base/port/encuestasCEP.html>
- Comisión para la Reforma de Carabineros. (2020). *Propuesta de Reforma a Carabineros de Chile*. Documento de trabajo solicitado por la Comisión de Seguridad del Senado. http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2020/01/20200129_Propuesta-de-la-Comisión-de-Reforma-a-Carabineros-VFF-1.pdf
- Consejo Asesor para la Reforma de Carabineros de Chile. (2020). *Consejo de Reforma a Carabineros*. Documento de trabajo solicitado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/52/fe/52fe7434-e81b-48b9-b314-79cd56ce134f/consejo_carabineros_v2.pdf
- Consejo Para La Transparencia (CPLT). (2013), *Principales hallazgos de los estudios nacionales del Consejo para la Transparencia 2012*. Serie Cuadernos de Trabajo. Santiago, Chile: CPLT, Dirección de Estudios. <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/estudio.pdf>
- Dammert, L. (2016). Confianza en la policía en Chile. Un arma de doble filo. *Civitas*, 16(4), 575-594. <https://www.scielo.br/pdf/civitas/v16n4/1984-7289-civitas-16-04-0575.pdf>
- El Mostrador* (2018, junio 19). Nuevo fraude en Carabineros: Contraloría detectó irregularidades en Dirección de Bienestar por más de \$23 mil millones. <https://www.elmostrador.cl/dia/2018/06/19/nuevo-fraude-en-carabineros-contraloria-detecto-irregularidades-en-la-direccion-de-bienestar-por-mas-de-23-mil-millones/>
- El Mostrador* (2019, marzo 18). “Billeteaje”, el modus operandi de Carabineros para sacar dinero de los gastos reservados de la institución. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/03/18/billeteaje-el-modus-operandi-de-carabineros-para-sacar-dinero-de-los-gastos-reservados-de-la-institucion/>

- Fundación Paz Ciudadana (FPC). (2020). Índice *Paz Ciudadana. Resultados del año 2019*. <https://pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2019/10/IPC-2019-Conferencia.pdf>
- Humans Rights Watch (HRW). (2019, nov. 26). *Chile: Llamado urgente a una reforma policial tras las protestas*. <https://www.hrw.org/es/news/2019/11/26/chile-llamado-urgente-una-reforma-policial-tras-las-protestas>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). (2019). *Informe Anual Sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile en el contexto de la crisis social, 17 octubre – 30 noviembre 2019*. Santiago, Chile: INDH. <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1701/Informe%20Final-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Miller, J. (2003). *Police corruption in England and Wales: An assessment of current evidence*. Home Office Online Report 11/03. Home Office, UK <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.619.3527&rep=rep1&type=pdf>
- Newburn, T. (1999). *Understanding and preventing police corruption: Lessons from the literature*. Police Research Series, Paper 110. Research, Development and Statistics Directorate, Home Office UK. <http://tvernedra.ru/Pretotvkorvpolice.pdf>
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (2003). *Normativa y práctica de los Derechos Humanos para la Policía. Manual ampliado de derechos humanos para la policía*. Nueva York & Ginebra: Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training5Add3sp.pdf>
- Osse, A. (2008). *Entender la labor policial. Recursos para activistas de derechos humanos*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional. <https://www.amnesty.org/es/documents/sec01/003/2006/es/>
- Pizarro, G. & Sepúlveda, N. (2017, marzo 24). Banco Estado alertó en 2015 al General Echeverría por movimientos extraños. Así operaba la asociación criminal de oficiales de Carabineros. *CIPER Chile*. <https://ciperchile.cl/2017/03/24/asi-operaba-la-asociacion-criminal-de-oficiales-de-carabineros/>
- Sepúlveda, N. (2018, nov. 27). CIPER accedió a documento de inteligencia de 2017. Informe policial secreto: Camilo Catrillanca estaba en la mira de Carabineros. *CIPER Chile*. <https://ciperchile.cl/2018/11/27/informe-policial-secreto-camilo-catrillanca-estaba-en-la-mira-de-carabineros/>
- Sepúlveda, N. & González, M. (2018, marzo 13). “Operación Huracán”: testimonios y confesiones confirman que fue un montaje. *CIPER Chile*. <https://ciperchile.cl/2018/03/13/operacion-huracan-testimonios-y-confesiones-confirman-que-todo-fue-un-montaje/>
- Stinson, P., Liederbach, J., Lab, S. & Brewer, S. (2016). *Police integrity lost: A study of law enforcement officers arrested*. National Institute of Justice, USA. <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/249850.pdf>
- Transparency International (TI). (s.f.). *What is corruption?* <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>
- Transparency International (TI). (2013). *Arrestando la corrupción policial*. Defense and Security Programme, UK. http://ti-defence.org/wp-content/uploads/2016/03/2013-03_ArrestingCorruptionInPolice_Spanish.pdf
- Tudela, P. & Montero, L. (2016). *Satisfacción, confianza y percepción del desempeño policial en Chile: Evolución 2010-2015*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, Área de Análisis y Estudios. <https://pazciudadana.cl/biblioteca/policias/satisfaccion-confianza-y-percepcion-del-desempeno-policial-en-chile-evolucion-2010-2015/>

- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2010). *Integridad y responsabilidad de la policía. Manual de instrucciones para la evaluación de la Justicia Penal 2*. Nueva York: Naciones Unidas. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crime-prevention/The_Integrity_and_Accountability_of_the_Police_Spanish.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2011). *Handbook on police accountability, oversight and integrity*. Criminal Justice Handbook Series. New York: United Nations. https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_police_Accountability_Oversight_and_Integrity.pdf
- Williams, H. (2002). Core factors of police corruption across the world. *Forum on Crime and Society*, 2(1), 85-99. https://www.unodc.org/documents/treaties/publications/core_factors.pdf

Plebiscito 2020: Asuntos pendientes en torno a seguridad y financiamiento de las campañas

Gabriel Ortiz Miranda¹

En este artículo se presentan diversos temas y preocupaciones que han surgido en torno a aspectos regulatorios para el plebiscito que se llevará a cabo el 25 de octubre de 2020, así como en las otras instancias del proceso constituyente y, en general, las diversas elecciones que se llevarán a cabo en 2020, 2021 y 2022. En la primera sección se detallan algunos antecedentes del proceso de negociación y reforma constitucional que fijó el calendario electoral, así como de la regulación de las campañas de los plebiscitos denominados “de entrada” y “de salida”, y del acuerdo y reforma que determinó la postergación del plebiscito debido a la pandemia de COVID-19. En la segunda sección se exponen algunas de las propuestas de la sociedad civil, así como del Gobierno y del Servicio Electoral de Chile (Servel), en torno a la regulación de las campañas en el plebiscito, junto con un análisis de las medidas establecidas. En la tercera sección se realiza un ejercicio similar para las medidas enfocadas en asegurar condiciones de seguridad sanitaria durante el proceso electoral. En la cuarta se presenta un análisis en torno al rol de la sociedad civil, con especial énfasis en el rol de fiscalización e incidencia que puede cumplir en el proceso. Finalmente, se presentan conclusiones.

¹ Cientista político, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador de la Fundación Espacio Público.

1 Antecedentes

1.1 Acuerdo de noviembre y reforma constitucional

El 15 de noviembre de 2019, a casi un mes del inicio del estallido social de octubre, se firmó el “Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución” por parte de parlamentarios y presidentes de múltiples partidos políticos (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, BCN, 2019). Este acuerdo estableció un itinerario para el cambio de la Constitución de 1980 por una nueva Carta Magna, a condición de la realización de un plebiscito de entrada, donde se les preguntaría a los ciudadanos si efectivamente deseaban redactar una nueva Constitución y bajo qué mecanismo, seguido de una elección de las personas encargadas de la redacción² y, tras este proceso, un último referéndum ratificadorio de este texto. Después de la firma de este acuerdo, se conformó una mesa técnica encargada de traducir este acuerdo a un proyecto de reforma constitucional.³ Dicha reforma se despachó del Congreso el 19 de diciembre de 2019 y el 24 de diciembre de 2019 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 21.200 - “Modifica el Capítulo XV de la Constitución Política de la República” (2019), la cual facultó al Presidente de la República para convocar a un plebiscito nacional en la fecha señalada. Posteriormente se han tramitado reformas para establecer la paridad de género en los órganos redactores, así como facilitar la participación de ciudadanos independientes en las convenciones; y otra reforma, ocurrida en el contexto de la pandemia del COVID19, para retrasar el plebiscito hasta el 25 de octubre de 2020 (Ley N° 21.221, 2020a).⁴

1.2 Regulación de campañas

La regulación de la campaña electoral para el plebiscito quedó establecida en el texto de la ley que habilitó el calendario constitucional. La reforma constitucional determinó que se aplicarán las disposiciones pertinentes de diversos cuerpos legales, tales como el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, (2017a), que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en su párrafo VI del Título I, “De la propaganda y publicidad”. También aplican las normas establecidas en el Decreto con Fuerza de Ley N° 4 (2017b), que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, en sus títulos referidos a la definición de los partidos po-

2 Ya sea mediante la modalidad de Convención Constitucional, donde todos los integrantes serían elegidos por la ciudadanía, o mediante la Convención Mixta Constitucional, donde la mitad serían elegidos y la otra mitad serían miembros del Congreso Nacional.

3 Página de la Mesa Técnica Constituyente. En https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-1

4 De igual manera, todavía existen proyectos en tramitación en torno a escaños reservados para pueblos indígenas y proyectos para facilitar el voto de las personas diagnosticadas con COVID-19.

líticos, su financiamiento, acceso a información y transparencia, y sanciones por incumplimiento a la ley. De igual forma, se considera lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley N° 5, (2017c), que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral. Finalmente, el artículo 130 de la reforma constitucional establece la franja televisiva electoral.

Un análisis de estas normas, realizado por la Fundación Espacio Público (2020a), permitió apreciar que si bien la redacción de la reforma constitucional explicitaba que para la campaña aplicarían diversas regulaciones ya existentes para campañas electorales, se asumió que las campañas serían realizadas por los partidos políticos, sin establecer consideraciones en caso de que actores privados u organizaciones de la sociedad civil desearan hacer campaña por alguna de las opciones. En estos casos, no se imputarían gastos electorales ni serían sujetos a la fiscalización del Servel. Cabe destacar también que las disposiciones referidas a plebiscitos se refieren a la situación de los artículos 128 y 129 de la Constitución, en caso de que el presidente vetara una reforma constitucional promovida por el Congreso. En estos se establecía que la campaña sería liderada por el Ejecutivo y partidos que apoyaran su posición, por un lado; y por los partidos y parlamentarios independientes que tuvieran la posición contraria, por el otro. De esta forma, se configuraba un periodo de campaña que no establecía ningún tipo de regulación para los comandos ciudadanos que desearan promover una de las opciones y donde incluso la falta de regulación permitía que recibieran financiamiento del extranjero o de personas jurídicas.

1.3 Postergación del plebiscito

Tras la declaración de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la declaración de Estado de Emergencia constitucional, se empezó a discutir sobre la conveniencia de realizar el plebiscito en la fecha acordada. Si bien inicialmente hubo escepticismo respecto de la idea de que el plebiscito constitucional planificado para el 26 de abril de 2020 pudiera verse impactado por el virus (*El Mostrador*, 5 de marzo de 2020), durante marzo el gobierno y partidos políticos se movilizaron rápidamente para posponer el referéndum, estableciendo una nueva fecha para el 25 de octubre del mismo año (*La Tercera*, 26 de marzo de 2020). En esta fecha se iban a realizar las elecciones municipales y de gobernadores regionales y eventuales constituyentes, pero esa elección fue también pospuesta hasta el 11 de abril de 2021, estableciéndose un apretado calendario electoral para 2020-2021, en el que se realizarán siete elecciones cada dos a cuatro meses (*El Mercurio*, 20 de marzo de 2020).⁵

5 Estas corresponden al Plebiscito Constitucional (25 de octubre de 2020); primarias municipales y regio-

2 Regulación de campañas

2.1 Propuestas de la sociedad civil

En enero de 2020, la Fundación Espacio Público presentó un documento con propuestas concretas (2020a) para subsanar los vacíos que se describieron en la sección 1.b. Estas se dividieron en propuestas relativas a regulación de propaganda electoral realizada por personas o asociaciones que no son partidos políticos, gasto electoral, financiamiento privado y transparencia, sanciones, control del gasto y fiscalización.

Respecto a regulación de propaganda electoral realizada por personas o asociaciones que no son partidos políticos, se propuso que ellas puedan realizar campaña o propaganda electoral en torno a las opciones del plebiscito, inscribiéndose para esto ante el Servel y aplicándoseles normas de plazos, transparencia, financiamiento y rendición de cuentas de candidaturas.

Sobre financiamiento privado y transparencia, se propuso que se aplicaran normas que establecen inicialmente qué se entiende por financiamiento privado, quiénes pueden efectuar aportes privados y quiénes no, además de límites de aportes y su transparencia. Asimismo, el documento señala: “En el caso en particular, proponemos que se establezca el límite para donaciones privadas de 500 UF (como para el caso de candidatos/as presidenciales), con prohibición del aporte de personas jurídicas y que exista transparencia total con publicidad semanal por parte del Servicio Electoral de estos aportes, salvo por aportes pequeños —bajo 40 UF, como en el caso de las elecciones presidenciales—”.

2.2 Propuestas parlamentarias y del Servel

En mayo, Mario Desbordes, entonces presidente del partido Renovación Nacional, presentó un proyecto de ley⁶ para resolver el vacío existente en materia de financiamiento y gasto electoral para los plebiscitos de entrada y salida del proceso constituyente (*La Tercera*, 20 de abril de 2020).

El proyecto ingresado regulaba los fondos a los que pueden recurrir todos los partidos políticos, parlamentarios independientes, comandos, organizaciones de la sociedad civil e independientes, equiparándolos con los montos

nales (29 de noviembre de 2020); elecciones municipales, regionales y de eventuales convencionales constitucionales (11 de abril de 2021); eventuales segundas vueltas de elecciones regionales (9 de mayo de 2021); primarias presidenciales y parlamentarias (4 de julio de 2021); elecciones presidenciales y parlamentarias (21 de noviembre de 2021); segunda vuelta presidencial (19 de diciembre de 2021); y, finalmente, el eventual plebiscito de ratificación de la nueva Constitución (en 2022).

6 Cámara de Diputadas y Diputados, Boletín N° 13.447-07 (15 abril 2020): Proyecto de Ley: Modifica la Carta Fundamental, para regular la propaganda electoral relacionada con el procedimiento para elaborar una nueva Constitución Política de la República, a que se refiere su capítulo XV. <https://bit.ly/3hgDgY9>

establecidos para una segunda vuelta presidencial y obligaba a su rendición, la que sería fiscalizable por parte del Servel.

El proyecto tuvo escaso avance hasta julio de 2020, momento en que el Servel llamó a regular este tema y el gobierno afirmó que enviaría una indicación para hacerse parte del mismo, la que iría en la línea de establecer un tope de aportes y gastos y limitar los aportes de empresas y extranjeros, mientras que el Servicio Electoral planteó que habilitaría un registro oficial en el que se inscribieran todos los actores que participarían del financiamiento de propaganda electoral para el referéndum, desde los partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, movimientos y agrupaciones ciudadanas (CNN Chile, 27 de julio de 2020).

En el caso de los movimientos y agrupaciones ciudadanas, el organismo propuso que deben acreditar, a lo menos, una integración de 500 electores con derecho a sufragio, mientras que también establece un límite a los aportes de las personas naturales y al gasto electoral, y que se fije un mínimo para cada una de las opciones que serán plebiscitadas. Este contenido finalmente fue incorporado a otro proyecto, presentado por los senadores Elizalde y De Urresti, en agosto del mismo año, el cual finalmente se convirtió en ley.⁷

2.3 Resultado

La ley que regula el financiamiento de las campañas para el plebiscito fue aprobada el 26 de agosto, el mismo día del comienzo del período legal de campaña (Ley N° 21.261, 2020b). La legislación establece un límite a los aportes individuales en favor de los partidos políticos, en un máximo de 500 UF (aproximadamente 14 millones de pesos). Por otra parte, establece que el mismo límite máximo de 500 UF se considerará para las donaciones a organizaciones de la sociedad civil, mientras que para los parlamentarios independientes dicho límite será de 60 UF.

En cuanto al gasto electoral, para el conjunto de los comandos o partidos políticos, se calculará para cada una de las opciones plebiscitadas mediante la multiplicación de 0,005 UF por el número de electores habilitados. Esto corresponde a una cifra cercana a los \$2100 millones.

El límite individual de cada uno de los partidos se determina de acuerdo con su votación en la última elección de diputados.⁸ La reforma también per-

7 Cámara de Diputadas y Diputados, Boletín N° 13.689-07 (4 agosto 2020): Proyecto de Ley: Proyecto de reforma constitucional que regula el financiamiento y la propaganda de las campañas para el plebiscito constituyente. <https://bit.ly/2FIQO7I>

8 Ley N° 21.261, regla especial 3: "El límite individual para cada colectividad se determinará aplicando la proporción de votación obtenida en la última elección de diputados incluidos los independientes asociados. Los partidos políticos que no hubieren participado en ella tendrán el mismo límite que le

mitirá a los partidos inscribirse en una o más opciones plebiscitadas. Dicha opción se calcula sobre la base del límite de sus diputados/as que adhieran a una u otra opción. Para las organizaciones de la sociedad civil, el límite del gasto electoral será de cerca de \$127 millones para cada opción plebiscitada.⁹

La ley prohíbe cualquier aporte de campañas provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras, con la excepción de los aportes de extranjeros habilitados para ejercer el derecho a sufragio en Chile. También se prohíbe que los aportes de campañas provengan de empresas.

En cuanto a las sanciones, se establece que quienes superen los límites fijados de aportes o gasto y quienes incumplan la prohibición de recibir aportes de empresas o desde el extranjero, serán sancionados con multas; no se contemplan sanciones penales, como sí ocurre para infracciones en otras campañas electorales.

En cuanto a la publicidad de los aportes, se determinó que estos serán de público conocimiento, por lo que los recipientes de aportes dentro del período de campaña electoral deberán informarlo al Servel dentro de los tres días siguientes a la fecha de su recepción.

2.4 Análisis

Pese a las advertencias iniciales y el periodo de tiempo entre la aprobación de la reforma constitucional inicial y la realización del plebiscito, las normas mencionadas no pudieron ser legisladas durante el primer periodo de campaña (antes de la postergación del referéndum por la pandemia) ni hasta que el segundo periodo de campaña ya se había iniciado. Sin embargo, su aprobación final fue de gran importancia, debido a que se estableció un marco regulatorio mínimo para las campañas en torno a las distintas opciones.

En primer lugar, se estableció un límite de gasto por cada opción, que se equipara al de las elecciones presidenciales. Sin embargo, se configura un escenario donde los incentivos para cumplir esta ley son bajos, dado que las sanciones establecidas son menos drásticas que para los mismos delitos en campañas de cargos de elección popular, y no incluyen sanciones penales.

Otra diferencia es que en las candidaturas existe una cuenta única bancaria a través de la cual deben hacerse todos los aportes y gastos relacionados con campañas electorales del candidato o candidata, y a la que Servel tiene

corresponda al partido que hubiere obtenido la menor cantidad de sufragios. Si dos o más partidos deciden formar un comando, para el cálculo del límite del gasto señalado, se considerará la suma de los sufragios obtenidos por los partidos participantes". <http://bcn.cl/2kftb>

9 Ley N° 21.261, regla especial 3: "En el caso de las organizaciones de la sociedad civil, el límite del gasto electoral, por cada opción plebiscitada, será el que resulte de multiplicar 0,0003 unidades de fomento por el número de electores habilitados a la fecha de convocatoria a plebiscito".

la facultad legal de acceder, facilitando la fiscalización de los gastos y egresos de cada candidatura. Sin embargo, para el plebiscito no se dejó establecida la existencia de una cuenta única, por lo cual la fiscalización de las normas establecidas es mucho más difícil.

Finalmente, dado que la aprobación y publicación de la ley en el Diario Oficial ocurrió después del comienzo del periodo de campaña, pueden existir gastos y egresos durante esta brecha de tiempo que las campañas no tendrán obligación de declarar. Sin embargo, de existir estos movimientos, podrían de todas maneras ser sujetos de investigaciones de medios periodísticos u organizaciones de la sociedad civil.

3 Medidas para un plebiscito seguro

3.1 Propuestas de la sociedad civil

En junio de 2020, Espacio Público, en conjunto con la iniciativa Ahora Nos Toca Participar, presentó una serie de propuestas en torno al plebiscito de octubre, en vista a los efectos de la pandemia del COVID-19 y tomando en consideración las preocupaciones en torno a la seguridad sanitaria del mismo, así como la participación y rigurosidad procedimental del proceso (2020b). En este sentido, las propuestas se dividieron entre propuestas para campañas, disponibilidad y adaptación de locales para el día de votación, posibles reformas en las modalidades de voto (tales como voto por correo postal o anticipado), medidas para combatir la desinformación y medidas para garantizar un proceso inclusivo.

Otros centros u organizaciones (por ejemplo, Chile 21, Red de Politólogas), así como el mismo Servel, han realizado propuestas, las cuales se han agrupado principalmente en medidas como voto postal, votación en varios días, medidas higiénicas, ampliación de locales de votación, extensión de horarios, transporte gratuito, regulación de campañas virtuales y financiamiento privado, franja radial gratuita, votar en un día mayores de 60 años, o votar por orden alfabético. Estas medidas y las organizaciones que las presentan son recopiladas en la siguiente tabla:

Tabla 1. Resumen de propuestas para plebiscito

Propuesta	Organización
Voto por correo postal	Espacio Público, Ahora Nos Toca Participar
Votación en varios días	Red de Politólogas, Servel, Espacio Público, Ahora Nos Toca Participar, Chile 21
Medidas higiénicas (mascarillas, jabón, distancia física, toma de temperatura)	Red de Politólogas, Servel, Espacio Público, Ahora Nos Toca Participar, Chile 21
Ampliación de locales de votación	Red de Politólogas, Servel, Espacio Público, Ahora Nos Toca Participar, Chile 21
Extensión de horarios	Servel, Chile 21
Transporte gratuito	Chile 21
Votación en un día mayores de 60	Chile 21
Votación por orden alfabético	Chile 21

Fuente: Elaboración propia.

Además, en agosto, diversas agrupaciones y sociedades médicas, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil,¹⁰ presentaron una propuesta unificada en la que incluyeron diversas medidas, como votación a distancia para personas aisladas, segregación clara en locales de votación y mayor número de establecimientos y mesas para el proceso (Siches et al., 2020).

Entre las principales propuestas se encuentra dividir a la población en cuatro grupos epidemiológicos, y definir diversas medidas específicas para cada uno de ellos. El primero y segundo incluyen a las personas aisladas, hospitalizadas o en residencia sanitaria, tanto para contagiados, casos sospechosos y probables, como para sus contactos estrechos en cuarentena. El tercero incluye población en zonas en cuarentena; y el último, a quienes están desde el paso 2 en adelante del plan Paso a Paso elaborado por el gobierno para enfrentar la pandemia, etapa en que disminuye el grado de confinamiento.

Para la población sana, sin cuarentena, se propuso instalar más locales y más mesas de votación, dividiéndolas, por ejemplo, en Mesa 1-A y Mesa 1-B; establecer franjas horarias por criterios preestablecidos, como edad, apellido o RUT; definir un acceso y voto prioritario para adultos mayores, crónicos y mujeres embarazadas o personas con niños; definir el aforo de cada lugar de vo-

10 Estas organizaciones corresponden al Colegio Médico, la Sociedad Chilena de Infectología, la Fundación Chile 21, el Laboratorio Constitucional UDP, Fundación Ciudadanía Inteligente, Ahora Nos Toca Participar, la Asociación Chilena de Ciencia Política y Red de Politólogas, Fundación Espacio Público y Fundación Derechos Digitales.

tación; demarcar lugares para la distancia física; reducir el número de apoderados y definir criterios para vocales de mesa que excluya a grupos de riesgo.

Para el grupo de personas sanas en comunas en cuarentena, se propuso mantener la medida, pero permitiendo a la ciudadanía trasladarse desde su domicilio al lugar de votación. En tanto, para los contagiados y sus contactos estrechos en aislamiento o cuarentena, el documento consideró las opciones de voto anticipado por correo postal, el voto domiciliario y el voto delegado, tomando en consideración que para la eventual utilización de los tres se requeriría de un cambio legal.

3.2 Medidas legislativas

En julio de 2020 se presentó un proyecto de ley que entrega nuevas facultades al Servel para realizar adaptaciones al proceso electoral que le permitan tomar medidas de seguridad frente a la pandemia. La iniciativa tuvo un respaldo transversal luego de que el gobierno, Chile Vamos y la oposición acordaran ingresar modificaciones a una moción impulsada por la centroizquierda, la que promovía la ampliación de las facultades del Servel (*La Tercera*, 13 de agosto de 2020).

El proyecto de ley establece que se permite al organismo electoral dictar los protocolos y las medidas sanitarias para el correcto desarrollo de la jornada de votación con “a lo menos 45 días de anticipación” y con el acuerdo “adoptado por 4/5 de sus miembros”. Además, la iniciativa fija que el Servel podrá, entre otras cosas, definir la cantidad máxima de personas que podrán estar en un local de votación; la extensión del horario electoral; las características de las cámaras secretas; y, además, la determinación de horarios protegidos para ciudadanos de mayor riesgo y su exclusión para ser vocales de mesa.

3.3 Medidas de las autoridades sanitarias

El Ministerio de Salud (Minsal) aprobó en agosto el “Protocolo Sanitario Plebiscito Más Seguro”, que fue elaborado por el Servel, y cuyo texto, sin embargo, no ha sido difundido. También se ha expresado interés en la conformación de una mesa de trabajo permanente, que incluiría al Colegio Médico, la Sociedad Chilena de Infectología, la Organización Panamericana de la Salud y la Cruz Roja, entre otras instituciones (CNN Chile, 3 de agosto de 2020). Este documento todavía no es difundido públicamente.

3.4 Resultado

El 19 de agosto se aprobó la reforma que otorga facultades especiales al Servel en torno al plebiscito de octubre, con el contenido descrito en los puntos anteriores (Ley N° 21.257, 2020d). El mismo día se conformó una Mesa Ampliada

convocada por el Servicio Electoral, la cual corresponde a una instancia consultiva sobre las propuestas y dudas existentes (*El Mostrador*, 19 de agosto de 2020).

De igual forma, se espera que el Protocolo Sanitario elaborado por el Servel y el Minsal contemple gran parte de las medidas mencionadas, tales como la ampliación de locales y horarios, delimitación de espacios, material de protección personal, entre otros. Sin embargo, al momento de la escritura de este artículo, dicho documento todavía no es de difusión pública.

Uno de los temas pendientes de la reforma fue lo que ocurría con las personas contagiadas o en cuarentena preventiva durante el día de la elección. Algunas opciones planteadas, como la votación en horarios especiales, fueron descartadas, mientras que opciones propuestas por los diversos actores, como el voto postal, fueron rechazadas, por el poco espacio de tiempo para su implementación.

3.5 Análisis

Como se explica en las secciones anteriores, las medidas contempladas con miras al plebiscito se enmarcan en una reforma que flexibilizó las facultades del Servel para adecuar las normas que rigen el proceso según las consideraciones sanitarias pertinentes. En esta sección se provee un análisis de la eficacia de estas medidas y otros aspectos relevantes.

Efectividad de las medidas implementadas

Si bien el protocolo elaborado por el Servel y Minsal no es de difusión pública —hasta el momento de la redacción de este artículo— se presume que las medidas contempladas en él corresponden a aspectos tales como separación y delimitación de espacios en los locales; aumento de los locales; ampliación del horario de votación; equipamiento de protección tanto para votantes como para vocales; y la confirmación de un recorrido al interior de los locales.

Estas medidas se enmarcan en el tipo de acciones que han sido adoptadas en locales comerciales y de servicios a lo largo de todo el país. Sin embargo, su efectividad puede verse fortalecida por diversos aspectos, como, por ejemplo, el proceso de adaptación de toda la sociedad chilena a las precauciones por posibles contagios, o la existencia de facilitadores que aseguren el cumplimiento de las normas. Uno de los elementos más importantes para asegurar la efectividad de las medidas propuestas es que sean ampliamente difundidas y conocidas por la sociedad chilena durante los meses previos a la votación, de manera que pueda familiarizarse con sus contenidos y que dejen poco espacio para dudas durante el plebiscito del 25 de octubre. De cumplirse esta condición previa, pueden servir como un antecedente positivo para la confianza de los votantes respecto a la seguridad sanitaria del plebiscito.

Evidencia de contagios

Relacionado a esto último, y de acuerdo con datos levantados de las experiencias electorales realizadas durante la pandemia de COVID-19, estas muestran una baja evidencia de la existencia de eventos de difuminación masiva del coronavirus. Si bien se debe tomar precaución en el sentido de no tomar estos resultados preliminares como evidencia categórica de la falta de contagios por los procesos eleccionarios, así como tampoco se los puede correlacionar con un solo set de medidas de seguridad sanitaria, la existencia de esta evidencia puede reforzar elementos comunicacionales que son transmitidos a los votantes como una manera de fomentar la participación.

Algunos de los estudios se recopilan en la siguiente tabla (Espacio Público, 2020c).

Tabla 2. Revisión de literatura

Referencia	Resultado principal
Cassan, G., Sangnier, M. (2020).	Estudio sobre primera vuelta en elecciones municipales de Francia. Concluye que sí hay aumento de contagios producto de las elecciones. Estima exceso de 4000 hospitalizaciones producto de las elecciones (15% de las hospitalizaciones totales), aunque resultados adversos no deberían repetirse en segunda vuelta.
Berry, A. C., et al. (2020).	Estudio sobre primaria presidencial en Wisconsin. Concluyen que no hay un aumento en el número de contagios producto de las elecciones, destacando el rol del voto postal y medidas sanitarias.
Zeitoun, J. D., et al. (2020).	Estudio sobre primera vuelta en elecciones municipales de Francia. Concluye que la intensidad de la epidemia carece de influencia sobre la participación electoral, mientras que el nivel de participación tampoco afectaría la propagación de la epidemia.
Leung, K., et al. (2020).	Estudio sobre primaria presidencial en Wisconsin. Concluye que no hay un aumento en el número de contagios producto de las elecciones.
Duchemin, L., et al. (2020).	Estudio sobre primera vuelta en elecciones municipales de Francia. Concluye que las elecciones carecieron de impacto en mortalidad, aunque adelantar la cuarentena en una semana habría significado entre un 18% y un 85% de menos muertes.
Paradis, H. et al. (2020)	Estudio sobre primaria presidencial en Wisconsin. Concluye que las medidas sanitarias fueron efectivas, sin observarse aumento en contagios, hospitalización o muertes.

Fuente: Fundación Espacio Público (2020c).

Voto de personas contagiadas

Un elemento importante de la discusión es lo que sucederá durante el día de la elección con el voto de las personas con un test positivo o en cuarentena por contacto estrecho con personas contagiadas. Este ha sido un factor contencioso, en cuanto no se ha podido dar una respuesta que logre conjugar el derecho a voto de estas personas con la protección de la salud del resto de los votantes. En este sentido, se han planteado medidas como la votación por correo, votación anticipada, urnas móviles, o el establecimiento de horarios especiales. Sin embargo, estas propuestas han sido descartadas, al menos para esta elección, por las autoridades correspondientes del Servel y del gobierno, ya sea por su efectividad, factibilidad técnica, o bien por ser materia de reformas constitucionales cuya tramitación no está asegurada.

Ante esto, es posible que las personas contagiadas no puedan ejercer su derecho a voto, debido a que la falta de generación de alternativas pueda resultar en que vean su desplazamiento limitado por las disposiciones sanitarias que rigen su circulación y establecen penas de multa e incluso cárcel por su incumplimiento. Si bien estas disposiciones podrían verse como una afectación del derecho constitucional al voto, los tiempos establecidos podrían generar un espacio de incertidumbre a la espera de fallos judiciales que resuelvan, definitivamente, este tema. Por otro lado, la falta de claridad en las medidas puede generar otro elemento de preocupación para los votantes, quienes, al no saber si existirá efectivamente una diferenciación de espacios, pueden optar por la precaución y no asistir a votar, afectando la participación.

Temporalidad

Un elemento de la discusión que ha provocado alarmas ha sido la tardanza en la difusión de información y protocolos oficiales respecto a los elementos de seguridad sanitaria del plebiscito. De esta forma, tanto la legislación como la conformación de mesas asesoras y la publicación del protocolo oficial ha ocurrido durante el mes de agosto, *ad portas* del inicio del periodo de propaganda electoral y a menos de tres meses de realización del plebiscito. De estas forma, se ha producido un espacio de incertidumbre respecto a temas importantes en la materia. De igual forma, esta situación provoca a su vez un retraso en la comunicación efectiva de las medidas consideradas para el plebiscito. Es necesario ponerle atención a este punto, de manera que las medidas puedan ser conocidas e interiorizadas por la población y así se promueva una participación informada en él. También es relevante considerar esta situación para enfrentarla de manera anticipada de cara a las elecciones de abril de 2021.

En este sentido, son relevantes los datos de la encuesta Ipsos-Espacio Público de agosto de 2020, donde se identificó una alta disposición a ejercer el

voto (78%), aunque con la preocupación de los encuestados en cuanto a contagiarse en los locales de votación, y donde respecto de las medidas de seguridad que deben tomarse para el plebiscito, la sanitización y el establecimiento de locales de votación para personas en grupos de riesgos son las medidas que generan mayor confianza para evitar contagios (40%, 31% y 28%, respectivamente). Finalmente, respecto de las opciones para personas con COVID-19 o en cuarentena preventiva, la medida con mayor adhesión fue la de un sistema de voto remoto (44%), mientras que solo 15% considera que estas personas no deberían ejercer su derecho a voto.

Comunicación

De manera relacionada con lo anterior, es importante que una vez que sean resueltos los asuntos pendientes respecto al protocolo sanitario y el voto de las personas con COVID-19, se realice una contundente campaña destinada a dar a conocer estas medidas y su impacto esperado en el objetivo de reducir contagios y entregar seguridad a la población votante. En este ejercicio debe ponerse particular énfasis en las personas de mayor edad y las que se encuentren en grupos de riesgo.

En este contexto, puede ser importante que las instituciones involucradas (vale decir, el Servicio Electoral y el Gobierno), realicen una campaña comunicacional potente enfocada de manera particular en estas medidas, y con una segmentación especializada que apunte a alcanzar específicamente a los grupos mencionados. Dicha campaña, realizada de manera oportuna, reiterada y con claridad en los contenidos, puede reforzar el efecto de estas medidas en la participación electoral en el día del plebiscito.

Esta comunicación también es relevante para combatir y contrarrestar cualquier tipo de desinformación o confusión sobre el contenido de las medidas, o bien sobre su efecto en el resultado electoral, cuya integridad debe ser defendida por todos los actores institucionales, políticos y sociales. Esto es particularmente relevante, en el entendido de que dicha desinformación puede ocurrir aun sin antecedentes serios de la existencia de dichos problemas.

4 Rol de la sociedad civil

En el proceso de identificación y búsqueda de maneras de enfrentar ambos problemas, tanto el del financiamiento como el de las medidas sanitarias en torno al plebiscito, se ha hecho patente el rol e importancia de la sociedad civil en el diagnóstico de las dificultades que presentan y en el desarrollo de políticas públicas para solucionarlas. En el caso del financiamiento de las campañas, la Fundación Espacio Público fue una de las primeras en identificar las deficiencias mencionadas y apenas unos días después de publicada la ley emi-

tió una propuesta para subsanarlas. De igual forma, la Fundación, en conjunto con otros actores, promovió la tramitación de los proyectos de ley mencionados y colaboró con su opinión y resolviendo dudas al respecto durante todo el proceso. Esto se suma al trabajo realizado por diversos actores de la sociedad civil durante la tramitación de las reformas a los partidos políticos y al sistema de financiamiento de campañas durante los años 2015 y 2016.

Se espera, al respecto, que las organizaciones puedan mantener su rol de apoyo no solo durante la elaboración de los proyectos de ley, sino también durante el periodo de campaña mismo, entregando análisis de los datos disponibles, advirtiendo de situaciones irregulares, de ocurrir estas, y en general desarrollando una actitud fiscalizadora para mantener una campaña limpia, especialmente en aquellas áreas donde el Servel no posee facultades.

En el caso de las medidas para un plebiscito seguro, también se aprecia un rol destacado de diversas organizaciones de la sociedad civil, que además complementó en esta ocasión el trabajo de los gremios de salud y otras organizaciones ligadas al ámbito sanitario. En este caso, diversos actores impulsaron propuestas y medidas desde mayo y junio de 2020, y que cubren hasta el periodo más cercano a la realización del plebiscito, a través de la participación en la mesa de la sociedad civil establecida por el Servel. Primero de manera separada y después de manera conjunta, las organizaciones de la sociedad civil han mostrado un considerable interés por este tema, en el entendido de que su solución es de vital importancia para una realización exitosa del plebiscito. De igual forma, se espera que esta actitud de colaboración se mantenga durante la conformación final del protocolo sanitario, en la comunicación activa de las medidas establecidas en él, y durante el funcionamiento continuado de la mesa. Este último punto cobra una importante relevancia, debido a que se ha expresado que se espera establecer una solución definitiva para el voto de las personas contagiadas con COVID-19 antes de la realización de las elecciones de abril de 2021.

5 Conclusiones

Desde la firma del acuerdo del 15 de noviembre de 2019, el plebiscito inicial o “de entrada” del proceso constituyente —primero programado para el 26 de abril y después para el 25 de noviembre— ha sido reconocido como uno de los hitos y elecciones más importantes que vivirá el país desde el plebiscito del 5 de octubre de 1988. Debido a la importancia del proceso constituyente, que podría cambiar elementos sustanciales del orden político y social —lo cual fue visto a su vez como un mecanismo de salida del conflicto que estuvo viviendo el país desde el 18 de octubre de 2019—, los poderes Ejecutivo y Legislativo han realizado un proceso continuo de legislación y planificación para la realización del plebiscito.

Sin embargo, han existido importantes dificultades en torno a este hito, tanto derivadas del proceso mismo y la premura con que se legisló, como también de la situación de alerta sanitaria, producto de la pandemia del coronavirus. Como se menciona en este artículo, dichos problemas se han enmarcado principalmente dentro de la situación de desregulación de las campañas por las diferentes opciones plebiscitadas, la cual contrasta negativamente con las condiciones de regulación y fiscalización que existen en las campañas regulares. Por otro lado, la pandemia hizo presente la necesidad de realizar adecuaciones y modificaciones particulares al sistema de votación, dirigidas a disminuir el riesgo de contagio.

Durante el mes de agosto de 2020 se realizaron importantes avances en estas temáticas. Por un lado, se aprobaron reglas que establecieron un marco regulatorio mínimo por parte del Servel a los límites de ingresos y gastos de la campaña del plebiscito. De esta forma, se igualó el límite de gastos al de las elecciones presidenciales, se establecieron límites de aportes y se otorgaron facultades investigativas y sancionatorias al Servel. Sin embargo, existen deficiencias derivadas de la falta de fiscalización de las campañas de los comandos independientes y del alcance de las sanciones.

En cuanto a las normas sanitarias, durante el mismo mes se aprobó una reforma que estableció facultades especiales al Servel para poder dictar normas y protocolos que adaptaran el proceso electoral a las circunstancias actuales, con medidas que limitarían el riesgo de propagación del virus. Estas medidas pueden considerar, entre otras, acciones como aumentar el número de locales y el horario de votación, modificar la ubicación de las mesas y dar material de protección a los vocales, entre otras. Sin embargo, existe un alto grado de incertidumbre en dos materias: la primera, sobre si las medidas establecidas serán suficientes para promover un alto porcentaje de participación en el plebiscito; y la segunda, relacionada a la posibilidad de que se pueda establecer una modalidad para que las personas diagnosticadas con COVID-19 durante las semanas anteriores puedan emitir su voto.

Considerando ambos temas, la sociedad civil y sus acciones han tenido un rol destacado en la manera en que se identifican y enfrentan los problemas señalados, prendiendo las alarmas sobre la falta de facultades por parte de los organismos oficiales, o bien sobre la existencia de dificultades que podrían no ser enfrentadas correctamente por las normas vigentes. De igual forma, las organizaciones han participado en la elaboración de propuestas y en la discusión legislativa sobre la manera en que se pueden subsanar las dificultades señaladas, aportando con ideas y soluciones a los problemas que se identifican en estas instancias. Asimismo, se destaca la conformación de la Mesa Ampliada por parte del Servel, la cual corresponde a una instancia inédita donde las

organizaciones de la sociedad civil han podido colaborar y aportar al proceso electoral. Además, se espera que esta instancia continúe funcionando de cara a las elecciones que se realizarán en el país en el resto de 2020, 2021 y 2022.

Referencias bibliográficas

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). (2019, noviembre 15). *Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución*. https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-1
- CNN Chile (2020, julio 27). *Servel advierte “vacío legal” respecto al financiamiento de campañas para el plebiscito por una nueva Constitución*. https://www.cnnchile.com/pais/servel-vacio-legal-financiamiento-campana-plebiscito-25-octubre_20200727/
- CNN Chile (2020, agosto 3). *Minsal aprobó protocolo sanitario para el plebiscito constitucional del 25 de octubre*. https://www.cnnchile.com/pais/protocolo-plebiscito-constitucional-25-octubre-minsal_20200803/
- Decreto con Fuerza de Ley N° 2. (2017a). Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, promulgada 6 abril de 2017. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1108229&idParte=&idVersion=>
- Decreto con Fuerza de Ley N° 4. (2017b). Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, promulgada 6 de abril de 2017. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1107684&idParte=&idVersion=>
- Decreto con Fuerza de Ley N° 5. (2017c). Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, promulgada 6 de abril de 2017. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1107717&idParte=&idVersion=>
- El Mercurio* (2020, marzo 20). *Cómo quedaría el futuro calendario electoral de Chile tras acuerdo de partidos políticos*. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/03/20/980460/Cronograma-Electoral-Chile-2020-2021.html>
- El Mostrador* (2020, marzo 5). *Harboe por dichos de Mañalich: Que Piñera les diga a sus ministros que no insistan con la tesis del terror*. <https://www.elmostrador.cl/dia/2020/03/05/harboe-por-dichos-de-manalich-que-pinera-le-diga-a-sus-ministros-que-no-insistan-en-la-tesis-del-terror/>
- El Mostrador* (2020, agosto 19). *Organizaciones de la sociedad civil participan de mesa ampliada del Servel donde posicionarán medidas para un plebiscito seguro*. <https://www.elmostrador.cl/dia/2020/08/19/organizaciones-de-la-sociedad-civil-participan-de-mesa-ampliada-del-servel-donde-posicionaran-medidas-para-un-plebiscito-seguro/>
- Fundación Espacio Público. (2020a). *Propuestas de Espacio Público – Regulación de Gasto, Financiamiento y Control de Propaganda y Campaña para el Plebiscito de Abril de 2020*. <https://www.espaciopublico.cl/espacio-publico-presenta-propuestas-de-regulacion-en-gasto-financiamiento-y-control-de-propaganda-para-plebiscito-de-abril-de-2020/>
- Fundación Espacio Público. (2020b). *Plebiscito y COVID 19: Consideraciones y recomendaciones para votar de manera segura*. <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2020/06/Informe-Plebiscito-y-COVID19.pdf>

- Fundación Espacio Público. (2020c). Informe sobre la evolución de la epidemia de COVID-19 en Chile – 17 de agosto de 2020. <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2020/08/Covid1708.pdf>
- La Tercera (2020, marzo 26). Presidente Piñera promulga reforma que aplaza la fecha del plebiscito constituyente para el 25 de octubre. <https://www.latercera.com/politica/noticia/presidente-pinera-promulga-reforma-que-aplaza-la-fecha-del-plebiscito-constituyente-para-el-25-de-octubre/7EIQK2FTCJHXFFMNIESK6TAUOE/>
- La Tercera (2020, abril 20). Diputados RN ingresan proyecto para regular el financiamiento del plebiscito. <https://www.latercera.com/politica/noticia/diputados-rn-ingresan-proyecto-para-regular-el-financiamiento-del-plebiscito/MLMXA3JPXFCEVI5AB4A2W22WWQ/>
- La Tercera (2020, agosto 13). *Plebiscito: los alcances de la reforma que amplía facultades al Servel*. <https://www.latercera.com/politica/noticia/plebiscito-los-alcances-de-la-reforma-que-amplia-facultades-al-servel/5FA665ONC5CK7EBQV6IYFVW2HQ/>
- Ley N° 21.200. (2019). Modifica el capítulo XV de la Constitución Política de la República. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, Chile, 24 de diciembre de 2019. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1140340>
- Ley N° 21.221. (2020a). Reforma Constitucional que establece un nuevo itinerario electoral para el Plebiscito Constituyente y otros eventos electorales que indica. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 26 de marzo de 2020. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143800&idParte=10110794&idVersion=2020-03-26>
- Ley N° 21.257. (2020b). Reforma Constitucional que faculta al Servicio Electoral a dictar las normas e instrucciones necesarias para el desarrollo del Plebiscito Nacional dispuesto en el artículo 130 de la Constitución y otros procesos electorales en los términos que se indican. 25 de agosto de 2020. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1148744>
- Ley N° 21.261. (2020c). Reforma Constitucional que regula el financiamiento y la propaganda de las campañas para el Plebiscito Constituyente. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 26 de agosto de 2020. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1148743>
- Siches, I., Delpiano, L., Bertoglia, M., Ovando, A., Maira, M., Garrido, C., Fuentes, C., Jaraquemada, M., Vergara, E. y Canales, M. 2020. *Elementos sanitarios y medidas para promover la participación en procesos electorarios en contexto de Pandemia*. <http://www.colegiomedico.cl/wp-content/uploads/2020/08/Elementos-Sanitarios-y-medidas-para-promover-la-participaci%C3%B3n-en-procesos-electorarios-en-contexto-de-Pandemia.pdf>.

Economía

La política económica social contra la pandemia, los cambios en el rol del Estado y el cuestionamiento del Sistema de Pensiones

Eugenio Rivera¹

La pandemia y las medidas de contención han generado la peor crisis económica global en tiempos de paz, desde la de 1929. Si bien hay países y regiones del mundo que han logrado controlarla, ello no está ocurriendo en América ni en África. Al mismo tiempo, aparecen señales de rebrote en algunos países en que la pandemia aparecía controlada. Todo esto augura que la economía mundial —y la chilena— tendrán este año el peor desempeño en décadas. A la espera de la vacuna, esta evolución no permite descartar que la recuperación requiera más tiempo. En Chile, los errores de la política sanitaria del gobierno han prolongado la crisis, y la mezquina política de sustitución de ingresos de las familias y de salvataje de las pymes ha hecho recaer los más graves costos de la pandemia en los sectores pobres y medios. La desesperación de la población y la convicción de que, sea que se retire o no el 10% de los fondos de pensiones, las jubilaciones serán malas mientras perduren las AFP como columna vertebral del sistema de pensiones, llevó a una amplia coalición a aprobar la reforma previsional que lo permitía. Esto abre la posibilidad de que el proceso constituyente permita una transformación significativa de ese sistema. Al mismo tiempo, la pandemia abrirá el paso a una nueva normalidad.

¹ Consultor independiente, colabora con la Fundación Chile 21 y el Barómetro de Política y Equidad, y es miembro de la coordinación del Foro por un Desarrollo Justo y Sostenible. Columnista habitual de *El Mostrador* y *La Tercera* y *La Mirada semanal*. Twitter: @EugenioRivera.

1 Perspectivas de una crisis global

Se dice que la epidemia viajó desde China por la ruta de la seda, pero más rápido y por aire. Su impacto sanitario está siendo desastroso. Al 24 de agosto, el número de contagios a nivel global alcanzaba una cifra de 24 millones y el número de fallecimientos superaba los 800 mil. El centro de la crisis había pasado desde China a Europa y desde ahí a los Estados Unidos y América Latina. Hacia fines de agosto, en estas dos últimas regiones la expansión de la pandemia no estaba controlada y en algunos países europeos mostraba rebrotes significativos. Al mismo tiempo, África, que había estado relativamente poco afectada por el coronavirus, presentaba un millón de contagios.

Respecto de las medidas de contención que se han intentado, la actualización de las cifras del World Economic Outlook correspondientes a junio de 2020 dejan en evidencia que la actividad económica mundial experimentará graves caídas en el presente año. En efecto, como se observa en la Tabla 1, el producto mundial caerá un 4,9%; las economías avanzadas, 8%; Estados Unidos, 8%; la Euro Área, 10,2%; Japón, 5,8%; y Gran Bretaña, 10,2%. La situación de los mercados emergentes y las economías en desarrollo aparece menos grave, pues caen un 3%. No obstante, ese promedio esconde grandes diferencias. Mientras China muestra un crecimiento de un 1%, el producto de India cae 4,5%; el de Rusia, 6%; y el de América Latina y el Caribe, 9,4%. Brasil y México muestran caídas de 9,1% y 10,5%, respectivamente. Aún mayor es la caída que experimenta el volumen de comercio mundial, que alcanza un 11,9%. Más golpeado aparece el comercio entre economías avanzadas, que cae en 13,4%.

El impacto de la crisis en el empleo ha sido gigantesco. Según la Organización Internacional del Trabajo, en el segundo trimestre de 2020, las horas de trabajo global cayeron en un 14% (equivalente a una pérdida de 400 millones de jornada de trabajo completas), en comparación con el cuarto trimestre de 2019. Desagregado por regiones, las pérdidas de horas de trabajo entre los periodos indicados son 12,1% en África; 18,3% en las Américas; en Asia y el Pacífico, 13,5%; y en Europa y Asia Central, un 13,9%. La crisis está afectando de forma desproporcionada a las mujeres a través de cuatro vías: a) los sectores económicos más afectados por la crisis —esto es, hoteles y servicios de alimentación, comercio mayorista y minorista, bienes raíces, actividades comerciales y administrativas y manufacturas— son de fuerte empleabilidad femenina; b) las trabajadoras en servicios domésticos han sido especialmente afectadas por las medidas de contención; c) las mujeres representan el 70% de los trabajadores en el sector social y de salud, y en tal condición han estado en el combate directo a las pandemias; c) la desigual distri-

bución de la mayor demanda de cuidado afecta desproporcionadamente a las mujeres.²

Tabla 1. La economía mundial (junio 2020) (en porcentajes)

	Variación anual		Proyecciones	
	2018	2019	2020	2021
Producto mundial	3,6	2,9	-4,9	5,4
Economías avanzadas	2,2	1,7	-8,0	4,8
EE UU	2,9	2,3	-8,0	4,5
Euro Área	1,9	1,3	-10,2	6,0
Alemania	1,5	0,6	-7,8	5,4
Francia	1,8	1,5	-12,5	7,3
Italia	0,8	0,3	-12,8	6,3
España	2,4	2,0	-12,8	6,3
Japón	0,3	0,7	-5,8	2,4
Gran Bretaña	1,3	1,4	-10,2	6,3
Canadá	2,0	1,7	-8,4	4,9
Mercados emergentes y economías en desarrollo	4,5	3,7	-3,0	5,9
China	6,7	6,1	1,0	8,2
India	6,1	4,2	-4,5	6,0
Rusia	2,5	1,3	-6,6	4,1
América Latina y El Caribe	1,1	0,1	-9,4	3,7
Brasil	1,3	1,1	-9,1	3,6
México	2,2	-0,3	-10,5	3,3
Volumen de comercio mundial	3,8	0,9	-11,9	8,0
Economías avanzadas	3,4	1,5	-13,4	7,2
Mercados emergentes y economías en desarrollo	4,5	0,1	-9,4	9,4

Fuente: International Monetary Fund (FMI), World Economic Outlook (April 2020). <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO>

Para el año 2021, el Fondo Monetario Internacional prevé un fuerte rebote en la actividad económica global. En efecto, como se observa en la misma Tabla 1, el producto mundial crecería un 5,4% en 2021. Nuevamente este promedio oculta importantes diferencias. Estados Unidos crecería un 4,5% mientras que la Euro Área alcanzaría un 6%. Japón crecería apenas en un 2,4%, eviden-

2 International Labour Organisation (ILO), *ILO Monitor, "COVID-19 and the world of work"* (Fifth edition. Updated estimates and analysis), 30 junio 2020. <https://bit.ly/3llxjfj>

ciando que los problemas del estancamiento congénito de la economía de ese país se mantienen. Los mercados emergentes y las economías en desarrollo crecerán en promedio en 5,9%; entre dichas economías destacan China, con un crecimiento de 8,2%, y la India, con un 6%. El crecimiento esperado para América Latina y el Caribe es de solo 3,7%.

Los pronósticos dados a conocer el 24 de junio por el Fondo Monetario Internacional (FMI) parecían en ese momento realistas; no obstante, dos meses después, en que aumentaron las noticias respecto a la prolongación de la pandemia, es razonable no descartar nuevas malas noticias en materia económica. En el último mes y medio, el número de contagios ha aumentado significativamente en los Estados Unidos. En este contexto, el presidente de la Reserva Federal de Minneapolis ha señalado que para reducir la tasa de contagio hasta 1 persona cada 100 mil, es necesario establecer cuarentenas obligatorias para todo el mundo, excepto los trabajadores realmente esenciales, que —según Economic Policy Institute— representarían un 39% del total.³ Esto implicaría una caída aún mayor del producto de ese país. Es poco probable que desde la Casa Blanca se tome una decisión de esta naturaleza, en condiciones en que el presidente Trump está más bien forzando la vuelta a clases y la reapertura de la economía. Sin embargo, en este escenario, si el presidente de la Reserva Federal de Minneapolis tiene razón, la crisis económica se proyectará con fuerza hacia 2021, poniendo así un gran signo de interrogación respecto de los pronósticos del FMI.⁴

Para este fin, los 25 Estados signatarios se comprometen a mantener su nivel de déficit público como máximo en el 0,5% de su PIB, en términos estructurales, lo que se conoce como “regla de oro”, que deberá incorporarse a las legislaciones nacionales, preferiblemente en la Constitución, de cada país.

2 El regreso del Estado

A raíz de las crisis financieras de 2008 y 2009, muchos países aprobaron cambios constitucionales para exigir que los ingresos se ajusten a los gastos. Varios

3 Michael T. Osterholm y Neel Kashkari, “Here’s How to Crush the Virus Until Vaccines Arrive”, *The New York Times*, 7 agosto 2020. <https://nyti.ms/2Eq0j5w>

4 En su informe de abril, el Fondo Monetario Internacional esperaba una fuerte caída del PIB en el 2020, que sería seguida de una rápida y fuerte recuperación en 2021. Condición para ello era que la disrupción se concentrara en el segundo trimestre del presente año y se iniciara la recuperación a partir del segundo semestre, se aliviara el estrés financiero y el precio del petróleo se estabilizara en torno a USD 45 el barril. Sin embargo, no se descartaban otros tres escenarios posibles (el primero, que la pandemia se extienda por todo el año 2020; el segundo, basado en que haya un rebrote en el año 2021; y el tercero, que ocurren los dos eventos indicados). De extenderse la crisis sanitaria al segundo semestre, el PIB mundial caería un 6% el presente año. Con una segunda ola de infecciones, la producción global en 2021 caería 5%. Con ambas desgracias, la producción mundial caería un 8% en 2021. En este último escenario, el PIB mundial todavía caería en 2024 en un 4%.

Estados miembros de la Unión Europea adoptaron el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (el “Pacto Fiscal de la UE”), que introdujo la llamada “Regla de Oro” —compromiso de mantener el nivel de déficit público como máximo en el 0,5% del PIB—, y que también sugirió explícitamente (por primera vez) que los Estados miembros deben incorporar la regla del presupuesto equilibrado en sus constituciones nacionales. Estas políticas estaban siendo abandonadas desde hace algún tiempo. Con la pandemia, este proceso se ha acelerado. En su edición del 23 de julio, *The Economist* señalaba que el COVID19 había llevado a una lucha desesperada por poner en marcha políticas que pocos meses antes resultaban inimaginables o heréticas. Como en los años setenta, cuando el keynesianismo dio paso al monetarismo austero de Milton Friedman, y en los noventa, cuando se les dio independencia a los bancos centrales, la pandemia está señalando una nueva era. *The Economist* agrega que esta nueva época tiene cuatro características definitorias. La primera es la asombrosa escala del endeudamiento de los gobiernos actuales y el potencial aparentemente ilimitado para obtener aún más fondos. La segunda característica es el “zumbido de las imprentas”: en Estados Unidos, Gran Bretaña, la zona euro y los bancos centrales de Japón, durante 2020 se han creado nuevas reservas de dinero por valor de unos 3,7 billones de dólares. Gran parte de estos fondos se ha utilizado para comprar deuda pública, lo que significa que los bancos centrales están financiando tácitamente el estímulo. El resultado es que las tasas de interés a largo plazo se mantienen bajas incluso cuando la emisión de deuda pública aumenta. El creciente papel del Estado como “asignador de capital en jefe” es el tercer aspecto de la nueva era. Para acabar con una crisis crediticia, la Reserva Federal de Estados Unidos, actuando con el Tesoro, ha entrado en los mercados financieros, comprando los bonos de AT & T, Apple e incluso Coca-Cola, y prestando directamente a todos, desde los distribuidores de bonos hasta los hospitales sin fines de lucro. La cuarta característica es la más importante: baja inflación, pese al fuerte aumento de la masa monetaria.⁵

3 La situación económica nacional y las perspectivas para 2021

Como quedó en evidencia desde muy temprano, la pandemia y las medidas de contención aplicadas tendrían un impacto negativo muy fuerte en la economía nacional. Como se observa en la Tabla 2, la economía había sufrido un fuerte impacto como efecto del estallido social del 18/O. La crisis social dejaba en evidencia los resultados una política económica que se había propuesto revertir los avances en la progresividad del sistema tributario y que, hacien-

5 Leaders, “Governments must beware the lure of free money”, *The Economist*, 23 julio 2020. <https://economist/2Qnqjka>

do caso omiso de la falta de legitimidad del sistema de pensiones, impulsaba una reforma que introducía pocos cambios. El gobierno pretendía ignorar el rechazo ciudadano a políticas que fortalecían la concentración del ingreso y la desigualdad, factores que atentan contra la cohesión y la paz social, condiciones ineludibles para el funcionamiento de la economía. Luego de que el Indicador Mensual de Actividad Económica (Imacec) presentara un crecimiento semestral en 2019 respecto del mismo período del año 2018 de solo 1,6%, en el tercer trimestre parecía que todo mejoraría. De hecho, las cifras de julio a septiembre mostraron un crecimiento promedio de 3,4% respecto del mismo período de 2018. No obstante, la ciudadanía quiso otra cosa; fuertes movilizaciones pusieron un alto a la actividad económica, generando en los meses de octubre y noviembre caídas del Imacec de 3,3% y 3,1%, respectivamente. En diciembre el Imacec alcanzaba un 0,8%, terminando el año con un crecimiento del PIB apenas superior al 1%.

Los meses de enero y febrero mostraron cifras mejores que las esperadas. En efecto, en enero el Imacec creció en 1,3% y en febrero se elevó a niveles similares al tercer trimestre de 2019, alcanzando una cifra de 3,3%. La irrupción de la pandemia terminó drásticamente con las expectativas optimistas, al obligar a establecer medidas de confinamiento y restricciones en diversas actividades. De hecho, el impacto mundial de la pandemia hizo colapsar los vuelos comerciales, el turismo y la actividad hotelera, entre otras, todo lo cual tuvo un fuerte impacto en la actividad económica chilena. Al irrumpir el COVID19 en Chile y al establecerse medidas de contención, colapsaron, además, la construcción, los diferentes modos de transportes, las actividades turística, hotelera, gastronómica, comercial en general, y los servicios. Pese a que la pandemia golpeó solo la mitad del mes de marzo, el Imacec experimentó una caída de 3,1%, lo que constituía un claro anuncio de que la economía experimentaría una fuerte caída en los meses siguientes.

Fue así como, según se observa en la Tabla 2, en los meses de abril, mayo y junio el Imacec cayó en 14,1%, 15,3% y 12,4%, respectivamente. De esta forma, la caída de este indicador en el segundo trimestre alcanza un 14%, con lo que la caída en el primer semestre alcanzaba un 6,7%. Los pronósticos para el mes de julio aparecían aún más pesimistas. En efecto, la encuesta del Banco Central mostró que se esperaba una caída de 16,1% para julio. Las mismas expectativas (influidas por el mejor desempeño efectivo de junio) mejoraron en lo relativo al mes de agosto (12%).

Tabla 2. Indicador Mensual de Actividad Económica (Imacec). Volumen a precios del año anterior encadenado, series empalmadas (promedio 2013 = 100)

Periodo	1. Imacec	2. Imacec minero	3. Imacec no minero
enero 2019	1,78	-3,99	2,39
febrero 2019	1,08	-8,73	2,13
marzo 2019	1,45	-5,17	2,15
abril 2019	1,88	-0,45	2,10
mayo.2019	2,14	-4,17	2,84
junio 2019	1,37	-2,20	1,76
julio 2019	3,07	-2,58	3,74
agosto 2019	3,82	5,74	3,62
septiembre .2019	3,28	0,15	3,64
octubre 2019	-3,36	2,28	-3,93
noviembre 2019	-3,98	-7,98	-3,55
diciembre 2019	0,77	-0,01	0,86
enero 2020	1,29	2,63	1,15
febrero 2020	3,33	11,39	2,56
marzo 2020	-3,08	1,96	-3,57
abril 2020	-14,10	-0,14	-15,46
mayo 2020	-15,32	1,22	-17,03
junio 2020	-12,44	2,18	-13,96
Promedio enero-junio	-6,72	3,21	-7,72
julio 2020	-16,10	-17,50	--
agosto 2020	-12,00	-13,00	--

Nota: Cifras de julio y agosto 2020 corresponden a las expectativas recogidas por el BC.

Fuente: Banco Central, Encuestas de expectativas económicas del Banco Central. <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/areas/encuestas-economicas>

Entre los factores positivos para la reactivación cabe anotar una política monetaria expansiva, el fuerte *shock* de demanda que representa el retiro de fondos, la recuperación del precio del cobre en los mercados internacionales y el bajo nivel relativo de endeudamiento del gobierno. En este contexto, se esperaba que el PIB cayera en el presente año entre 7% y 8%. La inyección de USD 13 mil millones provenientes del retiro del 10% de los fondos de pensiones, pese a los malos augurios de muchos economistas, tuvo como efecto no anticipado el mejorar los pronósticos para el 2020 respecto del PIB. En la actualidad, existe bastante consenso respecto de que este indicador debería caer entre 5% y 6%. Sobre el retiro de fondos de pensiones, volveremos en la sección quinta del presente artículo.

4 La política económico-social del gobierno

El Banco Central (BC) cometió un grave error con el Informe de Política Monetaria (IPOM), al anunciar que, según sus proyecciones centrales, el PIB en el año 2020 caería entre 1,5% y 2,5%. Sin embargo, desde mediados de marzo tomó una serie de medidas tendientes a proveer de liquidez en dólares y en pesos, facilitar el crédito con la Facilidad de Financiamiento Condicional al Incremento de Colocaciones (FCIC) el 16 de marzo de 2020 y con la FCIC2 del 16 de junio. Con igual objetivo implementó programas de compras de activos (en las mismas fechas indicadas).

La medida principal fue, sin duda, promover la reforma constitucional originada en mociones de los senadores Montes, Elizalde y Allende, por una parte, y por el senador Pizarro, por la otra, y presentadas el 8 de abril del presente año. Luego de discusiones en la Comisión de Hacienda, el Ejecutivo decidió presentar el 18 de junio el proyecto de reforma constitucional correspondiente, el cual modificaba el artículo 109 de la Constitución, con el objeto de comprar y vender títulos emitidos por el Fisco, sujeto a las siguientes restricciones: que se trate de circunstancias excepcionales y transitorias calificadas, justificadas por el resguardo del normal funcionamiento de los pagos internos y externos; y que tales adquisiciones se efectúen en el mercado secundario abierto. Del mismo modo, se modificó el artículo 27 de la Ley Orgánica del Banco Central, con el objeto de facultarlo a comprar y vender instrumentos de deuda emitidos por el Fisco, bajo supuestos similares a los contemplados en la reforma constitucional indicada.

Se trata de un cambio sustantivo. Hasta fines de los años setenta, el BC podía conceder créditos al sector público sujeto a condiciones menores, en particular que no superara límites en relación con el patrimonio de la institución o del presupuesto. La dictadura, ya en 1979 mediante el DL N° 3001, modificó la ley orgánica (DL N° 1078 de 1975), señalando que

En ningún caso el Banco Central podrá adquirir para sí pagarés descontables de la Tesorería General de la República u otros documentos de crédito emitidos directamente por el Fisco, como tampoco entregar créditos directos a las entidades y empresas de los sectores público y privado, excepto a las instituciones financieras, sean públicas o privadas.

La Constitución del 80 introdujo una norma más estricta, que impedía al BC adquirir cualquier documento del Fisco.⁶

El cambio introducido por la reforma constitucional indicada se ajusta a

⁶ Al respecto, véase Mario Marcel (Presidente, Banco Central de Chile), *Reforma Constitucional que autoriza al BCCh para adquirir en mercado secundario bonos emitidos por el Fisco* (Boletines Nos. 13.399-05, 13.400-05 y 13.592-05, refundidos), 3 agosto 2020. <https://bit.ly/2EDkKfa>

las prácticas existentes en los países desarrollados. En efecto, el artículo 21.1, del Estatuto del Banco Central Europeo señala que, según lo dispuesto en el artículo 123 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

queda prohibida la autorización y la concesión de otro tipo de créditos por parte del BCE o de los bancos centrales nacionales en favor de instituciones, órganos u organismos de la Unión, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros; queda igualmente prohibida la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el BCE o los bancos centrales nacionales.

Disposiciones similares presenta la Reserva Federal de Estados Unidos. Se trata, en definitiva, de una modificación de la legislación que acerca la situación de Chile a las disposiciones existentes en los países desarrollados. No obstante, cabe señalar que la norma —como veíamos más arriba— está aumentando su utilización desde la crisis, y en el caso de Chile constituye una reversión de las medidas más extremas de la dictadura. En tal sentido, no cabe descartar que la medida sea seguida en el futuro por otras modificaciones, en particular si se tiene en cuenta el proceso constituyente que se abrirá en los próximos meses.

En lo que se refiere a la política fiscal, el gobierno mostró desde un inicio grandes reticencias a acudir en auxilio de la población. Sobre la base del mal diagnóstico del BC y el diagnóstico autocomplaciente de las autoridades de Salud, el ministro Briones apostó a que la crisis económica tendría una forma de “V”; esto es una rápida caída y una igualmente rápida recuperación.

Sobre la base de este diagnóstico, el gobierno propuso el Bono COVID-19 que entrega \$ 50 mil por miembro de la familia, el cual beneficiaría a 1,5 millones de hogares por un valor total de USD 167 millones (Tabla 3). Al bajo monto se agregó la lentitud en la entrega del beneficio (se habría empezado a distribuir en la segunda quincena del mes de abril) y la exigencia de requisitos que excluyeron a múltiples personas. Desde un principio, el Foro por un Desarrollo Justo y Sostenido y otros personeros llamaron la atención sobre la insuficiencia del subsidio. Después de muchas presiones, el gobierno accedió a entregar un nuevo subsidio, denominado Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Después de muchas negociaciones y tiras y afloja, el gobierno accedió a llevar el monto del auxilio a \$ 65 mil por miembro del grupo familiar. El IFE se empezó a distribuir hacia finales de mayo. Mientras se discutía la medida en el Congreso y arreciaban las noticias respecto de que numerosas familias estaban sufriendo hambre y reaparecían las “ollas comunes” de las peores épocas de la dictadura, el gobierno decidió distribuir 2,5 millones de cajas de alimentos, con un costo de \$ 31 mil. La medida representaba un alivio a la grave situación de las familias, pero aparecieron diversas informaciones que apuntaba al uso político del

beneficio. Por otra parte, las cajas fueron compradas a grandes empresas del *retail*. Habría sido muy positivo para los pequeños negocios de barrio que, en lugar de las cajas, se hubiese distribuido el dinero correspondiente vía cuentas bancarias vinculadas al Rol Único Tributario (RUT), el cual podría haber sido gastado en los negocios pequeños, la mayoría de los cuales estaban experimentando graves problemas por la caída de la demanda.

Tabla 3. Programas de emergencia COVID-19 dirigido a personas y hogares

Nombre	Beneficiarios/Monto	Cobertura/Monto programa
Bono COVID-19 (Pago se inicia el 17/04/2020)	Recibir Subsidio Familiar (SUF), sin ingresos formales. \$ 50 mil por integrante de la familia.	1,5 millones de hogares/USD 167 millones, financiada con fondos presupuestarios.
Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) 1.0 (Se inicia pago el 29/05/2020 hasta primeros días de julio)	Hogares vulnerables, que han sufrido reducción de ingresos, inscritos en Registro Social de Hogares (RSH). \$ 65 mil por integrante de la familia por 3 meses, decreciente.	Postularon 2,2 millones de hogares. Muchas familias fueron rechazadas. USD 264 millones, financiado con reasignación presupuestaria
Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) 2.0: (Se inicia pago el 21/06/2020 y termina 10 de julio)	Hogares vulnerables que hayan sufrido reducción de ingresos. Se complementa hasta un monto de \$ 100 mil por persona hogar (con un mínimo de \$ 25 mil. Por 4 meses)	Postularon 3,4 millones de hogares; un gran número de rechazos. Las apelaciones se estimaron en 1,5 millones. El costo del programa se estimó en USD 425 millones.
Cajas de Alimentos (última semana de junio)	Criterios de distribución desconocidos. Costo de la caja se estima en \$ 31 mil.	2,5 millones de caja en primera entrega. Estaba contemplada una segunda entrega, con un costo global de USD 200 millones.
Trabajadores independientes (última semana de junio)	Trabajadores que boletean, que hayan visto reducido sus ingresos en más de un 30%. Tope préstamos \$ 650 mil mensuales por 3 meses. Ingresos bajo \$ 500 mil tienen derecho a un bono de \$ 500 mil y un subsidio de \$ 100 mil. Pagaderos en 4 años con un año de gracia.	Se estima que postularon 167 mil trabajadores y el proyecto de ley consideraba una cobertura de 1,2 millones. El costo alcanzaría USD 300 millones.
Protección del empleo (30/04/2020 primer pago)	Trabajadores a los que se les suspende el empleo sin finalización de contrato. Resultado promedio: primer pago \$ 467 mil; segundo pago \$ 325 mil y tercer pago, \$ 287 mil. Empleador paga imposiciones 100% de salud y proporcional al ingreso, contribución a fondo de pensiones.	667 mil solicitudes a primera semana de julio. Se financia con cargo al Fondo de Cesantía del trabajador. Los empresarios tienen un año para pagar las imposiciones. En caso de que se agoten los recursos solidarios en las encuestas, se puede recurrir al fondo solidario estatal de USD 2000 millones.

Fuente: Lysette Henríquez, Presentación Comisión de Constitución del Senado (20/07/2020). Con ligeras modificaciones.

Paralelamente a todo este difícil proceso de negociaciones, empezaron a conocerse las dramáticas informaciones respecto del fuerte aumento del desempleo, cuya tasa a nivel nacional pasó de 7,8% en el trimestre móvil diciembre-febrero, a 11,2% en mayo. Al mismo tiempo, la población ocupada pasó de nueve millones ochocientas mil personas en febrero a ocho millones cuatrocientas mil en mayo, lo cual, sumado, llevaba a una tasa combinada de desocupación y fuerza de trabajo potencial de 28%.⁷ En este contexto, en lo referido al mercado formal del trabajo se aprobó la ley de protección del empleo, que permitía suspender el empleo sin finalización del contrato. Con cargo a la cuenta individual del seguro de desempleo estaba previsto pagar \$ 467 mil en el primer mes; \$ 325 mil en el segundo mes y \$ 287 mil en el tercer mes. Para el caso de que los recursos indicados resultaran insuficientes, el gobierno puso a disposición recursos por USD 2000 millones, lo que fue denominado Fondo Solidario.⁸

El principal instrumento de apoyo a las empresas fue el programa crediticio bancario sustentado con garantía estatal, Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (Fogape). El desarrollo del programa estuvo sujeto a diversas críticas, entre las cuales destacaban que el deducible excluía a muchas empresas, que su distribución favorecía a las medianas y grandes empresas y que los bancos utilizaron el mecanismo solo con sus clientes.

En la Tabla 4 aparece el número de préstamos solicitados y los préstamos cursados. Llama la atención, en primer lugar, que de las 332 mil micro y pequeñas empresas que quisieron incorporarse al programa al 14 de agosto, solo habían accedido 194 mil (59% de las solicitantes); en el caso de las medianas accedió el 65% de las empresas; el 67% de las grandes empresas (I) y el 55% de las empresas grandes (II). Se concluye, en consecuencia, que el 41% de las empresas (esto es, 151 mil empresas) no habían accedido al beneficio. Respecto de la distribución de los recursos, el 88,7% de las empresas recibió el 31,2% del monto total de créditos asignados, mientras que el 68,8% de los recursos crediticios fueron asignados al 11,3% de ellas.

7 Para un análisis detallado del mercado laboral, remitimos al trabajo de Hernán Frigolett en este volumen.

8 La prolongación de la crisis está planteando el problema de que un creciente número de trabajadores adscritos al seguro de desempleo no podrán seguir cobrando este beneficio, pues la vigencia de la ley termina el 6 de octubre. Se hace necesario, en consecuencia, una reforma legal que permita a más de 700 mil trabajadores beneficiarios seguir recibiendo los recursos.

Tabla 4. Créditos del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (Fogape): solicitado y cursado según tamaño de empresas

Tamaño	Total de solicitudes			%	Solicitudes cursadas (D)			%
	Número	%	Monto		Número	%	Monto	
Micro y pequeñas empresas	332.017	89,8	158.091.058	34,4	194.273	88,7	87.280.162	31,2
Medianas empresas	26.785	7,2	115.684.466	25,2	17.393	7,9	72.756.376	26,0
Empresas grandes I	9.935	2,7	145.184.831	31,6	6.694	3,1	95.927.118	34,3
Empresas grandes II	1.166	0,3	40.872.814	8,9	635	0,3	23.836.647	8,5
Total	369.903	100	459.833.170	100	218.995	100	279.800.303	100
Millones de USD			16.614				10.110	

Fuente: Comisión para el Mercado Financiero (CMF), Créditos Fogape COVID-19 (<https://bit.ly/3hBhwHv>).

Esta era solo una parte del problema. Según Juan Pablo Swett, de la multi-gremial de emprendedores, eran cientos de miles las pequeñas y microempresas informales que estaban excluidas de los programas de apoyo a la empresa.⁹ Estos grupos, en su gran mayoría, estaban además excluidos del IFE.

En este contexto, un sector de la oposición parlamentaria acordó con el gobierno establecer una mesa técnica tendiente a buscar acuerdos para enfrentar la crisis y la reactivación. Intervinieron en la mesa 16 economistas, 10 de gobierno, 6 de la mesa técnica que había convocado el Colegio Médico, y el coordinador del Foro por un Desarrollo Justo y Sostenible que, sin embargo, no firmó el acuerdo, por considerarlo insuficiente para enfrentar la crisis. El 14 de junio, los partidos —Democratacristiano, Socialista y Por la Democracia— concurren a la iniciativa. Tres eran los ejes fundamentales: a) un marco fiscal por 24 meses; b) protección a los ingresos de las familias; y c) un plan de reactivación económica y del empleo. Respecto de lo primero, se acordó crear el Fondo COVID con recursos de hasta USD 12 mil millones, que financiaría mayores gastos corrientes (transferencias directas a las familias, apoyo a trabajadores y empresas, apoyo a la salud), inversión pública adicional y nuevos impulsos proreactivación y reconversión, incluyendo apoyos tributarios transitorios.

Principal resultado del acuerdo fue la entrega de un segundo IFE, que transfería un subsidio por tres meses y que podía extenderse a un cuarto mes

9 *Revista Capital*, «Juan Pablo Swett: “Al decir que solo son 400 mil las empresas que ‘importan’ para entregarle créditos a FOGAPE, se está dejando fuera a muchas”», 19 junio 2020. <https://www.capital.cl/juan-pablo-swett-creditos-fogape/>

por un monto de \$ 100 mil. El subsidio buscaba llegar a más de 3 millones de familias, se redujeron los requisitos para acceder a él y se buscó acelerar su entrega.

Por otra parte, el 24 de junio el gobierno presentó el proyecto de ley que establece medidas tributarias que forman parte del “Plan” para la reactivación. El proyecto contemplaba las siguientes medidas: a) rebaja a la mitad del Impuesto de Primera Categoría del régimen Pro-Pyme para los años 2020–2022; b) devolución de crédito fiscal IVA acumulado para pymes; c) ampliación de la depreciación instantánea de 100% hasta 31 de diciembre de 2022; d) subsidio fiscal al pago del 1% hasta el año 2021, que deben pagar los grandes proyectos de inversión como contribución regional.

El proyecto generó una amplia discusión, en particular porque, pese a que se afirmaba que tenía una orientación propyme, incluía medidas orientadas más bien a favorecer a la gran empresa. En efecto, más allá de la reducción del impuesto de primera categoría para las pymes (cuestión que no aparece muy efectiva, si se toma en cuenta que es difícil que estas empresas tengan muchas utilidades en el presente y próximo año), las medidas no están dirigidas a este sector. Como la legislación tributaria ya preveía la depreciación instantánea para las pymes, la nueva disposición beneficia solo a las grandes empresas. Más aún la referida a la aplicación de la depreciación instantánea a los activos intangibles, pues ello beneficia a las grandes empresas intensivas en capital que desarrollan algún tipo de investigación tecnológica. Resultaba, además, altamente dudoso que estas medidas tuvieran un impacto real en promover la reactivación, pues en general son inversiones de largo plazo, que se realizarían sea que se aprobara o no la iniciativa. Más discutible resultaba todavía la idea de subsidiar el 1% que deben pagar los grandes proyectos de inversión. La gran mayoría de los proyectos beneficiarios son impulsados por empresas mineras o eléctricas, las que no se han visto afectadas por la crisis generada por la pandemia. Desde el punto de vista del uso alternativo de los recursos y teniendo en cuenta la grave situación financiera que afecta a los gobiernos regionales y municipales, lo lógico sería destinar estos recursos a programas de empleo público impulsados de manera descentralizada.

La comisión mixta de Presupuestos del Congreso Nacional acordó disminuir transitoriamente el impuesto de primera categoría para las pymes a 10% durante el período 2020–2022. Junto con ello, se especificaron las condiciones para la depreciación acelerada de activos intangibles, encargándose al Servicio de Impuestos Internos revisar y fiscalizar estas operaciones; se introdujeron condiciones para subsidiar el pago del 1% regional y algunos beneficios respecto del IVA para las pymes; y se establecieron requisitos para que las grandes empresas se acogieran a la depreciación instantánea (similares a las indicadas

para el Fondo COVID19), entre otros cambios. Importante fue la autorización para entregar un bono por una vez y por \$ 350 mil a microempresarios y conductores de transporte remunerado. Finalmente, se determinó que dentro de un plazo máximo de veinte días se constituiría el Consejo Nacional Consultivo de la Empresa de Menor Tamaño.

Un gran número de organizaciones de la pyme —entre las que se cuentan Ipees, Unapyme, Asexma, Asof, Conagro, Cámaras de Turismo y de Comercio de diferentes ciudades y regiones, entre otras—, señalaron en una declaración que los acuerdos alcanzados en la comisión mixta no las representaban ni apuntaban al tema de fondo. Dudan de que el proyecto consensuado por la comisión logre aportar elementos significativos a la reactivación general y aún menos a la sobrevivencia y reactivación de las pymes, pues —como reiteraron en sus presentaciones— lo que estas necesitan es liquidez, cuarentena tributaria y subsidios directos. Llamaron la atención respecto de que el 84% de los recursos del Fondo COVID va a favor de las grandes empresas, a las cuales, además, no se les exige demostrar que han sido afectadas por la crisis. Cuestionan el subsidio a los grandes proyectos de inversión para pagar el 1% regional, por no servir a la reactivación, señalando al respecto que podría tener un mucho mejor uso por parte de las pymes.

El viernes 17 de julio, esto es, más de un mes después de alcanzado el acuerdo, el gobierno presentó el proyecto de ley que crea el Fondo de Emergencia Transitorio COVID-19, que contemplaba la creación de un fondo por USD 12 mil millones, y determinaba la forma de operación (asignación de recursos a las partidas presupuestarias de los ministerios y servicios públicos). Conforme a lo dispuesto en el memorándum de acuerdo indicado más arriba, se señalaba que se realizarían informes de ejecución para su efectivo control por parte de la Comisión Mixta de Presupuesto del Congreso. Incluía la autorización de un nuevo endeudamiento por USD 8000 millones. Al contrario del espíritu del memorándum de entendimiento, el proyecto de ley le otorgaba al ministro de Hacienda un poder absoluto para definir en qué se gastarían los recursos y el tiempo en que se aplicarían. En tal sentido, no parecía posible aprobar el proyecto sin conocer el plan específico que orientaría la utilización de los fondos. En tal sentido, Andrés Palma, del Foro por un Desarrollo Justo y Sostenible, señalaba que el plan no podía incluir cualquier inversión, sino que esta debía ser con énfasis verde y mitigación del cambio climático, de rápida ejecución y con clara identificación de su cobertura regional. No podía ir en ayuda de cualquier empresa, sino que debía asegurar el financiamiento de la pyme, introduciendo mejoras en los instrumentos existentes e integrando, además, el apoyo técnico. Debía buscar, además, nuevos vehículos legales que permitieran ir en auxilio de cientos de miles de

empresas que no estaban recibiendo ayuda alguna. Particular preocupación planteaba la falta de recursos de los gobiernos regionales y municipales, claves en el esfuerzo de reactivación.¹⁰

Atendiendo estas observaciones, la Cámara de Diputados introdujo, en Primer Trámite Constitucional, varias modificaciones al proyecto, entre las cuales destacan la obligación de que los decretos de modificación presupuestario no estén exentos de la obligación de toma de Razón por parte de la Contraloría (se le da un plazo de siete días para su tramitación); la obligación de que todos los decretos y resoluciones para la implementación del plan se comuniquen a la Comisión Mixta de Presupuesto, y de informar, por los medios electrónicos disponibles, del avance desagregado del uso de los recursos. Estas indicaciones apuntaban a resolver los problemas de falta de información y transparencia que ha caracterizado la ejecución de los programas de ayuda. Se introdujo, además, un artículo 8 nuevo, que prohíbe la transferencia de recursos o el apoyo financiero del Fondo indicado en el artículo 1, a empresas controladas por sociedades con domicilio principal o que tengan filiales en paraísos fiscales, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 41 H de la Ley sobre Impuesto a la Renta. Del mismo modo, se agregó el artículo 9, que determina un tope para la distribución de dividendos de las empresas estratégicas que reciban estos recursos y obliga a reducir la remuneración de los directores al 50% de lo recibido en los últimos meses. Finalmente, se prohíbe asignar estos recursos a empresas condenadas por violaciones a las leyes de competencia. En la actualidad, el proyecto se encuentra en el Segundo Trámite Constitucional en el Senado, habiéndose retirado la suma urgencia.

En su Cuenta Pública del 31 de julio, el presidente Piñera anunció un plan de reactivación que incluía las siguientes medidas.

- Un programa de subsidios al empleo, que podría beneficiar hasta 1 millón de personas, con un costo estimado en USD 2000 millones.
- Un plan de inversiones públicas en infraestructura física, social y digital “con prioridad en campos” como ciudad y vivienda (que permitiría 47 mil soluciones habitacionales y 100 mil subsidios de arriendo), carreteras y caminos, puertos y aeropuertos, agua potable, riego y embalses, hospitales y consultorios, establecimientos educacionales, transporte público, parques y centros deportivos y culturales, redes digitales a nivel nacional e internacional e inversiones regionales y comunales de mejoramiento urbano y de barrios. Este “plan de inversiones” se desarrollará en el período 2020–2022 con un costo total para el período de

10 Andrés Palma Irrarázaval, “Una mirada con lupa al Fondo COVID”, *El Mostrador*, Noticias/Columnas, 31 julio 2020. <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/07/31/una-mirada-con-lupa-al-fondo-covid/>

USD 34 mil millones, de los cuales USD 4500 millones corresponden a inversión adicional.

- Apoyo a las pymes a través de los programas Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (Fogape), Chile Crece Contigo (Crece) y Reactívatelo.
- Incentivos tributarios a la inversión privada y agilización de 130 proyectos de inversión privada, que involucrarían USD 21 mil millones. Como siempre, el “plan” incluye un programa especial de simplificación de trámites.

Difícilmente podía sostenerse que los anuncios constituirían un plan de reactivación, pues no especificaban objetivos, no diferenciaban las distintas etapas que debe transitar el plan, plazos, obras ni los criterios aplicables para seleccionar los proyectos. Era un mero listado de lo que hace normalmente el Estado. Respecto al Programa Subsidio al Empleo, existen estudios que demuestran que los planes que contempla no son eficaces, pues constituyen un subsidio para la contratación de trabajadores que igual habrían sido contratados, orientado, principalmente, a las grandes empresas.

De mucha gravedad era, además, que ni en el discurso ni en los anuncios posteriores que especificaban las inversiones que se realizarían (sin que se distinguiera entre los proyectos que se adicionarían y aquellos previstos antes de la crisis) se abordara la difícil situación económica de los gobiernos regionales y municipales, derivada de la postergación del pago de varios tributos. La provisión de estos recursos sí podría redundar en programas locales de empleo de alta efectividad.

5 Retiro de fondos de pensiones y política

El debate en torno a la política económica social ha incluido consideraciones de corto plazo respecto de la conveniencia o no de las distintas medidas, de su impacto en el largo plazo, pero también apreciaciones respecto de los problemas estructurales que están incidiendo en la gravedad de la crisis. Sin embargo, fue la reforma constitucional que autorizó el retiro del 10% de los fondos de pensiones, la política que mejor mostró la articulación entre las discusiones en torno a la pandemia y las medidas de contención, y la discusión que viene respecto del cambio del sistema de pensiones.

El debate se inició con la presentación el 20 de abril, por parte de la diputada Alejandra Sepúlveda y los diputados René Alinco, Jaime Mulet, y Estaban Velásquez, de una moción que proponía:

Las personas que sean propietarias de fondos previsionales regulados por un régimen de capitalización individual, cuyo financiamiento provenga de cotizaciones obligatorias, y que no se hayan pensionado, tendrán derecho a

retirar, por única vez, desde 5 ingresos mínimos mensuales hasta un máximo de 150 U.F., de su cuenta de capitalización individual, mientras exista el estado de catástrofe por calamidad pública decretada por la autoridad como consecuencia de existir una pandemia en el país.¹¹

La iniciativa generó una amplia discusión y fue seguida por otras. Su principal fundamento era que las políticas gubernamentales de sustitución de ingresos habían sido insuficientes; más aún, inexistentes respecto de los sectores medios, que se debatían en una grave situación de penuria. La reacción de la derecha, de la asociación de AFP y de varios economistas de la antigua Concertación, fue declarar la reforma como populista, entre otros epítetos. La iniciativa representaba un profundo cuestionamiento de lo que aparecía como inamovible: el destino exclusivo de los fondos de pensiones para financiar la vida en la vejez. La posibilidad que Perú había abierto de que los ahorrantes pudieran, bajo ciertas condiciones, retirar parte de los recursos había recibido todo tipo de cuestionamientos por los “especialistas”.

Entre los argumentos entregados para oponerse a la reforma destacaban que siempre existiría alguna calamidad que justificara el retiro de fondos.¹² En esta materia subyacen dos temas de fondo: a) la idea contravino, sin duda, la naturaleza obligatoria y de fin único que debe caracterizar el ahorro para la vejez; b) las personas tienden a preferir el consumo presente en perjuicio del ahorro para la tercera edad, por lo cual debe ser obligatorio. No obstante, el debate estuvo condicionado por la alta deslegitimidad del sistema, por el hecho evidente de que el bajo nivel de ahorro de millones de personas hacía ridículo el argumento de que el retiro “haría bajar las pensiones” y que la obligatoriedad del ahorro previsional no se condice con un sistema económico que absolutiza el derecho de propiedad.

La grave situación de la población llevó a que, finalmente, se aprobara la reforma constitucional, pese a la férrea oposición del gobierno. El voto favorable de veintiséis diputados y cinco senadores de la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN) permitieron aprobarla.¹³ El texto final de la reforma fue el siguiente:

11 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN), “Proyecto de Reforma Constitucional”, *Historia de la Ley N° 21.248*. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/historia-de-la-ley/vista-expandida/7771/>

12 Véase Televisión del Senado (TVS), Comisión de Trabajo y Previsión Social, Materia 1: “Análisis y efectos de posibles retiros de fondos de AFP en el contexto de la pandemia por COVID-19” [Video]. <https://bit.ly/3hyOmZp>

13 Diez diputados de la UDI anunciaron su disposición a aprobar la reforma señalando: “Somos parte de la coalición de gobierno, pero estamos abiertos al diálogo y a romper paradigmas”, agregando que “no defenderemos porque sí un sistema previsional que tiene más de 40 años y fue creado en otro tiempo y con otra lógica. Primero está la gente que representamos y luego la economía”.

Excepcionalmente, y para mitigar los efectos sociales derivados del estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública decretado a causa del COVID-19, autorízase a los afiliados del sistema privado de pensiones regido por el decreto ley N° 3.500, de 1980, de forma voluntaria y por única vez, a retirar hasta el 10 por ciento de los fondos acumulados en su cuenta de capitalización individual de cotizaciones obligatorias, estableciéndose como monto máximo de retiro el equivalente a 150 unidades de fomento y un mínimo de 35 unidades de fomento. En el evento de que el 10 por ciento de los fondos acumulados sea inferior a 35 unidades de fomento, el afiliado podrá retirar hasta dicho monto. En el caso de que los fondos acumulados en su cuenta de capitalización individual sean inferiores a 35 unidades de fomento, el afiliado podrá retirar la totalidad de los fondos acumulados en dicha cuenta.¹⁴

Este desenlace tuvo como efecto fuertes recriminaciones entre los principales personeros de la derecha y el gobierno, un cambio de gabinete y probablemente la principal derrota del presidente de la República desde el 15 de noviembre de 2019.

Aunque viene desde hace un tiempo, el estallido social del 18/O y la pandemia han tenido un efecto altamente disruptivo en el escenario político y en lo que se consideraban las convicciones políticas básicas de los dos bloques políticos tradicionales de los últimos treinta años.

En la coalición de gobierno, primero fue la “derecha social” del senador Manuel José Ossandón (RN) la que fue poniendo en cuestión las tradiciones del economicismo friedmaniano que desde la dictadura dominaron el “pensamiento” de la derecha. Luego vino la irrupción del diputado Mario Desbordes (también RN), con posiciones distintas de las oficiales tanto respecto de aprobar la nueva Constitución como la demanda de cambios en la política social. Incluso en la UDI han aparecido señales de distanciamiento respecto a la herencia doctrinaria del pinochetismo. También en la antigua Concertación se generaron graves problemas: se desarrolló un claro debate entre numerosos técnicos del sector y los parlamentarios, marcando un antes y un después.

Lo que ha dejado en evidencia el debate en torno al retiro de fondos es que la discusión respecto de los pilares del modelo económico que el reformismo concertacionista logró postergar durante décadas se ha generalizado, poniendo en cuestión las convicciones fundamentales de los dos bloques hegemónicos e iniciando un proceso de reordenamiento cuyo fin

14 Ley 21248: Reforma constitucional que permite el retiro excepcional de los fondos acumulados de capitalización individual en las condiciones que indica, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 30 julio 2020. En Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN), <http://bcn.cl/2f8ms>

es difícil de adivinar. Parece claro que el proceso constituyente abre posibilidades inéditas de transformación; no obstante, no está claro qué grupos estarán a la cabeza de la defensa de la Constitución actual y quiénes liderarán la construcción de la nueva Constitución, si se considera los derroteros de la discusión en torno a la política social.

6 Conclusiones

En un contexto en que el fin de la pandemia todavía es incierto, no es posible proyectar con precisión el comportamiento futuro de la economía internacional. La economía chilena, por su parte, experimentará un fuerte deterioro en el presente año 2020. Ello ha tenido un gran impacto en el empleo y el desempleo y generado una caída sustantativa de los ingresos de los hogares. Importantes sectores productivos han sido profundamente afectados por la interacción entre un *shock* de oferta y de demanda. La mezquina política de sustitución de ingresos del gobierno y la falta de un diálogo real con la oposición y las pymes han acentuado las dificultades que afectan la economía. La exclusión de los sectores medios de la ayuda gubernamental generó una amplia coalición a favor de la reforma constitucional que permitía un retiro del 10% de los fondos de pensiones. Esta reforma no solo produjo una seria crisis en la coalición gubernamental, una importante brecha entre los técnicos que habían desempeñado un papel relevante en los diversos gobiernos de la Concertación y la Nueva Mayoría con sus partido, sino que, además, representó un fuerte golpe al sistema privado de pensiones, pilar crucial del modelo económico, que hasta entonces permanecía blindado frente cualquier modificación significativa. Con el proceso constituyente *ad portas*, aparece por primera vez la posibilidad real de terminar con el sistema de AFP como columna vertebral del sistema de pensiones.

Empleo y protección social

Aprendizajes de la pandemia en Salud: pasar de un sistema para curar a un sistema para cuidar

Rafael Urriola U.¹

A partir de los principales elementos de la gestión de la pandemia en Chile, se examinan los aspectos estructurales más significativos que actuaron como trabas a un buen desempeño del sistema de salud. Si bien en los resultados concurrieron aspectos relacionados con el estilo de la gestión por parte de las autoridades, hay elementos estructurales/sistémicos que son los que, principalmente, se relevan en este artículo, relacionados con la necesidad de fortalecer la seguridad social; eliminar la fragmentación y segmentación del sistema; estructurar el sistema de salud en función de la Atención Primaria de Salud (APS); potenciar al sector público en la resolución, producción de información y análisis sectorial; y mejorar las soluciones locales y comunitarias a los problemas globales.

1 Antecedentes

Entre marzo y agosto de 2020 se han sucedido acontecimientos sin duda inéditos para el país tanto en términos sanitarios como en sus impactos sociales.

1 Este artículo es una recopilación resumida de diversas presentaciones —siempre *on line*— realizadas por el autor en estos meses de pandemia. El autor se desempeña en el Departamento de Economía de la Salud del Ministerio de Salud y pertenece a otras asociaciones. Ninguna de las opiniones vertidas en este artículo compromete a esas instituciones.

La mayor parte de los análisis apuntan a que, a menudo, las autoridades sectoriales y políticas equivocaron el diagnóstico, dando instructivos a la población que solieron resultar extemporáneos, poco claros y segmentados, sin que se supieran las razones, por ejemplo, que determinaron que algunas comunas entraran en cuarentena y otras no, y ello sin mediar criterios epidemiológicos. Los resultados de la gestión fueron evidentes. A mitad de camino, el Presidente decidió cambiar al conductor de la estrategia oficial. El ministro de Salud, Jaime Mañalich, luego de numerosas expresiones en que insistía en tener todo controlado, empezó por decir que no imaginaba lo fuerte de la pandemia, para luego reconocer que tampoco tenía noción de la pobreza de los ciudadanos y cómo esto hacía imposible los criterios de aislamiento epidemiológico. Finalmente, pareció reconocerse que se llevaban “dos contabilidades” en cuanto a los muertos en el país: la una para Chile y, la otra, para la Organización Mundial de la Salud (OMS). Todo esto condujo a la renuncia del titular de Salud.

Empero, lo que motiva este texto es enunciar de manera sucinta los aspectos estructurales/sistémicos que, según demostró la pandemia, están trabando la eficiencia en los sistemas de salud. Cabe notar que los temas que se presentan a continuación se encuentran frecuentemente señalados en la literatura especializada como los ejes de las reformas que es necesario emprender en diversos países de América Latina y el Caribe (ALC). Pese a ello, al parecer no se les ha otorgado oportunamente la importancia necesaria. Estos son:

- a) **Gobernanza.** Remite a los aspectos institucionales —el ejercicio del poder y la autoridad— en salud pública, la capacidad de actuar en los territorios y la administración del sistema.
- b) **Vigilancia y prevención.** Se trata de la prevención, articulación y preocupación por las maneras en que se propagan y desarrollan las enfermedades transmisibles; sistemas de cuidados y seguimiento para las enfermedades no transmisibles y, en especial, para los adultos mayores. De manera macrosistémica, se trata también de evaluar el sistema nacional de investigación y desarrollo no empresarial y los vínculos o intercambios de información con los centros de investigación a nivel mundial.
- c) **Dificultades (incapacidades) de los sistemas de salud para tomar oportunamente medidas preventivas básicas.** Esta dificultad incluye al paradigma biomédico y hospitalo-céntrico imperante en el sistema sanitario chileno.
- d) **Ambigüedad en la relación entre las decisiones económicas y las sanitarias.**
- e) **Debilidad de los sistemas de seguridad social como sistema universal en salud (funcionamiento de servicios esenciales, cobertura universal, fragmentación y segmentación de los sistemas).**

2 El marco institucional

Antes de examinar los aspectos específicos de la crisis que provocó la pandemia, cabe contextualizar institucionalmente al sistema en Chile.

El Informe sobre la Salud en el Mundo, de 2010,² ya señalaba que entre 20% y 40% de los recursos utilizados en la salud se malgastan y que, en todos los países, existen oportunidades para conseguir más con los mismos recursos. Para ello, se destacaba que habría que priorizar y mejorar de modo racional los procesos de compra, distribución y uso de tecnologías sanitarias y medicamentos; apostar decididamente por la estrategia de atención primaria a la salud; mejorar la eficiencia hospitalaria; sacar el máximo partido a las competencias humanas y tecnológicas de los servicios; eliminar el despilfarro y la corrupción; minimizar el derroche en prestaciones innecesarias, los errores y las pérdidas.

Estos lineamientos, que generan amplio consenso entre analistas y directivos, pareciera que no han sido acogidos con la prontitud y eficiencia necesarias. En efecto, otros estudios más recientes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)³ insisten en que, solo por estos despilfarros, se sigue malgastando un 20% de los recursos —en promedio— en los países OCDE.

Las fuentes del desperdicio incluyen procedimientos clínicos y administrativos innecesarios,⁴ así como fraude, abuso y corrupción, es decir, acciones que desvían intencionalmente los fondos que deberían usarse para lograr los objetivos de los sistemas de salud. El desperdicio administrativo se refiere a actividades que podrían eliminarse o llevarse a cabo con menos recursos y/o a un costo menor. A nivel de los proveedores de servicios de salud, se puede mencionar, en particular, el desperdicio de recursos humanos vinculados a una gestión organizacional subóptima y al ausentismo del personal (OCDE, 2017). El Panorama de la Salud regional que la OCDE para América Latina y el Caribe publicó en junio de 2020 deja constancia de que estos problemas continúan siendo centrales en el desempeño de los sistemas nacionales de salud.

2 Organización Mundial de la Salud, *Informe sobre la salud en el mundo. La financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal* (Ginebra: OMS, 2010). <https://apps.who.int/iris/handle/10665/44373>

3 OECD, *Tackling Wasteful Spending on Health* (Paris: OECD Publishing, 2017). <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266414-en>; y OCDE/Grupo Banco Mundial, *Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020* (Paris: OECD Publishing, 2020). <https://doi.org/10.1787/740f9640-es>

4 En otro trabajo se tradujo, para simplificar, *Governance related waste* = Procedimientos administrativos innecesarios. Véase Rafael Urriola, "Gastos evitables en el sistema de salud: holguras a inspeccionar", *Boletín de Economía y salud* 12, no. 2 (2018). [Departamento de Economía de la Salud, Desal / Ministerio de Salud, Minsal].

La gobernanza es entendida como las funciones que cumple la autoridad sanitaria (*stewardship*). La gobernanza en el sector de la salud se refiere a una amplia gama de funciones relacionadas con la dirección y la elaboración de normas llevadas a cabo por los gobiernos o por los tomadores de decisiones. Es el marco político-institucional que implica equilibrar las influencias y demandas de los diferentes actores. Esto incluye⁵:

- mantener la dirección estratégica del desarrollo y la implementación de políticas;
- detectar y corregir tendencias indeseables y distorsiones;
- articular el caso para la salud en el desarrollo nacional;
- regular el comportamiento de una amplia gama de actores, desde financieristas de atención médica hasta proveedores de atención médica;
- establecer mecanismos transparentes y efectivos de rendición de cuentas.

La gobernanza es la esencia de la manera en que se implementan las políticas sanitarias. Significa colaborar con otros sectores, incluido el sector privado y la sociedad civil, para promover y mantener la salud de la población de manera participativa e inclusiva. Las propuestas que se presentan en las conclusiones de este documento apuntan a cambios en los paradigmas de gobernanza que han primado, y que se podrían definir como un sistema que busca prepararse para curar enfermedades, hospitalocéntrico, con criterios de eficiencia más bien economicistas y basado en evaluaciones sobre el hacer antes que en aquellas que priorizan el impacto sobre el bienestar de la población.

Desde el inicio de la pandemia COVID-19 (diciembre de 2019) hasta el cierre de esta edición (julio 2020), se han producido centenas —si no miles— de documentos que examinan la situación y, poco a poco, se ha llegado a ciertos consensos en cuanto a las tareas que —aplicadas oportunamente— pueden reducir los impactos de una pandemia como la actual. Estas situaciones que se detectaron en la gestión tienen directa relación con la estructura y la organización del sistema, es decir, la gobernanza.

3 Principales carencias detectadas en Chile a partir de la pandemia

3.1 Debilidades de la protección social-seguridad social en Chile

Los cuatro pilares de la seguridad social son la cobertura en los siguientes ámbitos: salud (incluyendo compensaciones o pagos por licencias médicas a trabajadores), cesantía, pensiones y, actualmente, pagos por cuidados de largo plazo para adultos mayores en situaciones de dependencia.

⁵ <https://www.who.int/healthsystems/topics/stewardship/en/>

El sistema de cobertura formal de salud del país es prácticamente universal (solo un 3% no tiene cobertura, lo cual incluso puede ser una situación friccional, que obedecería a cambios en los empleos). En 2017, Fonasa cubrió el 80% de la población; las isapres, el 12% y la diferencia se distribuye entre FF.AA., otros seguros y sin seguro.⁶

El problema esencial en casos de pandemias que impliquen confinamiento y cierre de actividades es que personas y familias completas se pueden ver privadas de ingresos y no tener ningún acceso a algún sistema de protección social en esa materia. Los países con alto nivel de protección social y formalidad en las relaciones laborales usaron este sistema para mantener los ingresos, a diferencia de las engorrosas propuestas que surgieron en Chile y que, de todos modos, dejan sin acceso a un gran sector informal.

La última encuesta Casen, de 2017, establece que 8,6% de la población está en situación de pobreza y, por tanto, sus ingresos le hacen imposible recurrir a ahorros en caso de cuarentena absoluta; que el 23% de los trabajadores en Chile son cuentapropistas y que el 50% de entre ellos (alrededor de un millón de personas) pertenecen a los cinco primeros deciles de ingreso, por lo que suelen no cotizar a la seguridad social. De otra parte, la pobreza multidimensional —que incluye factores como educación, salud, trabajo, seguridad social y vivienda, entre otros— presentó un estancamiento respecto de 2015, según afirmó el ministro A. Moreno en su presentación de los resultados de la Casen 2017. Este ítem (la pobreza multidimensional) afecta al 20,7% de la población (3.530.889 personas).

De todo lo anterior se desprende que no menos de dos millones de trabajadores (de un total de nueve millones en el país) carecen de cobertura social y, en general, están mal cubiertos por los sistemas de protección social. Estos últimos sistemas, en su dimensión municipal, se concentran en los más pobres de los pobres, lo que es obviamente racional por la escasez de recursos de que se dispone a nivel local. No obstante, ello resulta insuficiente, porque otros millones de ciudadanos de las llamadas clases medias han quedado sin atención, por una supuesta posibilidad de que podrían solventar con sus “ahorros” las situaciones de crisis.

La aprobación del retiro de hasta un 10% de los fondos de pensiones muestra que del total de personas que tienen fondos en AFP (10.950.692), existen cerca de 800.000 que podrán retirar menos de 100.000 pesos, siendo eso el total de lo que tienen en el sistema. Además, otras 2.170.000 personas podrán retirar la totalidad de sus fondos que, en todo caso, no superan el millón de

6 Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Observatorio Social, *Encuesta Casen 2017: Previsión social. Síntesis de resultados*. <https://bit.ly/2EP7WSJ>

pesos.⁷ Decir que el retiro de fondos deja a estas personas sin seguridad social es una falacia, porque en el marco actual esos cotizantes de AFP tendrían pensiones insignificantes.

En estas circunstancias, las decisiones de la autoridad sanitaria para hacer respetar el confinamiento se han visto enfrentadas a las necesidades de sobrevivencia de la población. Las grandes ferias y mercados populares (La Vega, Lo Valledor o Franklin en Santiago) son lugares en que los precios de los productos son significativamente inferiores a lo que se encuentra en cadenas de *retails*. Centenas de miles de hogares viven de lo que logra cada día el o los perceptores de ingresos de ese hogar. Una “hibernación” como la que recomendó un grupo —que seguramente no sabe de estas realidades— los condenaría a no comer. Estos sectores poblacionales intentan una estrategia elemental de sobrevivencia: al menos, comprar lo mínimo al precio más bajo posible.

Pero los problemas también afectan a las clases medias. Trabajadores de la gastronomía, de la hotelería o del turismo quedan sin ingresos. Si bien algunos pueden acceder a pagos por cesantía, sus ingresos dependen en muchos casos de las propinas; y en otros, son externalizados con respecto a las empresas, como es el caso de guías turísticos, proveedores de insumos, etc. Sin embargo, esta reducción de ingresos ahora se generalizó a directivos medios de empresas. A muchos de entre ellos, por ejemplo, se les “informó” que se les pagaría la mitad del salario. Esto desnudó el hecho de que la desprotección alcanza en esta coyuntura a mucho más que los más pobres.

El informe del Instituto Nacional de Estadísticas del 30 de junio de 2020 sobre desempleo informa que, solo hasta mayo, el 25% de la población está afectada en cuanto a empleo por la pandemia. El desempleo llega a 16% en circunstancias de que las cifras históricas prepandemia no superaban el 8%. Este desempleo está subestimado, considerando que hay gente que no buscó trabajo porque le estaba prohibido desplazarse, y entonces, solo por razones técnicas, queda fuera de los desempleados.

La indefensión económica de las capas medias tiene un efecto “dominó” sobre la dinámica económica global mucho más devastador que si solo golpeará a los más pobres, como se ha demostrado en todos los eventos de los últimos tiempos. En efecto, las clases medias están endeudadas, especialmente en el pago de dividendos, que es el único ahorro patrimonial de cerca del 90% de la población. Esto impacta al sistema financiero y —de no mediar medidas paliativas eficaces— empobrece a amplios grupos de la población, como se demostró en España en la crisis de 2009.

7 *Primera Piedra* 892, Análisis Semanal (20 de julio, 2020), “Infografía: ¿Cuánto podrá retirar Ud. según lo que tiene en su cuenta AFP? Fuente: CIEDESS” (p. 20). http://revistaprimera piedra.cl/PDF/2020/07/pp-892_20-07-2020.pdf

3.2 Deficiencias del sistema público de salud (fragmentación y segmentación vs. sistema único de salud)

De la pandemia se concluye que es necesario fortalecer el sistema sanitario público y dotarlo de mayor financiamiento, lo cual se acepta incluso en países con alta participación financiera del sector público. Por ejemplo, el ministro de la Sanidad de España, Salvador Illa, afirmaba: “Tenemos que ser capaces de aprovechar este momento para impulsar una transformación del Sistema Nacional de Salud (SNS) hacia un modelo más robusto, flexible y resiliente”⁸. De hecho, la pandemia puso en el tapete de los debates la efectividad de los sistemas que estaban basando sus decisiones estratégicas en criterios economicistas, reduciendo las capacidades para afrontar situaciones críticas.

En este contexto, se han planteado nuevas prioridades estratégicas. “En primer lugar”, aseveró Illa, “tenemos que garantizar la disponibilidad de los productos sanitarios críticos esenciales. Esta disponibilidad requiere desarrollar reservas estratégicas de material esencial en todos los niveles administrativos, con productos como mascarillas, guantes, ventiladores o medicamentos, entre otros”. Pero para ello “es necesario, garantizar la disponibilidad de material fundamental a lo largo del tiempo, reforzar la producción nacional de productos y fármacos esenciales, para que nuestro país cuente con capacidades propias y no dependa de importaciones”. Esto ha estado siendo desarrollado por la mayor parte de los países de la Unión Europea y ha llevado a que diversos especialistas sostengan la necesidad de recuperar el carácter nacional de las estrategias de enfrentamiento de situaciones pandémicas.⁹ En España, el Grupo Mondragón, incitado por el gobierno, creó líneas de producción de 60 millones de mascarillas en seis meses. En Alemania y en Inglaterra hay casos similares.

Otro aspecto ineludible es permitir —en el marco de la APS— el funcionamiento de las farmacias comunales sin restricciones legales. Es sabido que los medicamentos pueden ser comprados en los dispensios comunales por precios hasta diez veces menores que en las cadenas de farmacias, y que eso sería un enorme alivio para la población.

También quedó al desnudo la falta de capacidad estratégica de los servicios de salud para ayudar activamente a enfrentar la pandemia. La población tiene la sensación de que los hospitales son edificios en que se reciben enfermos, donde a veces se les atiende y, otras, se les reenvía a la casa sin más. Los

8 Véase María Fernández Arconada, “Sanidad plantea la creación del Centro Estatal de Salud Pública para reordenar el sistema”, *Acta sanitaria* (18 de junio, 2020). <https://www.actasanitaria.com/sanidad-centro-estatal-salud-publica/>

9 Por ejemplo, Elena Achar, 31 de marzo de 2020. <https://www.economista.com.mx/opinion/Covid-19-problema-global-soluciones-locales-20200331-0020.html>

Servicios de Salud y los hospitales no salen de los muros, pero si los pacientes salen, es necesario realizar su seguimiento y el de sus necesidades. Según señalaba *El Mostrador*, el 20 de junio aún estaban pendientes los protocolos para la trazabilidad. El 16 de julio, *El Mercurio* destacaba el difícil avance de la trazabilidad del virus en la Atención Primaria: “Aunque en abril el Ministerio de Salud anunció que existiría un mayor protagonismo de la trazabilidad y testeo de COVID-19 en la Atención Primaria de Salud (APS), la estrategia no está teniendo el alcance esperado, según el primer reporte realizado por la U. de Chile y el Colegio Médico de Chile” (p. 5). De acuerdo con el informe, solo un 19% de los centros analizados ha recibido los fondos comprometidos para la estrategia de seguimiento.

Asimismo, los Servicios de Salud de Chile nunca aparecieron como direcciones regionales o territoriales de salud, pese a que tal es su función definida estatutariamente. Menos aún se consultó a las instituciones propias de la sociedad civil (el enfrentamiento del Ministerio de Salud con el Colegio Médico, por ejemplo, duró al menos hasta la salida del ministro Mañalich) o de las comunidades de adultos mayores, que bien sabían de la situación de este grupo de extrema vulnerabilidad.

3.3 Escasa integración de los sistemas de información

Otra prioridad estratégica que se desprende de los análisis es optimizar y reforzar los sistemas y esquemas de información para potenciar la vigilancia epidemiológica. En otras circunstancias, el sistema creó instancias a nivel local para realizar seguimiento de las personas contagiadas, de su entorno, y mejorar la trazabilidad del contagio. Esto implica modernizar la integración automática de la información al interior del sistema, es decir, una historia clínica electrónica eficiente. En Chile, en aras de la privacidad, se ha postergado esta decisión. En efecto, al existir un sistema dual, el subsistema privado con fines de lucro podría usar esta información para discriminar el acceso. Curiosamente, en las propuestas de ley que reforman las isapres o Fonasa se deja constancia de fuertes multas para los funcionarios que hagan mal uso de esta información, pero no está contemplado “castigos” para las empresas que hagan idéntico mal uso de ella.

Otro aspecto que quedó al descubierto por sus precariedades se relaciona con el hecho de que la vigilancia epidemiológica también necesita dimensionar y planificar la dotación de los equipos profesionales en todos los niveles administrativos. En algunos hospitales del país, o secciones de los hospitales, el nivel de ausentismo superó el 30% y —con los contagios y necesidades de prevención— se tornó insostenible la atención, lo cual colapsó diversos establecimientos y la población optó por no acudir para atender sus enfermedades crónicas

habituales. En poco tiempo más se podrá evaluar esta situación, porque los indicadores anteriores y actuales darán cuenta de lo que se “sacrificó” esencialmente por falta de planificación sistémica. En efecto, entre marzo y junio de 2019 se practicaron cerca de 105.000 intervenciones quirúrgicas. Este año, a igual fecha y con el contexto de pandemia, se han hecho 36.756 operaciones.¹⁰

Otro lineamiento central que emergió con claridad en la pandemia es la capacidad de respuesta *oportuna* a las necesidades de la población en estas situaciones críticas. Hay varios aspectos que se observaron retardados. El Presidente de la República dijo en febrero a TVN que Chile estaba mucho mejor preparado que Italia para enfrentar la pandemia (debe recordarse que en ese momento Italia tenía un alza enorme de los contagios). No obstante, posteriormente se mostró que no había evidencias previas (enero) de acciones en este sentido (a poco andar faltaron los test para detectar el virus, ventiladores, camas, personal, laboratorios, etc.; es decir, los indicadores que hubiesen podido respaldar la frase de una buena preparación para enfrentar el flagelo, eran claramente deficitarios).

Un segundo aspecto que retarda o anula la efectividad de las medidas sanitarias es que no exista información, conexión y colaboración entre los niveles del sistema de atención sanitaria (primaria, secundaria y terciaria). Tal como se articuló la gestión de la pandemia en Chile, la autoridad tuvo distanciamientos evidentes con la APS que, como se sabe, depende esencialmente de los municipios. Durante marzo, los alcaldes pedían que se les informara de los contagiados para hacer trazabilidad (la autoridad ministerial, el Dr. Mañalich, no consideró útil tal vínculo, y se vio obligado después a confesar que no se imaginaba cuánta pobreza había en Chile). Es obvio que los funcionarios de los establecimientos de atención primaria conocen mejor que nadie esta realidad y podrían haber prevenido al ministro con anticipación respecto de dos temas centrales: dónde están los más pobres, hacinados y vulnerables frente a la pandemia; y dónde están las personas que necesitarían más que una caja de alimentos para aceptar y enfrentar el confinamiento.

Por otra parte, usar las macrotecnologías globales de información en los niveles locales es un ejercicio que se aplicó en todo el mundo, incluido Chile, aunque en una escala menor. En España, una de las fortalezas mostradas por el SNS durante la crisis sanitaria ha sido la adaptación acelerada de la atención primaria a la atención telefónica y no presencial de los pacientes, y al seguimiento domiciliario de los casos leves o moderados. Esto “ha conseguido que la gran mayoría de los pacientes diagnosticados se recupere en su domicilio”, insistió el ministro de Sanidad.

10 *Las Últimas Noticias*, 9 de julio, 2020, p. 5.

3.4 Tardía y descoordinada reacción entre lo local y lo nacional

La dimensión global de la pandemia es un aspecto que deberá tomarse muy en cuenta para enfrentar el futuro. No obstante, las soluciones son locales, es decir, deben ser asumidas por el sistema local de salud con una población a cargo. La estrategia en este caso es potenciar los vínculos entre los niveles de atención sanitaria y su flexibilidad.

De otra parte, la experiencia actual muestra que es imprescindible fortalecer las instancias regionales de información y colaboración, como la posibilidad de crear empresas regionales (interpaíses) para producir insumos sanitarios. Los gobiernos de América Latina debiesen reflexionar acerca de la posibilidad de crear, por ejemplo, una empresa transpública de producción de medicamentos esenciales.

En lo local también hay estrategias diferentes. Es el caso del rol de la alcaldía de Valparaíso, “que entiende la salud desde una perspectiva colectiva o comunitaria, territorial y no hospitalo-céntrica. Que sociopolíticamente considera a los gobiernos locales, sus territorios y comunidades como actores estratégicos y que socioculturalmente entiende la diversidad de actores e identidades barriales características de Valparaíso”.¹¹

4 Conclusiones

La principal conclusión que se desprende de la pandemia es que parece necesario y urgente transformar radicalmente la gobernanza en el sistema de salud chileno. La atención primaria, coincidiendo con lo que indica el ministro Illa de España, ha puesto de manifiesto durante la crisis su lugar natural y fundamental como eje que ordena el sistema y como el único nivel asistencial que tiene la capacidad de percibir y abordar todos los determinantes de salud que afectan a las personas. Este enfoque integrador y preventivo es la esencia de la Atención Primaria y Comunitaria, que es necesario potenciar. Pero, también debe hacerse modernizando su forma de cuidar a los pacientes con innovación tecnológica y organizativa, con roles profesionales que fortalezcan los equipos de salud y que incluyen diversas profesiones y especialidades.

Un sistema único de salud tanto al interior del sistema público —eliminando las diferencias de gestión en los distintos niveles— y reordenando la gestión desde el primer nivel de atención hasta el nivel de mayor sofisticación técnica, parece ser necesario y evidente luego de la pandemia. Esto implica, al mismo tiempo, eliminar la fragmentación del sistema de salud.

11 Alejandro Escobar Lobos, “La gestión sanitaria local en tiempos de pandemia: la experiencia de la Alcaldía Ciudadana de Valparaíso”, *Boletín IDEGYS*, no. 1 (julio 2020). http://idegys.cl/Documentos/Boletin1_IDEGYS.pdf

También el control de los recursos por parte de la autoridad sanitaria en casos extremos es importante. Los países que cuentan con un Sistema Único Sanitario con complementación de atención privada pudieron salir de la pandemia mejor y más rápido.

Reflexionar acerca de las tareas que pueden ser compartidas con los médicos por otros profesionales de la salud, como está sucediendo en todo el mundo, es ya necesario en Chile. Esto implica redefinir el rol de matronas, fonoaudiólogos, enfermeros, optometristas, etc. Así mismo, potenciar el uso de la telemedicina será una tarea imprescindible pospandemia. Esto se justifica tan solo observando cómo se están resolviendo muchas patologías y problemas de salud en diversos países desarrollados. Por ejemplo, la proporción de enfermeros a médicos en Chile (1,1) es completamente diferente al promedio de la OCDE (2,7).¹²

“Ricos en datos, pero pobres en información”. La lógica neoliberal de producción de datos por parte del sector público se ha hecho notar también en la pandemia. El Ministerio de Salud ha producido datos con respecto a contagios y muertes por el COVID-19 —con serias polémicas, como se ha visto en la opinión pública, ya que las diferencias entre una y otra fuente pública parecían muy significativas—, pero no tiene una instancia analítica que le permita confrontar las opiniones que han provenido de instituciones privadas o académicas. El sector público debe producir análisis y dedicar recursos a la investigación de manera autónoma para evaluar la relación entre lo que se está haciendo y lo que se proyecta como necesidades de la población.

Chile ha mejorado en cuanto a la transparencia en la administración de datos, incluido el sector salud, pero hay grandes retrasos y numerosos aspectos que permanecen en nubes grises, lo que dificulta que circule la información. Los sistemas informáticos de respaldo, procesamiento y organización de la información son verdaderos “elefantes blancos” en cuanto a succión de recursos en el sector.

En suma, es urgente pasar *de un sistema de salud para curar, a un sistema de salud para cuidar*. Este es el lineamiento estratégico central que podría presidir las acciones futuras inmediatas del sistema.

12 OECD/The World Bank, *Panorama de la Salud*, p. 120.

Relaciones laborales en el Chile del estallido social del 18/O y el COVID-19

Jaime Ensignia¹

Introducción: un marco digno de considerar

Es de sentido común señalar que, desde principios de este año 2020, vivimos una época compleja, inédita, insospechada, y que deja a nuestras naciones y sociedades casi sin aliento, y sin la suficiente capacidad de responder adecuadamente a este inusitado virus que se instaló planetariamente, causante del COVID-19.

Lo que era normal, rutinario, doméstico, a partir de fines de enero del presente año dejó de serlo. Las alarmantes cifras de contagios, de fallecidos y de recuperados de esta pandemia cambian constantemente a nivel mundial y nacional. Se observan países que logran combatir el virus con éxito, otros con relativo acierto, mientras muchos, sobre todo en nuestro continente, sucumben debido a fallidas políticas públicas sanitarias.

Este es el escenario global, regional y nacional —a lo menos *a grosso modo*— de cualquier reflexión, análisis y debate que podamos iniciar en un tema como es el de las relaciones laborales en tiempos de estallido social y de los efectos de la pandemia del coronavirus en Chile.

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

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su reciente quinto Informe Especial “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones” (julio 15, 2020),² entrega un panorama desolador en relación con la caída del PIB nacional en Chile y respecto de las tasas de desocupación e índices de pobreza y de pobreza extrema en la región. Señala al respecto: “Sobre la base de estimaciones de los procesos en curso, la CEPAL proyecta, para el conjunto de la región, una caída promedio del PIB del 9,1% en 2020, con disminuciones del 9,4% en América del Sur, el 8,4% en Centroamérica y México, y el 7,9% en el Caribe, sin incluir Guyana, cuyo fuerte crecimiento lleva el total subregional a una caída del 5,4%” (p. 9). Según ese mismo informe, Chile tendrá un crecimiento negativo de -7,9% para este año.

Según el mismo informe, el panorama es aún más crítico en cuanto a las proyecciones de la desocupación:

Dado que los indicadores de empleo en los primeros cuatro meses del año ya muestran un deterioro de las condiciones laborales y tomado en cuenta las nuevas proyecciones del PIB, se espera que la tasa de desocupación regional se ubique alrededor de 13,5% al cierre de 2020” y prosigue “Con la nueva estimación, el número de desocupados llegaría a 44,1 millones de personas, lo que representa un aumento cercano a los 18 millones con respecto al nivel de 2019 (26,1 millones de desocupados. (p. 10)

Mucho más desgarradora es la situación de la pobreza y pobreza extrema en la categoría cepaliana. Aquí el documento remite a la siguiente constatación:

La CEPAL proyecta que el número de personas en situación de pobreza se incrementará en 45,4 millones en 2020, con lo que el total de personas en situación de pobreza pasaría de 185,5 millones en 2019 a 230,9 millones en 2020, cifra que representa el 37,3% de la población latinoamericana. Dentro de este grupo, el número de personas en situación de pobreza extrema se incrementaría en 28,5 millones, pasando de 67,7 millones de personas en 2019 a 96,2 millones de personas en 2020, cifra que equivale al 15,5% del total de la población. (p. 11)

Según la CEPAL, los pronósticos en lo referente a la pobreza extrema para el caso chileno serían de un 3,4% para este año (en 2019 era de un 1,4%), y de un 15,5% de pobreza para el 2020, habiendo tenido un 9,8% en 2019. En el caso nacional, todas estas cifras pueden variar sustantivamente de aquí a fin de año, y el país podría verse enfrentado a una situación más preocupante en cuanto a tales índices, sobre todo por las cifras exponenciales de aumento de la desocupación.

2 En https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471_es.pdf

Se debe mencionar en esta introducción que, previo al desencadenamiento de la pandemia de COVID19, Chile, al igual que otros países de la región, estaba subsumido en un escenario de convulsiones y estallidos sociales. Estas reacciones de la sociedad civil en el caso chileno eran y siguen estando arraigadas en un fuerte cuestionamiento al modelo de desarrollo, a las desigualdades e inequidades sociales que se vienen arrastrando desde el retorno a la democracia. La consigna con la cual se tipificó este estallido social —“No son 30 pesos, son 30 años”— lo explicita todo. En el volumen 16 del *Barómetro de política y equidad* analizamos más exhaustivamente este estallido del 18-O.³ Lo concreto, eso sí, es que todas las reivindicaciones sociales, políticas y laborales exigidas por la sociedad civil desde el mes de octubre pasado siguen siendo válidas y se han agravado en este período de pandemia y de pospandemia.

1 El pasado nos recuerda el presente y nos alerta hacia el futuro

En una esclarecedora lámina que frecuentemente edita la prestigiosa Fundación SOL recordando los 45 años del golpe militar del 11 de septiembre de 1973, hace mención a los once pilares que sostienen el modelo neoliberal impuesto en dictadura y que se fortalecieron con los gobiernos democráticos elegidos desde 1989. Estos pilares son: 1) Plan Laboral (1979); 2) Sistema Tributario (1974–1984); 3) Sistema de Salud (1981); 4) Desnacionalización del cobre (1981); 5) Fomento forestal (1974); 6) Sistema de AFP (1981); 7) Privatización y abandono de la Educación Pública (1974); 8) Sistema bancario (1975–1986); 9) Subcontratación (1979); 10) Privatización del agua (1981); y 11) el pilar central: la Constitución Política (1980).⁴

No se analizará el conjunto de estos pilares, sino más bien aquellos que son atingentes a nuestro artículo, sea de manera directa o bien indirecta. El pilar del Código Laboral de José Piñera del año 1979 transformó radicalmente las relaciones laborales en favor de los sectores empresariales, fortaleciéndolos y debilitando de manera alevosa el poder de negociación del sindicalismo nacional, atomizando sus estructuras y vaciándolo de contenido político. La abogada laboralista María Ester Feres, analizando el último proyecto de Modernización de las Relaciones Laborales del gobierno de M. Bachelet II (2014–2018), constata: “El Plan Laboral forma parte de los ejes estratégicos del mo-

3 Jaime Ensignia, “Relaciones laborales en tiempos de crisis: la jornada laboral de las 40 horas”, en *Barómetro de política y equidad*, vol.16: La demanda ciudadana por una nueva democracia Chile y el 18/O (Santiago: Fundación Equitas / Ediciones SUR, 2019, pp. 117-118), <http://barometro.sitiosur.cl/barometros/la-demanda-ciudadana-por-una-nueva-democracia-chile-y-el-18-o>

4 Fundación Sol, “La violencia estructural y cotidiana a 42 años del golpe: Los 11 pilares dictatoriales que sostienen el modelo económico-social. Los 11 pilares dictatoriales aún vigentes, que sostienen el modelo chileno” (11 de septiembre, 2015). <https://bit.ly/2XQbWJA>,

delo neoliberal impuesto por la dictadura cívico-militar. El gran empresariado, consciente de su importancia en el modelo de acumulación vigente, ha concentrado su poder de presión, bloqueando su cambio desde los años 90 a la fecha”.⁵ En el mismo artículo, Feres Nazarala critica a la clase política y económica de los gobiernos de la Concertación y de la Nueva Mayoría: “En lo político, con la cooptación ideológica del neoliberalismo, especialmente de sectores tecnocráticos de la propias coalición gobernante [se refiere al gobierno de Bachelet II], se desarticuló —durante años y con éxito— la constitución de actores sociales populares, y con su apoyo decidido se consolidó al gran empresariado como único actor socio-político a nivel nacional” (p. 9).

Hubo transformaciones de las relaciones laborales en estos más de treinta años, eso nadie puede dudarlo. Sin embargo, en opinión mayoritaria de especialistas, de abogados, de sociólogos, cientistas políticos laborales y de dirigentes sindicales, estas transformaciones han sido de baja intensidad y, en algunos casos, cosméticas. No hubo ningún proyecto de reforma laboral que tuviese como objetivo central derogar el Código Laboral de la dictadura. En este escenario

Chile exhibe (...) un paisaje anclado en el pasado, agobiado por sujeciones institucionales que impiden, en buena parte, asumir el debate actual del futuro del sindicato y del propio trabajo, generando una brecha entre la realidad sofocada por una organización político-jurídica que la retiene bajo las formas más arcaicas y un presente desafiante de evolución vertiginosa (globalización, digitalización, transformación de formas de trabajo, adecuación y caducidad de instituciones, descrédito de la democracia, entre otras) que plantea interrogantes urgentes respecto de la organización de los trabajadores, el propio trabajo y su futuro.⁶

La deuda de la democracia y de los actores gubernamentales, de parlamentarios, partidos políticos y gremios empresariales con el mundo del trabajo, es inmensa. Como sociedad se está al debe en lo que concierne a la vida de trabajadores y trabajadoras y de sus familias, puesto que:

- no se desmontó el Código Laboral dictatorial;
- no se desmontó la Ley N° 3500 que privatizó la seguridad social y el sistema de reparto existente hasta 1981. Las Administradores de Fondo de Pensiones (AFP) pasaron a ser el corazón de una supuesta seguridad social;

5 María Ester Feres Nazarala, “Reforma laboral: Un proyecto inocuo”, en *Le Monde diplomatique* (2015, mayo), p. 9. Edición impresa.

6 Álvaro Flores M., “Relaciones laborales, cuatro décadas bajo la ortodoxia neoliberal II”, *www.elmostrador.cl*, 5 de septiembre, 2019. <https://bit.ly/3fL6nCF>

- no se ha logrado fortalecer el sistema público de salud, donde las instituciones de salud previsional (isapres) digitan los destinos de la salud de la población;
- persiste la deuda con la Educación Pública y de Calidad, más allá de avances en esta materia.

2 La política laboral del gobierno de Piñera II: entre el estallido social y la pandemia

En números anteriores del *Barómetro de política y equidad* hemos analizados los dos primeros años de la política laboral del actual gobierno. Señalamos que hubo una agenda laboral por parte del Ejecutivo que, en términos generales, era una propuesta fracasada, sobre todo en la implementación del proyecto de ley denominado Modernización Laboral para la Conciliación, Familia e Inclusión. Más evidente fue la derrota política y social del gobierno en lo referente al proyecto de ley sobre la jornada de las 40 horas.⁷ La administración del gobierno de Piñera y las autoridades del Ministerio de Trabajo y Previsión Social no tuvieron la fuerza política y social suficiente, como tampoco la fuerza de las ideas, para hegemonizar el debate a su favor. Menos aún lograron revertir esta situación en el escenario que se abrió con el estallido social a partir del 18 de octubre 2020.

Por otro lado, la sociedad civil y las organizaciones gremiales (la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF), sindicatos nacionales como la Federación de Sindicatos del Cobre (FTC), el Colegio de Profesores, la Federación Nacional de Trabajadores del Petróleo y afines de Chile (FENATRAPECH), el Movimiento No+AFP y la Central Unitaria de trabajadores (CUT) han logrado conjugar intereses y actúan unidos para levantar sus peticiones frente a un gobierno que no responde a sus demandas ni los convoca, que más bien los excluye del debate político laboral. Esta situación se ha hecho más aguda a partir de la pandemia de enfermedad por el coronavirus: el actor social y sindical ha quedado totalmente al margen de las políticas económico-sociales y sanitarias que el gobierno de Piñera lleva a cabo desde marzo al presente.

2.1 Ley N° 21.220: Trabajo a Distancia y su implementación

Esta ley fue promulgada el 24 de marzo pasado por el presidente de la República luego de pasar el tercer trámite legislativo. Conocida también como Ley del Teletrabajo, ingresó al debate parlamentario en agosto de 2018. En opinión de la ministra de Trabajo y Previsión Social, María José Zaldívar, esta normativa vino a satisfacer una necesidad de las nuevas formas del trabajo y a dar una

⁷ Ensignia, "Relaciones laborales en tiempos de crisis", pp. 119–120.

respuesta a la crisis sanitaria que se iniciaba en el país. Agradeciendo la labor parlamentaria, constataba: “Mientras más trabajadores puedan servir cumpliendo con sus labores desde sus domicilios, menos expuestos estaremos los chilenos al Coronavirus; entonces no solo apoyaron una ley que permitirá generar más empleo, sino también una norma que permitirá al país superar de manera más eficiente y rápida la crisis sanitaria que vivimos”⁸

La ley fue aprobada y puesta en marcha en pleno período de la pandemia. No ha habido un debate más riguroso que el desplegado en torno a ella, ni un tema más estudiado en las organizaciones y gremios sindicales que las implicancias de una normativa que traslada el trabajo que originalmente se hacía en oficinas o en las empresas, a los domicilios particulares de los trabajadores y trabajadoras. Se estima que cerca de un 25% de la fuerza laboral estaría en la actualidad en esta modalidad de trabajo a distancia. Se han levantado voces y opiniones críticas de abogados laboristas y representantes sindicales y gremiales en torno a la gestación de esta ley, considerando que su implementación habría estado un tanto forzada por las circunstancias del momento que vive el país. Señalan que no hay una efectiva fiscalización de lo que está significando el trabajo en casa, incluidos aspectos como horarios de trabajo, el derecho a desconexión, implementos que debe proporcionar el empleador, condiciones de trabajo seguras en el hogar y logística apropiada. Incluso se señala que, pese a lo explicitado por la misma ley en cuanto a resguardos mínimos laborales, tales normativas no se están cumpliendo y muchos empleadores estarían imponiendo exigencias laborales adicionales a sus empleados y empleadas, más allá de lo convenido y pactado. Para el representante de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el Cono Sur, Fabio Bertranou, el potencial de la modalidad remota es limitado, puesto que no todas las actividades, servicios y tareas pueden aplicarla. Constata al respecto que “para que el teletrabajo sea productivo y beneficioso para los trabajadores no solo requiere ser regulado, sino que también necesita cambios en el comportamiento y las prácticas de las empresas y los trabajadores”⁹ Esta ley, en estricto rigor, deberá ser analizada y estudiada una vez que cierta “normalidad” sanitaria y laboral se haga realidad.

2.2 Ley N° 21.227: *Protección al Empleo*

Promulgada el 31 de marzo 2020, esta ley faculta el acceso a prestaciones del Seguro de Desempleo de la Ley N° 19.728, en circunstancias excepcionales.

8 Gob.cl, “Congreso despacha nueva ley que regula el Trabajo a Distancia”, 23 de marzo, 2020. <https://www.gob.cl/noticias/congreso-despacha-nueva-ley-que-regula-el-trabajo-distancia/>

9 “Seis claves de cómo será el trabajo poscuarentena”, *El Mercurio 120 años*, domingo 31 de mayo, 2020, p. 16. <https://bit.ly/2PFXkYH>

Sus objetivos, según las autoridades de gobierno, es proteger los ingresos y fuentes de empleos de más de 4,7 millones de trabajadoras y trabajadores afectados por la emergencia de la pandemia del coronavirus. Con tal objetivo, contempla la suspensión de la relación laboral cuando exista una declaración de la autoridad que implique la paralización de actividades, o cuando el empleador y trabajador lo acuerden, posibilitando también pactar una reducción de jornada laboral. En caso de suspensión de la relación laboral, trabajadores y trabajadoras podrán acceder al seguro de cesantía, que cubre el primer mes un 70% del salario; el segundo mes, el 55% y el tercer mes, el 45%.¹⁰

La oposición política al gobierno, partidos políticos como el Socialista, Comunista, Democracia Cristiana y Partido por la Democracia, más sectores del Frente Amplio y el movimiento sindical, criticaron desde su inicio la puesta en marcha de esta ley. El argumento central es que hacía recaer los costos laborales de la pandemia en los ahorros previsionales de los trabajadores. Nuevamente quien pagaba los costos era el mundo del trabajo, mientras el sector empresarial asumiría tan solo los pagos previsionales de sus empleados. La ley les permite a trabajadores de la pequeña y mediana empresa acogerse a los “beneficios” de esta iniciativa legal, con el fin de preservar sus empleos. Sin embargo, empresas grandes y poderosas han hecho mal uso de esta ley, enviando a sus trabajadores a acogerse a ella. En definitiva, esta normativa, denominada “protección al empleo”, poco y nada hace para protegerlo y mantenerlo.¹¹ Al respecto, según una encuesta del Banco Central, cerca de la mitad de empresas acogidas a esta ley —que a fines de mayo, principios de junio, eran más de 100.000, cifra que de seguro seguirá subiendo— no podrá reintegrarlos.¹²

2.3 La “exitosa” red de protección social del gobierno

El principal asesor del presidente Piñera, jefe de asesores del segundo piso de La Moneda, el economista y militante histórico de la Unión Demócrata Independiente (UDI), Cristián Larroulet, a través de su cuenta de Tweet, el 5 de julio de 2020 enviaba el siguiente comunicado: “Red de Protección Social de Chile la más protectora de América Latina”, a lo que añadía una “Tabla de Beneficios y estimaciones de hogar y personas beneficiarias”.

¿Qué nos muestra esta tabla de beneficios?:

10 Ministerio del Trabajo y Previsión Social, “Congreso aprueba proyecto de Protección al Empleo que beneficiará a más de 4,7 millones de trabajadores”, 31 de marzo, 2020. <https://bit.ly/31H2F7t>

11 Gonzalo Martner, “Una ley insuficiente frente a un horizonte oscuro”, www.elmostrador.cl, 6 de abril de 2020.

12 Carlos Alonso, “Mercado laboral en crisis: empleo cae 20% y personas sin trabajo superan los 3 millones”, www.pulso.cl, 1 de agosto, 2020, p. 4.

- 1) Ley de Protección al Empleo: 4,7 millones de beneficiados a un costo de USD 2000 millones, inyectados al Fondo Solidario.
- 2) Bono CODIV-19: \$50.000 para 1,5 millones de familias, a un costo de USD 167 millones.
- 3) Ingreso Familiar de Emergencia (IFE-I): para una familia de cuatro personas, un ingreso de entre \$130 mil y \$260 mil; beneficia a 2 millones de hogares, con un costo de USD 830 millones.
- 4) Distribución de 2,5 millones de cajas de alimentos: beneficia a 2,5 millones de hogares, con un costo de USD 100 millones.
- 5) Inyección Fondo de Municipalidades: beneficia a todas las comunas del país, con un costo de USD 100 millones.
- 6) Ingreso mínimo garantizado: con un monto de \$59.200, beneficia a unos 670 mil trabajadores, con un costo de USD 223 millones.
- 7) Beneficio trabajadores independientes: alcanza a 1,2 millones de trabajadores, con un costo de USD 300 millones.¹³

En esta tabla no está contemplado el IFE-II, que es parte importante del llamado “Marco de Entendimiento” entre el gobierno y parte de la oposición, según el cual el Ministerio de Hacienda aprueba un monto de USD 12.000 millones con el objetivo de enfrentar la crisis actual y sostener la futura reactivación económica en un período de 24 meses. El IFE-II aumenta el apoyo a un monto de \$100.000 por persona. Pero este aumento, que es valorado por la oposición, aún está por debajo de la línea de la pobreza, cuyo valor actual es de \$170.688. Según la Fundación SOL, el IFE-II tendrá una cobertura equivalente a solo el 34% de los hogares chilenos.

Ahora bien, más allá de lo real de las medidas asumidas por el gobierno — que, entre otros aspectos, fueron desplegadas gota a gota e insuficientemente, y siempre con la advertencia del ministro de Hacienda en relación a que no era posible gastar más—, lo que el tweet de Larroulet devela es cómo las autoridades de gobierno han creído, creen y seguirán creyendo que, en materia de políticas sociales, lo están haciendo extraordinariamente bien.

Si hubiese que hacer una síntesis de esta sección del artículo, se podría afirmar lo siguiente: en la relación del gobierno con el mundo del trabajo, tanto en el período del estallido social como en el de la pandemia del COVID-19, se observa un comportamiento gubernamental con fuerte sesgo antiderechos laborales. Esto ha quedado de manifiesto en numerosos decretos emanados de la Dirección del Trabajo (DT), cuyo objetivo último, al igual que en las dos leyes revisadas —sobre trabajo a distancia y protección del empleo—, es flexibilizar al máximo el contrato laboral. Y esto con las consecuencias consabidas:

13 Cristián Larroulet, twitter.com/clarroulet?lang=es 5 de julio 2020. Reproducido en <https://twitter.com/iansalgadov/status/1279965234309083136>

situar al trabajador en una posición de desventaja ante el empleador, aislarlo de sus organizaciones sindicales y gremiales, precarizar sustantivamente las condiciones de trabajo y minimizar los pisos laborales alcanzados en las negociaciones colectivas. Paralelamente, el proyecto del Ejecutivo ha sido fortalecer aún más el poder empresarial. El desnivel entre empresariado y sindicatos se ha ampliado exponencialmente en favor del primero.

Los sindicatos y las organizaciones gremiales han visto limitado su rol en la defensa y representación de los intereses de la fuerza laboral. Un caso ejemplificador al respecto es la reciente medida del gobierno materializada en el plan "Paso a Paso Laboral", dado a conocer el 3 de agosto por los ministerios de Trabajo y Previsión Social y el de Salud, seguida por la instalación de una mesa de trabajo en que participaban únicamente el ministro de Economía y los dirigentes empresariales de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC). Los sindicatos nacionales y la CUT quedaban lisa y llanamente excluidos. Este plan ha sido severamente criticado por las organizaciones sindicales, puesto que nuevamente no se está privilegiando la salud de los trabajadores y trabajadoras, y atendiendo más bien los intereses de la economía. Por primera vez en todo este tiempo —el viernes 7 de agosto—, la dirigencia máxima de la CUT encabezada por su presidenta, Bárbara Figueroa, logró reunirse con el entonces titular de Hacienda, Ignacio Briones, para dialogar sobre la negociación del salario mínimo (el monto actual es \$320.000) entre el gobierno y la central sindical. Los dirigentes sindicales aprovecharon la ocasión para exponerle al ministro lo grave del desempleo en el país y sus repercusiones para los trabajadores y sus familias, y el malestar social que se estaba engendrando en la ciudadanía.

3 Movimiento social y sindical: consecuencias político-sociales para el período actual y pospandemia

Resulta paradójico que, en este escenario de pandemia, el trabajo, los denostados trabajo y trabajador, vuelven a ser valorados: levanten la cuarentena para que "vuelvan a trabajar", se convierte en el anhelo empresarial. Debemos cuidar la salud laboral, los puestos de trabajo y la productividad, señalan los diferentes gobiernos, incluso el gobierno de Chile, pese a que, en el caso nacional, las autoridades gubernamentales no son capaces de abrirse a lo que internacionalmente se ha denominado el Ingreso Básico Universal (IBU) como una medida protectora de la fuerza laboral. Tanto la ONU y la CEPAL como la OIT y otras organizaciones internacionales, recomiendan a los gobiernos atenuar los efectos económicos de la pandemia fijando un IBU que cubra las necesidades vitales de las personas asalariadas y sus familias.

3.1 Rearticulación del movimiento social y sindical

Las grandes manifestaciones sociales y estudiantiles que en la segunda década de este siglo *xxi* han convocado en Chile al conjunto de la ciudadanía, han sido:

- En 2011, las de universitarios y secundarios que pusieron en jaque las políticas educacionales mercantilizadas de los gobiernos de la Concertación y el primer gobierno de Piñera. Ese mismo año se realizaron masivas manifestaciones convocadas por organizaciones ambientalistas en contra del proyecto hidroeléctrico en Aysén.
- Bajo el gobierno de Bachelet II, se manifestaron miles de personas en contra de las AFP. Liderado por el dirigente sindical de los bancarios, Luis Mesina, se originó el exitoso movimiento No + AFP.
- En 2016, el inicio de las masivas manifestaciones convocadas por las organizaciones feministas y de mujeres bajo el lema “Ni una menos”.

El broche de oro de estas secuelas de manifestaciones de la sociedad civil en la segunda década del siglo son las que se iniciaron el 18-O pasado por el alza de las tarifas del sistema de transporte público en 30 pesos en la ciudad de Santiago. Esa medida originó un descontento generalizado en la población de la capital y se extendió a todas las regiones del país. Ya no fue el rechazo al alza de los 30 pesos, sino que se inició una oposición social y política masiva al modelo socioeconómico neoliberal, a la desigualdad, a los bajos salarios, a las pensiones indignas, a las deudas de los estudiantes universitarios, a la corrupción económica y política, entre otras reivindicaciones imperantes en el Chile de estas últimas cuatro décadas. Un momento cúlmine de este estallido social fue la marcha convocada el viernes 25 de octubre en Santiago y otras ciudades del país, que en la capital reunió a más un millón y medio de manifestantes, y a nivel nacional alcanzó cerca de los dos millones de personas en las calles.

El sujeto sindical y social, desde el punto de vista de su organicidad e incidencia en el debate político social, ha estado muy debilitado en estas tres últimas décadas. Ha debido actuar y moverse en un terreno político hostil en cuanto a sus luchas sociales y reivindicativas. Pero, desde el 18-O, algo ha comenzado a cambiar en cuanto a la incidencia de los movimientos sociales, sindicales y gremiales en la política nacional. En este escenario de efervescencia social se crearon la Mesa Social y el Bloque Sindical, donde sindicatos nacionales, la ANEF, el Colegio de Profesores, la Federación de Trabajadores del Cobre y la CUT, y muchos otros, participan desde sus inicios, convocando además a las movilizaciones masivas que tan solo se han interrumpido con la pandemia sanitaria del COVID-19.

El sindicalismo nacional, expresado en sus cuatro centrales sindicales —la Central Unitaria de Trabajadores; la Unión Nacional de Trabajadores; la Central Autónoma de Trabajadores; la Central de Trabajadores de Chile, dirigida por el controvertido mítico dirigente sindical, el expresidente de la CUT, Arturo Martínez—, arrastra severas debilidades organizacionales. En un reciente estudio de la Fundación SOL se analiza esta debilidad: "...tenemos que en Chile hay un total de 11.099 organizaciones sindicales, de las cuales el 56,1% corresponde a Sindicatos de tipo empresa. Esta categoría agrupa en total 6.226 organizaciones sindicales".¹⁴ En un desglose de esta cifra, se señala que un 22,2% agrupa a 2.459 sindicatos independientes; un 11,7%, a 1.298 sindicatos interempresa; un 7,8% a 870 sindicatos de establecimiento; y un 2,2%, a 246 sindicatos transitorios. El mismo estudio indica que 1.144.553 trabajadores y trabajadoras forman parte de un sindicato activo (p. 24).

La dispersión, la atomización de las organizaciones del mundo laboral, da cuenta de una cierta "pulverización sindical". Sin embargo, pese a sus dificultades estructurales, el sindicalismo nacional ha logrado convertirse en un actor sociopolítico relativamente "relevante" desde el estallido social hasta el presente, sobre todo por la presencia y acción de la CUT, y especialmente por su presidenta y su secretario general. Es innecesario reseñar en profundidad todas las iniciativas en que la CUT ha estado involucrada para dialogar con el gobierno y manifestar sus peticiones y puntos de vista sobre la realidad política y social del país. Ya el 25 de octubre de 2019, la central sindical elevaba un petitorio llamado Pliego Laboral; en noviembre de ese mismo año, junto a la Mesa Social, destacaba sus apreciaciones sobre el Acuerdo de Paz y Nueva Constitución al que había llegado parte de la oposición con el gobierno. La Declaración de Unidad Social de Rechazo al Acuerdo de Paz y Nueva Constitución expresaba, entre otras cosas, el malestar de la CUT por no haber sido consultada por los partidos políticos que firmaban ese acuerdo. Tal como lo reseña un especialista en temas laborales, "sindicatos en tiempos de crisis: reviven pero son ignorados por la autoridad", y habría que decir que también lo son por parte de la oposición al gobierno.¹⁵ El 28 de noviembre, el que en ese momento era ministro del Interior, Gonzalo Blumel, recibía a la Mesa Social, pero posteriormente no hubo por parte del Ejecutivo respuestas a los planteos de esa instancia. Una de las últimas iniciativas por parte de la CUT fue la "Propuesta de los y las trabajadoras frente a la crisis COVID-19", presentada el lunes

14 Valentina Doniez Sciolla y Recaredo Gálvez Carrasco, "Reformas en tiempos de crisis. Análisis crítico de la agenda laboral del gobierno", Documento de trabajo 2020 (Santiago: Fundación SOL, junio 2020), p. 24. <http://www.fundacionsol.cl/estudios/reformas-en-tiempos-de-crisis-2020/>

15 Pablo Pérez Ahumada, "Sindicatos en tiempos de crisis: reviven pero son ignorados por la autoridad", *CIPER*, 01 de mayo, 2020. <https://ciperchile.cl/2020/05/01/sindicatos-en-tiempos-de-crisis-reviven-pero-son-ignorados-por-la-autoridad/>

1 de junio de 2020 en la sesión del Consejo Superior Laboral, consejo tripartito, en reunión exigida por la central sindical.

En todo este tiempo, la CUT ha desempeñado un rol proactivo frente a la dramática situación en que se encuentran el país y la fuerza laboral. Una reciente encuesta del Barómetro del Trabajo de junio de este año, entrega informaciones relevantes para comprender el estado actual en que se desenvuelve el sindicalismo. A la pregunta acerca de la confianza que se tiene en las instituciones y elites, un 40% destaca a los sindicatos... aunque es cierto que la CUT tiene un 20%, al igual que la SOFOFA. A la pregunta respecto de si los sindicatos hoy, en tiempos de pandemia, son más, menos o igual de indispensables para defender los derechos de los trabajadores que antes de la pandemia, un 29% los señala como más indispensables y un 38% igual de indispensables.¹⁶ En síntesis, ha habido por parte de la sociedad civil un significativo reconocimiento a la acción del movimiento sindical y sus organizaciones.

3.2 *Mujer y trabajo bajo la pandemia*

Si hay un sector en el mercado laboral a nivel nacional que padece críticamente las consecuencias de la pandemia, es el estamento laboral femenino:

Las mujeres están sintiendo con particular fuerza el impacto de la pandemia. Se están perdiendo más empleos, pero al mismo tiempo están asumiendo más tareas no remuneradas en el hogar ante la inexistencia de la habitual red de apoyo para el cuidado de los hijos: abuelos, salas cunas o colegios. Este deterioro de la calidad de vida de las mujeres ya es una realidad, y el temor es que este escenario se profundice.¹⁷

Será evidente que, al término de esta pandemia, se elevarán exponencialmente los índices de cesantía femenina y declinará de manera importante la inserción femenina en la fuerza de trabajo. En América Latina, según diversos estudios, la inserción laboral de la mujer está entre 60% y 65%. En Chile la cifra se sitúa en un 42,6%, con una tasa de desocupación para el presente trimestre (mayo, abril, junio 2020) de un 11,7%. Un factor importante de destacar es el relacionado con los sectores de la economía en que se encuentra preferentemente el trabajo femenino, y sus condiciones laborales y salariales; al respecto, un aspecto relevante es la brecha de sueldos entre hombres y mujeres, que es en promedio un -27% para el trabajo femenino: "La mayoría de las mujeres trabajan en el sector terciario de la economía, vastamente precarizado y compuesto principalmente por comercio y servi-

16 Estudio "La Pandemia en el gran Santiago en cuarentena", Barómetro del Trabajo (Santiago: Fundación Instituto Estudios Laborales (FIEL)-CUT / MORI Chile, junio 2020). <https://bit.ly/2XQQnsf>

17 Patricio Poblete y Dayana Sánchez, "Covid borra 10 años de avance de inserción laboral femenina y amenaza con ir por más", *La Tercera* | Pulso, 5 de junio, 2020. <https://t.co/Gb5uqAhE1L?amp=1>

cios. Este es el sector que más se ha visto afectado por la crisis y en donde se espera una lentísima recuperación”.¹⁸

3.3 Índices exponenciales del desempleo

Estamos frente a una bomba de tiempo en lo que significan las cifras actuales de desempleo, señalan algunos expertos en materia laboral: “Esta es la mayor crisis laboral en décadas, superando incluso a la de 1982–1983, donde hubo disminuciones de 10% anual del empleo”.¹⁹ La situación del desempleo es crítica para el gobierno y la sociedad chilena. Las personas que carecen de trabajo oscilan en los 3 millones, con tendencia a subir en los próximos meses, sobre todo cuando se esté en condiciones de alzar la cuarentena en las ciudades más importantes del país.

La Encuesta Nacional del Empleo dada a conocer por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para el trimestre abril, mayo y junio de este año nos entrega preocupantes cifras: una tasa de desocupación oficial del orden de un 12,2%. Es la cifra más alta desde que hay registros comparables: el desempleo según sexo, para los hombres es de un 12,6% y para las mujeres, de un 11,7%. La estimación del total de ocupados descendió en un 20%; los “ocupados ausentes” representan el 18,1%, cifra que se traduce en 801.800 personas, las acogidas a la ley de Protección del Empleo. La población fuera de la fuerza de trabajo se expandió en un 31,6%. La contracción de los ocupados fue influida por el comercio (-24,0%), la construcción (-30,6%), y alojamiento y servicio de comidas (-48,5%). En tanto que, por categoría ocupacional, los principales retrocesos se observaron en los trabajadores por cuenta propia (-34,7%) y los asalariados formales (-10,0%).²⁰ El economista Gonzalo Martner realiza un interesante análisis de este Boletín del INE sobre el empleo trimestral, donde constata que “se han perdido 1,8 millones de puestos de trabajo y la tasa de desempleo efectiva alcanzó a un 30%; la caída porcentual del empleo fue mayor en las mujeres (-23,5%) que de los hombres (-17,3%); los desocupados que buscan trabajo sumaron 996,91 mil personas; la suma de los denominados ‘desempleados efectivos’ alcanza la cifra de 3,02 millones en este segundo trimestre del año”. Finalmente señala: “si se volviera a crear empleo al ritmo del mejor año reciente (2017), se necesitaría 9 años para recuperar los puestos de trabajo perdidos”.²¹

18 Mabel Araya, “Crisis del trabajo: pandemia y participación laboral femenina”, *www.elmostrador.cl*, 11 de junio, 2020. <https://www.elmostrador.cl/braga/2020/06/11/crisis-del-trabajo-pandemia-y-participacion-laboral-femenina/>

19 Carlos Alonso, “Mercado laboral en crisis: empleo cae 20% y personas sin trabajo superan los 3 millones”, *La Tercera | Pulso*, 31 de julio, 2020. <https://bit.ly/3fOThnm>

20 INE “Boletín Estadístico: Empleo Trimestral”, *www.ine.cl*, Edición Nro. 261/31 de julio de 2020,

21 Gonzalo Martner, “Se han perdido 1,8 millones de puestos de trabajo y la tasa de desempleo efectiva

En la cuenta pública del presidente Piñera (31 de agosto) frente al Congreso se anuncia un plan de reactivación económica con énfasis en la inversión y la creación de 1,4 millones de empleos, comprometiéndose un monto adicional de USD 4500 millones para la inversión pública y USD 2000 millones para iniciativas privadas y subsidios de empleos.²²

Una apretada síntesis de estas alarmantes cifras del desempleo laboral lleva a predecir que se está frente a una situación de extrema incertidumbre social, que afecta a miles de familias chilenas en relación a la exclusión del mercado de trabajo. Esto puede convertirse en un peligroso polvorín social en el Chile pos 18-O y pospandemia. Tal como lo constata una destacada periodista de la plaza, "Chile es una pradera de pasto seco. 3 millones de personas están sin trabajo. Para hacerle frente, el Pdte anunció un plan económico que para el líder de los empresarios sólo se logrará con paz social. Pero la paz social no se escribe en piedra, se construye con gestos concretos".²³

3.4 Relaciones laborales en la nueva Constitución: una breve reseña

En la actual Constitución, los temas laborales y de negociación colectiva se abordan en los números 16° y 19° del artículo 19, que declaran la libertad de trabajo, establecen la voluntariedad de la sindicalización, plantean que el derecho a la negociación colectiva es del trabajador con la empresa, y prohíbe las huelgas de empleados estatales y municipales, así como para el caso de empresas que atienden servicios de utilidad pública.²⁴

En ese párrafo está consagrado lo más esencial del tema del trabajo de la Constitución de 1980. El 26 de abril de 2020 estaban convocadas las elecciones para un plebiscito donde se dirimiría si la ciudadanía deseaba una Nueva Constitución o estaba satisfecha con la actual. Por razones sanitarias que se desprendían de la aguda crisis del COVID-19, esa fecha fue postergada para el 25 de octubre próximo.

De triunfar la alternativa que aprueba la redacción de una Nueva Constitución, la próxima etapa es la elección de los constituyentes, hombres y mujeres,

alcanzó un 30%", *www.cronicadigital.cl*, 31 de julio, 2020 [<https://bit.ly/3kGYiIV>]. Datos más actualizados en: Gonzalo Martner, "La grave crisis del empleo y sus salidas", *La Tercera* | Opinión-Voces, 7 de agosto, 2020 [<https://bit.ly/3fU9Uyk>].

22 Carlos Alonso, "Plan de reactivación pone foco en inversión y busca impulsar 1,4 millones de empleos", *La Tercera*, 1 de agosto, 2020, pp. 4-5. <https://www.pressreader.com/chile/la-tercera/20200801/281612422737288>

23 Mirna Schindler (1 de agosto, 2020), <https://twitter.com/mirnaschindler/status/1289716428904505344>. El plan al que hace mención Schindler fue señalado por el Presidente en su cuenta pública del 31 de julio 2020, y por el líder de los empresarios Juan Sutil, el nuevo presidente de la Cámara Chilena de la Producción y el Comercio (CPC).

24 Ramón Rivera, "Debate Constitucional en la economía. Trabajo, negociación colectiva, huelga, sindicatos", *El Mercurio*, domingo 12 de abril, 2020, p. B9. <https://bit.ly/3gOSMez>

que se realizará el 11 de abril de 2021 en conjunto con la elección de alcaldes, concejales y gobernadores. A partir de la elección de los constituyentes, se inicia el debate sobre los ejes centrales de esta Nueva Constitución que, por primera vez en la historia republicana de Chile, será elaborada democráticamente. En los contenidos de esta nueva Carta Magna, el mundo del trabajo, las organizaciones sindicales y gremiales, las organizaciones empresariales, los centros de pensamiento, fundaciones políticas, partidos políticos, parlamentarios y parlamentarias, abogados laboristas, entre otros muchos, tendrán mucho que aportar para relevar el tema del trabajo como un derecho constitucional que debe ser respetado y defendido.

El Foro Laboralista por una Nueva Constitución, agrupación de abogados laboristas, de sociólogos y académicos expertos en temas laborales, expresa en una declaración interna que, entre otros tópicos necesarios de debatir en materia de una Nueva Constitución, están el asegurar un verdadero diálogo social entre las partes, sindicatos y gremios de la administración pública con organizaciones empresariales y el Estado; el reconocimiento de las organizaciones de trabajadores y trabajadoras, públicas y privadas, legitimadas para negociar colectivamente; la consagración de la negociación colectiva por rama o actividad; el garantizar el derecho fundamental a la huelga y respetar los convenios fundamentales de la OIT; garantizar la participación de los trabajadores y trabajadoras en su propia empresa; reconocer el derecho a una vejez digna, garantizando un régimen previsional basado en la solidaridad y la equidad intergeneracional como principios rectores de la Seguridad Social; y, finalmente, el reconocimiento de la dignidad y el valor del trabajo.²⁵

4 Síntesis y perspectivas

Estamos frente a una de las peores crisis de la humanidad, a una crisis sistémica y con la peor contracción económica de los últimos cien años.²⁶ En el caso nacional, desde marzo a la fecha el COVID19 ha golpeado fuertemente en la economía real (empresas, industrias, sector forestal, exportador agrario, servicios, *retail*, etcétera), lo cual afecta directa y duramente al mercado laboral, al mercado informal, a las familias de los asalariados y al conjunto de la sociedad chilena. Esta situación es muy diferente de lo que se experimentó bajo la crisis *subprime*, que fue más bien una crisis financiera originada en los Estados Unidos en 2007, con sus consabidas repercusiones en el sistema financiero internacional y nacional.

25 Foro de Laboristas por una Nueva Constitución, Manifiesto "Por una Nueva Constitución que ponga al Centro el Valor del Trabajo", manifiesto interno, abril 2020.

26 Alicia Bárcena, "Desafíos de América Latina y el Caribe en la post-pandemia", exposición en la Conferencia del Foro Permanente de Política Exterior de Chile, 5 de agosto, 2020. <https://foropoliticaexterior.cl>

Frente a la actual crisis sanitaria, los planes del gobierno y la mencionada Red de Protección Social han sido insuficientes. En la mayoría de los casos, las medidas propuestas han llegado tarde y con un sinnúmero de condicionantes burocráticas. Las ayudas han sido focalizadas especialmente en los sectores vulnerables, y no universalizadas a la gran mayoría de la población que padece bajo esta pandemia. En este contexto, las autoridades no han estado al nivel de un gobierno y un Estado que debería cuidar principalmente la salud de sus ciudadanos por sobre la marcha de la economía. Esto no significa dejar de lado el crecimiento económico, pero hay momentos en que la salud prevalece sobre el otro. Parte importante de los costos de esta crisis lo han debido asumir los propios trabajadores y trabajadoras —véase tan solo la Ley de Protección del Empleo—, cuyos ingresos salen de los fondos del seguro de cesantía.

El Chile pospandemia será un país más pobre, más desigual, con altas tasas de desempleo, con mayor pobreza, y extrema pobreza; con hambre, herido en su dignidad y con una sociedad desencantada con sus autoridades. Las demandas que se originaron con el estallido social del 18-O no fueron de ninguna manera solucionadas por la mezquina Agenda Social del gobierno. Los sindicatos nacionales, las asociaciones gremiales del Estado, la CUT, levantaron estas demandas sociales y laborales en el período prepandemia y posteriormente en plena crisis sanitaria, y el gobierno hizo caso omiso de ellas.

En este sentido, no sería sorpresivo que, una vez levantadas las cuarentenas en las ciudades más importantes del país, tengamos rebrotes del estallido social —y no solo de la epidemia— en un 2.0. Precisamente la Encuesta de Criterios, entre el 27 y el 31 de julio, señala que frente a la posibilidad de un nuevo estallido, un 64% de los encuestados cree que las protestas volverán con más fuerza y serán más fuertes que las posteriores al 18-O.²⁷

La revaloración de lo público y del rol de un Estado más protector y eficiente estará, se quiera o no, más presente que en cualquier otro momento. El debate respecto del Estado que queremos y necesitamos para enfrentar los retos futuros será ineludible. La pandemia nos enseñó que el Estado subsidiario y el mercado no son capaces de dar respuesta a la envergadura de los desafíos presentes y futuros, y que han fracasado. El país clama por mayor cohesión social, más equidad, más igualdad, y más y mejor democracia, todo lo cual pone seriamente en cuestión el modelo económico neoliberal.

La pandemia ha puesto de relieve el valor del trabajo, se ha recuperado y revalorado lo público, y —con todas sus insuficiencias— el rol del Estado. Se

27 Carlos Said, “¿Un nuevo estallido? 64% cree que las protestas volverán con más fuerza que antes”, *La Tercera*, 7 de agosto, 2020, p. 30. <https://bit.ly/33PE5Eo>

hace imprescindible un nuevo pacto social. Para el mundo social, laboral y político, el itinerario para una nueva Constitución, el plebiscito del 25 de octubre y luego la elección de las personas para el cargo de constituyentes el 11 de abril del próximo año, dibuja el camino más apropiado para ir acercándose a un Nuevo Pacto Social.

Chile, un país tan inserto en la economía mundial, tendrá que tomar nota de los cambios a nivel tanto internacional como nacional que se están presentando y debe intentar adaptarse a los nuevos escenarios, si no quiere quedar al margen de estas tendencias globales y, lo más crítico, padecer de una permanente incertidumbre política, social y económica.

Del estancamiento económico a la recesión socioeconómica

Hernán Frigolett¹

El Banco Central ha presentado las cifras macroeconómicas que dan cuenta del desempeño de la economía en el segundo trimestre 2020 y ha revisado las estimaciones previamente presentadas para el primer cuarto del año: son datos que ratifican la existencia de una economía completamente estancada en los meses que siguieron al estallido social del 18-O. Este fue el remezón que faltaba para una conducción económica plagada de desaciertos, de un programa de gobierno sin plan de implementación que no fuera la deconstrucción de los avances tributarios, de derechos sociales y de mayor igualdad instalados durante la administración de la presidenta Michelle Bachelet. El programa de gobierno se centró en una conducción bajo el prisma ideológico de mantener al Estado bajo control y confirmar los enclaves de servicios de uso público altamente lucrativos para el capital privado rentista, sin contrapeso de la feble institucionalidad reguladora provista de una muy bien lubricada puerta giratoria.

Ya el cierre de 2019 mostraba el desgaste de un modelo económico incapaz de resolver los problemas de la sociedad chilena, y el surgimiento de un proceso de reforma profunda impulsado por el movimiento social, con miras a un plebiscito que determine la caducidad de la Constitución de la dictadura

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

y, mediante un inédito proceso constituyente, abra la posibilidad de que la democracia cuente con una nueva Constitución política para Chile.

El inicio del año 2020 fue traumático para la humanidad, con un anuncio amenazador en materia de salud pública: un virus de rápida propagación y elevada letalidad estaba expandiéndose alrededor del mundo. Desde China migró a todos los confines planetarios, lo que llevó a la Organización Mundial de la Salud (OMS) a decretar una pandemia que, sin herramientas de laboratorio para neutralizar el virus, dio paso a la declaración de cuarentenas en Europa. El efecto consiguiente fue la paralización de actividades económicas muy intensivas en trabajo, en un intento de reducir el contacto social para mitigar la velocidad de transmisión y evitar el colapso de los sistemas de salud. Italia, España, Reino Unido, Francia y Alemania se vieron duramente afectados, producto de una subestimación inicial de la capacidad de daño del virus, situación que dio paso a planes más severos de paralización de actividades y confinamiento de las personas.

En el mes de marzo, el virus hacía su llegada a Chile de la mano de los vacacionistas provenientes de lugares con contagios en rápido ascenso en Europa, Asia y Estados Unidos. Las autoridades sanitarias pusieron en práctica un modelo de control blando, con cuarentenas parciales, un mensaje de autocuidado y la realización de testeos rápidos, para intentar aislar y confinar los vectores de contagio. Ya a fines de marzo, servicios que se basan en atender a público que se aglomera en centros comerciales, restaurantes y hoteles fueron conminados a cerrar cortinas a lo largo del país. Luego, el fracaso de la estrategia inicial llevó a la aplicación de una emblemática cuarentena de la Región Metropolitana y de la mayor parte de las capitales regionales, decantando la crisis sanitaria en la crisis económica más profunda desde la depresión de los años 1982–1984.

El gobierno aplicó tibias medidas iniciales, comprometiendo un bono de bajo monto con una cobertura extremadamente focalizada para compensar las caídas de ingreso de los hogares de más bajas rentas, especulando con indicadores de contagio y de relativa holgura del sistema de salud para hacer frente a la pandemia. Se iniciaba, así, el calvario de la ineficacia de implementación de las medidas anunciadas, debido a un diseño de cláusulas de exclusión de dificultosa redacción y tramitación en el Congreso. En la segunda quincena de abril, la crisis fue total y se precipitaron medidas más radicales, con el consiguiente impacto en el mercado laboral, sin que aún llegaran los primeros recursos fiscales comprometidos a los hogares que veían sus capacidades de generación de ingresos cada vez más bloqueadas.

1 El proceso de deconstrucción del mercado laboral

La crisis económica se manifiesta desde dos perspectivas que predominan con matices contradictorios: una fuerte restricción de oferta que recae en actividades intensivas en trabajo, como la construcción y actividades orientadas a proveer servicios a los hogares, por un lado; y por otro, la crisis económica mundial, que afecta el intercambio comercial y la demanda por productos de exportación, en especial los no vinculados a la explotación minera. De esta forma, la tormenta perfecta se conjuga de manera tal que, junto al cierre forzoso de establecimientos, se inician cuarentenas que afectan particularmente al comercio informal: queda sin poder comprador y con restricciones de oferta, porque los puntos de venta son controlados por la autoridad, que impide su funcionamiento. Se complementa así el inmovilismo de trabajo por cuenta propia con el de asalariados.

El diseño de la protección de empleo se hace cargo de los trabajadores con contrato, al permitirles acceder al subsidio de cesantía aunque no hayan sido despedidos, creando la figura de suspensión temporal de relación laboral, pero manteniendo activo el contrato. Sin embargo, la protección produce una baja muy significativa del ingreso mensual, porque se mantiene el mecanismo de subsidio decreciente y, a partir del segundo mes, dicho aporte baja al 55% de la renta. Para el trabajo informal y por cuenta propia no hay mecanismo de protección del empleo, y se optó —con tardanza— por un subsidio directo denominado Ingreso Familiar de Emergencia, cuyo diseño obedeció a un modelo de focalización extrema que dejó a muchos hogares sin acceso, pese a cumplir con los requisitos estipulados.

Así, mientras las autoridades de salud comenzaron, sobre la marcha del fracaso inicial, a aplicar un modelo más restrictivo para contener la ola de contagios que, por un par de semanas, tuvieron al sistema hospitalario al borde del colapso, no hubo un acompañamiento con un programa de soporte de ingresos familiares. En la práctica, por las presiones ejercidas por las bancadas opositoras se fueron sucediendo sobre la marcha mejoras orientadas a atenuar los impactos del proceso de deconstrucción del mercado laboral, que se iniciaba con gran intensidad. Ahora no solo estaba operando el *shock* de oferta, sino que la merma de ingresos presionaba la demanda interna con una caída muy significativa del consumo de los hogares.

Las deficiencias del diseño de política pública para proveer de sustentación de ingresos a las familias se transfirieron a los mercados, ya que incluso las ventas de supermercados comenzaron a presentar bajas importantes. Al no haber público suficiente en las calles para constituir un poder de compra, los trabajadores empezaron a desmovilizarse y el consumo a declinar, irradiando el efecto recesivo de la oferta ahora como restricción de la demanda.

Otro de los componentes de la demanda interna que se afectó de manera importante fue la inversión, con dos procesos recesivos que generaron una depresión de la cadena de proveedores de la construcción y de las importaciones de maquinaria y equipo. En efecto, las obras de edificación entraron en fase de paralización y los trabajadores quedaron adscritos al programa de protección de empleo, práctica habitual en las transiciones de un proyecto a otro. Además, se generó una interrupción de pedidos de materiales y rápidamente la restricción de ventas se transfirió a la cadena de proveedores, con el consiguiente efecto multiplicador inverso que destruye empleos. En cuanto a la maquinaria y equipo, las empresas revaluaron sus proyectos y, dada la contracción financiera y presión de caja, decidieron su postergación, con la consiguiente cancelación de órdenes de compra y efecto sobre los importadores y la logística de transporte y montaje.

El proceso de deconstrucción del mercado laboral se manifestó en una compleja desarticulación de la oferta de trabajo que generó una brusca caída de la ocupación, cuya contrapartida no ha sido un aumento del desempleo, sino una desmovilización de trabajadores que salen de la fuerza de trabajo. La inmovilización de las personas por la cuarentena ha generado un proceso de desaliento, porque no hay condiciones para estar activamente buscando empleo o intentando un emprendimiento comercial o de servicios.

Los indicadores de desempleo tradicionales no reflejan lo que realmente ocurre y muestran el efecto parcial de cesantía como complemento de la destrucción de empleo, pero omiten la deconstrucción temporal del mercado laboral. Especial atención merece también la inactividad forzada a la que se ven enfrentadas mujeres trabajadoras, tanto dependientes como por cuenta propia.

Tabla 1. Dinámica de la deconstrucción del mercado laboral (miles de personas)

Mes	Población en edad de trabajar	Fuera de la fuerza de trabajo	Inactivo potencial activo	Fuerza de trabajo	Ocupados	Desocupados
Ene	332,12	82,51	471,19	249,61	155,74	93,87
Feb	331,23	158,74	694,97	172,48	63,31	109,17
Mar	330,28	876,68	997,52	-546,40	-680,09	133,69
Abr	329,44	1.559,65	1.255,87	-1.230,22	-1.474,75	244,54
May	328,42	1.809,59	1.323,95	-1.481,16	-1.780,22	299,06

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2020.²

² En todas las tablas, cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) sobre empleo en *Boletín Estadístico: Empleo trimestral*. Trimestre móvil (enero-marzo 2020). Edición n° 258 / 30 de abril de 2020 [https://bit.

La dinámica del mercado laboral viene mostrando problemas de índole estructural desde el segundo semestre de 2018, con una marcada disminución de la capacidad de creación de empleos, acentuada por una política económica que ha tenido numerosos desaciertos en materia de crecimiento y de estabilidad laboral. Tal proceso se acentuó luego del 18-O y se refleja de manera evidente en la incapacidad del mercado laboral de absorber el incremento de la población en edad de trabajar, como se evidencia en los meses de enero y febrero previos a la crisis.

Con la crisis sanitaria ya declarada, en el mes de marzo la población en edad de trabajar se incrementó en 330 mil personas, las cuales no pudieron ser absorbidas por el mercado laboral; a ellas se agregaron 546 mil expulsadas del mercado laboral, totalizándose el aumento de 876 mil personas que incrementarían la población fuera de la fuerza de trabajo. Sin embargo, las personas que manifestaban estar disponibles a activarse en el mercado laboral se incrementaron en casi 1 millón de personas en el mes de marzo.

En los meses de abril y mayo, el denominado proceso de deconstrucción del mercado laboral se profundizó y quedó marcado por la fuerte caída de la ocupación. Así, en el último trimestre móvil abril-junio publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), que da cuenta de la estimación estadística del mes de mayo, aparece una destrucción de empleo de 1 millón 780 mil personas. De ellas, tan solo 300 mil se mantuvieron en el mercado como desocupadas, en su mayoría cesantes, y 1 millón 481 mil personas salieron del mercado laboral; y de estas, 1 millón 323 mil manifestaban estar dispuestas a reinsertarse en cuanto hubiera un incremento en la probabilidad de emplearse, como cuenta propia o asalariado.

2 Mujeres y jóvenes, los grandes afectados estructuralmente

Las estadísticas desglosadas por sexo muestran una salida masiva de las mujeres del mercado laboral, desde puestos asalariados como también por cuenta propia, pasando mayoritariamente a quedar fuera de la fuerza de trabajo, pero potencialmente activables. Con las restricciones imperantes, con colegios cerrados y adultos mayores confinados y debiendo ser atendidos por familiares en sus necesidades básicas, han sido las mujeres las que han debido asumir tales cuidados.

ly/3lo9C6D]; y en *Encuesta Nacional de Empleo. Principales resultados trimestre abril-junio de 2020* (31 de julio 2020) [<https://bit.ly/2EqaUxs>].

Tabla 2. Repliegue del empleo de mujeres (miles de personas)

Mes	Población en edad de trabajar	Fuera de la fuerza de trabajo	Inactiva potencial activa	Fuerza de trabajo	Ocupadas	Desocupadas
Ene	165,82	16,87	312,10	148,95	110,82	38,13
Feb	165,51	69,24	445,19	96,26	29,36	66,90
Mar	165,24	477,77	567,99	-312,53	-350,29	37,76
Abr	164,92	858,33	643,01	-693,41	-749,14	55,73
May	164,64	992,63	653,93	-827,99	-894,44	66,45

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2020.

En el caso de las mujeres, la problemática de la desmovilización es percibida como más permanente, porque la caída de la ocupación, junto al aumento moderado de la desocupación, denotan una inactivación más integral, considerando que todas salen del mercado, pero solo dos tercios de ellas tienen una expectativa de reinserción más temprana. Es altamente probable que la salida del mercado laboral sea causada por hijos en edad escolar que deben quedarse en casa, y adultos mayores confinados que requieren de cuidados de familiares.

Los jóvenes, en tanto, han quedado fuera del mercado del trabajo, ya que la dinámica de fuerza de trabajo secundaria es la que aplica en condiciones de crisis, con las consiguientes restricciones sobre la contratación, en especial en puestos de trabajo de jornadas parciales. Las restricciones que han afectado al comercio han generado fuertes impactos en la empleabilidad de los jóvenes, que realizan turnos de fin de semana en los *malls* y supermercados, y ante el cierre de tales establecimientos por la pandemia, esos puestos de trabajo han desaparecido.

Tabla 3. Variación del empleo por tramos de edad (miles de personas)

Mes	Tramo de edad				
	Menor 30	30 a 59	60 a 69	70 a 79	80 a 89
Ene	36.074	85.179	33.239	-1.346	2.817
Feb	30.929	55.786	-8.750	-15.899	698
Mar	-171.290	-351.149	-104.076	-44.651	-9.234
Abr	-427.198	-771.847	-195.977	-67.403	-12.164
May	-512.633	-930.717	-241.216	-77.239	-17.700

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2020.

La disminución de la ocupación según tramos de edad se concentra en el tramo de 30 a 59 años, que es donde está la mayor parte de la población ocupada. A mayo 2020, la caída de la ocupación representa 16% de los ocupados estimados al mismo mes de 2019.

En el tramo de ocupados de menores de 30 años, la caída de la ocupación se estima al mes de mayo en torno a 513 mil personas, que representan algo más del 28% de los ocupados que se contabilizaban en mayo de 2019.

En el segmento del primer tramo de tercera edad, de 60 a 69 años, también se observa una fuerte disminución de la ocupación, la cual alcanza a 241 mil personas, que representan 27% de las casi 900 mil ocupadas en mayo 2019. En los tramos siguientes de mayores de 70 años, la caída en la ocupación representa más de 40% de los ocupados.

Tabla 4. Variación empleo femenino por tramo de edad (miles de personas)

Mes	Tramo de edad				
	Menor 30	30 a 59	60 a 69	70 a 79	80 a 89
Ene	27.905	55.194	24.505	2.132	829
Feb	22.944	19.799	-5.428	-8.234	-2
Mar	-94.372	-182.590	-48.900	-21.152	-3.402
Abr	-220.777	-406.212	-89.057	-27.049	-5.649
May	-262.790	-481.509	-110.454	-31.223	-7.984

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2020.

En cuanto a la situación del empleo femenino por tramo de edad, en el de menores de 30 años la caída de la ocupación representa casi 32% de la ocupación de mayo de 2019, y en el tramo de 30 a 59 años llega a 19%, configurando un proceso de destrucción de empleo más significativo que los resultados globales observados. En los tramos de tercera edad también se dan tasas de destrucción de empleo sostenidamente mayores que las globales, reflejando así una retirada muy intensa de las mujeres desde el mercado laboral para atender servicios del hogar.

3 La declinación de la ocupación y la postergación de la desocupación

La observación de la ocupación puede hacerse desde diversas perspectivas, como la de categorías de ocupación, que se centra en si el empleo es de características dependientes con condiciones contractuales permanentes o de plazo definido, o bien si se trata de un empleo por cuenta propia o de un emprendimiento. Otra aproximación interesante es la que vincula la calificación

del trabajador y el puesto de trabajo desempeñado, ya sea que este se realice de forma dependiente o autónoma.

La destrucción de empleo ha sido sistemática de manera muy transversal y ha afectado indistintamente a los trabajadores asalariados y a los que se desempeñan por cuenta propia. La caída de la ocupación ha venido acentuándose luego de aplicaciones de medidas sanitarias que restringen la movilidad de las personas y mantienen el “cierre de cortina” de numerosas actividades que proveen de servicios a los hogares.

Según puede leerse en la Tabla 5, la progresión de la caída de la ocupación ha sido intensa desde el mes de marzo, sin llegar aún a su punto más álgido, que debiera ser en el mes de junio; es decir, en el trimestre móvil que considera el período de la muestra de los meses de mayo-julio. Es necesario realizar un alcance metodológico para comprender que cada mes no dispone de una muestra suficientemente representativa para dar cuenta de lo que ha ocurrido en el mes específico, sino que se configura una muestra que queda repartida en tres meses, y por eso el mes de junio corresponde al trimestre móvil que deja al mes en el centro del intervalo de estimación.

Tabla 5. Distribución de la caída de la ocupación por categoría (miles de personas)

Mes	Ocupación total	Empleadores	Cuenta propia	Asalariados	Servicio doméstico
Ene	155,74	-22,90	6,70	210,00	-24,72
Feb	63,31	-15,19	-65,28	179,70	-23,39
Mar	-680,09	-79,84	-337,38	-161,41	-66,64
Abr	-1.474,75	-100,74	-550,47	-649,53	-133,11
May	-1.780,22	-127,08	-647,24	-808,23	-155,99

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2020.

La caída del empleo se ha distribuido de manera bastante transversal, pero sin duda ha sido de mayor intensidad en la categoría de empleadores, que refleja a un grupo importante de unidades productivas de menor tamaño para las cuales el “cierre de cortina” ya es definitivo, y representa una disminución de 35% con respecto al año anterior. Otro grupo fuertemente afectado ha sido el de servicio doméstico, que afecta a mujeres asalariadas y que ha visto reducirse en casi 50% el nivel de ocupación del año 2019.

La mayor incidencia en la caída de la ocupación total se encuentra en la destrucción de empleos asalariados, mayoritariamente privados, y en los trabajadores por cuenta propia, dando cuenta ambas categorías de una disminución de la ocupación de 1 millón 455 mil personas.

Las incidencias con respecto al nivel de ocupación del año anterior se presentan en la Tabla 6.

Tabla 6. Incidencia por categoría de la caída en la ocupación (miles de personas)

Año	Ocupación total	Empleadores	Cuenta propia	Asalariados	Servicio doméstico
2019	8.922,61	367,35	1.867,48	6.261,07	326,67
Var	-1.780,22	-127,08	-647,24	-808,23	-155,99
2020	7.142,39	240,28	1.220,24	5.452,84	170,68
Incidencia	-20,0%	-34,6%	-34,7%	-12,9%	-47,8%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2020.

La categoría de asalariados es la que muestra la menor incidencia, pero se debe tener en cuenta que es en este segmento que se ha centrado el programa de protección del empleo, el cual mantiene a numerosos trabajadores en una condición contractual excepcional, que se ha denominado ‘relación laboral suspendida’, y que para fines estadísticos sigue considerándoles como parte de la ocupación asalariada. Este fenómeno es eminentemente transitorio y se extenderá hasta que el programa de protección llegue a su fin, generando para muchos trabajadores un quiebre de la relación contractual. Quedarán entonces como desempleados, incorporándose a la categoría de trabajadores cesantes.

Tabla 7. Variación de los ocupados ausentes (miles de personas)

Mes	Presentes	Ausentes	Pronto retorno	Sueldo o ganancia
Ene	210,26	-54,53	-29,67	-3,84
Feb	-16,77	80,08	-31,76	30,60
Mar	-1.044,91	364,82	-13,26	284,49
Abr	-2.164,03	689,28	152,25	509,44
May	-2.582,02	801,80	216,91	586,07

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2020.

Los trabajadores ausentes son casi 1 millón 300 mil personas en un período estacional de bajo uso de vacaciones, o de ausentismo por razones de salud durante la estación invernal. Si consideramos el incremento de trabajadores ausentes como pertenecientes al grupo de asalariados, la incidencia latente de caída de la ocupación asciende a casi 26% y la destrucción de empleos podría llegar a afectar a 1 millón 610 mil personas.

Sin embargo, la dinámica de la ocupación no se ha reflejado en toda su magnitud en el registro de desocupación, que es el complemento esperado de la disminución de la ocupación en tiempos normales frente a fluctuaciones cíclicas de la actividad económica. En materia de desocupación, la cesantía es la que ha mostrado el mayor incremento, mientras que los que se incorporan al mercado han decrecido producto del desaliento imperante para lograr encontrar un empleo, que lleva a suspender todo tipo de búsqueda frente a la percepción de nula posibilidad de tener éxito. Una buena parte de los desempleados quedan a la espera de mejoras en las condiciones, o bien realizan una transición basada en ingresos transitorios que les provean algún tipo de beneficio, que seguramente aporta mayores recursos que un empleo precario informal o de cuenta propia.

Tabla 8. Evolución de la Desocupación (miles de personas)

Año	Fuerza de trabajo	Ocupados	Desocupados	Cesantes	Incorporados
2019	9.620,46	8.922,61	697,85	608,64	89,21
Var	-1.481,16	-1.780,22	299,06	329,25	-30,20
2020	8.139,29	7.142,39	996,91	937,90	59,01
Incidencia	-15,4%	-20,0%	42,9%	54,1%	-33,9%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2020.

El recuento de la deconstrucción del mercado laboral queda plasmado en las incidencias que se observan en la Tabla 8. La ocupación ha caído 20%, dejando a 1 millón 780 mil personas sin trabajo, y la desocupación consigna a prácticamente 1 millón de personas que intentan encontrar empleo. La cesantía, en tanto, se ha incrementado en un 54%, incorporando a 329 mil personas más que las estimadas en 2019, para totalizar 938 mil personas a mayo de 2020. La reducción de la fuerza de trabajo, que supera el 15%, junto a la disminución a niveles mínimos de los que intentan incorporarse al mercado laboral, son el corolario de la deconstrucción del mercado laboral.

4 La improvisación de la política pública como causa de la depresión económica

El Banco Central de Chile publicó las cuentas nacionales del segundo trimestre de 2020, graficando la crisis de oferta desencadenada por la aplicación de aquellas medidas sanitarias que generaron un cierre obligado de actividades productivas. La transferencia de tales decisiones de política al espacio productivo no fue acompañada de un programa económico de sustentación de em-

pleos y de ingresos, y la creación del desempleo inherente al “cierre de cortina” no se hizo esperar, porque las medidas fueron tardías, incompletas e insuficientes.

Tabla 9. Caída productiva e impacto en el empleo

Rama de actividad	Caída actividad tasa var 12 m (%)	Efecto empleo tasa var 12 m (%)	Caída empleo miles personas
Industrias manufactureras	-10,6	-14,8	-129,16
Construcción	-20,4	-30,6	-232,14
Comercio al por mayor y por menor	-20,6	-24,0	-419,87
Transporte y almacenamiento	-34,4	-20,2	-113,26
Servicios de alojamiento y de comida	-52,8	-48,5	-214,42
Servicios personales	-27,9	-14,1	-208,12

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2020; Banco Central de Chile, *Cuentas Nacionales de Chile. Evolución de la actividad económica segundo trimestre de 2020* [<https://bit.ly/3b2yrjD>].

Las actividades más intensas en el uso del factor trabajo aparecen como las más afectadas en términos de impactos en el empleo, con la salvedad de servicios personales, porque allí se compilan la educación y la salud, que han contenido la caída de la ocupación, en especial en los prestadores públicos o financiados por el Estado.

Las restricciones de oferta han afectado duramente a actividades como la construcción, servicios de alojamiento y restaurantes y al comercio, por los impedimentos de abrir y atender público, o por ser declarados como no esenciales. Todas estas actividades son desarrolladas por empresas de menor tamaño, del segmento de micro y pequeñas empresas, que son intensivas en mano de obra pero que no han sido el foco de la política pública en los apoyos para mantener el empleo y fortalecer su capital de trabajo, ya que muchas de ellas no son empresas bancarizadas, o se encuentran con algún grado de morosidad.

La deficiente política de sustentación de los ingresos —con un sistema de protección de empleo que ha dejado a la mayor parte de los trabajadores con cobertura de 50% de sus ingresos, y a trabajadores informales o cuenta propia sin acceso o en listas de espera por problemas del registro social de hogares y otras restricciones— al final del día ha dejado una elevada cantidad de hogares excluidos de los beneficios pecuniarios. Esta miopía del gobierno en la implementación de las políticas públicas ha generado un impacto derivado de la contracción del empleo y del ingreso, que se vincula con la demanda interna, especialmente con el consumo de los hogares.

La estimación del Banco Central es de una disminución de 22,4% en el consumo final de los hogares, que se combina con una caída de la inversión por las restricciones de oferta principalmente, pero que luego tendrá un efecto de segunda vuelta en las cadenas de proveedores y las actividades de logística. Así se refleja en la caída de las industrias manufactureras y de transporte y almacenamiento, ya que el consumo no solo se ha visto afectado en bienes y servicios más suntuarios, sino también en la canasta básica.

La disminución drástica de las importaciones, que supera el 21%, derivada principalmente de la caída del consumo final, ha generado un impacto severo en la recaudación del IVA, con el consiguiente efecto sobre servicios portuarios, transporte de carga y almacenamiento, es decir, toda la logística vinculada. Así, la depresión de la demanda interna ocasionada por un mal diseño del soporte de política económica para soslayar el impacto directo en el consumo es la que ha creado el efecto multiplicador de gasto hacia actividades de la cadena de valor del abastecimiento de los mercados regionales.

5 La lectura de los indicadores estructurales

La compilación de las encuestas de empleo ha mostrado cambios profundos en las principales categorías, los mismos que reflejan la situación de la población en edad de trabajar en su inserción en el mercado laboral. Frente a esta realidad, los indicadores estructurales también se han visto afectados de manera cruda, reflejando la magnitud de la crisis económica, la cual, si se observan las variaciones de los indicadores estructurales del mercado laboral, puede ser tildada de depresión de la economía.

Tabla 10. Tasa de participación y de ocupación

Año	Población en edad de trabajar	Fuerza de trabajo	Ocupados	Tasa de participación	Tasa de ocupación
2019	15.350,99	9.620,46	8.922,61	62,7%	58,1%
Var	328,42	-1.481,16	-1.780,22		
2020	15.679,42	8.139,29	7.142,39	51,9%	45,6%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2020.

La tasa de participación refleja la inserción en el mercado laboral de las personas que cuentan con la edad legal para trabajar. En el contexto de las economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la cifra chilena es una de las más bajas, y se ha reducido, además, desde 63% en 2019 a 52% en mayo de 2020.

La tasa de ocupación permite apreciar la capacidad de la economía para absorber a las personas que, teniendo la edad para trabajar, logran ocuparse en el mercado laboral. En nuestro caso, la tasa se desplomó desde 58,1% en 2019 a tan solo 45,6% en 2020.

En el caso de las mujeres, la contracción ha sido de mayor intensidad que la observada en el mercado laboral global. En su caso, la tasa de participación se ha desplomado desde 53% a 41%.

Tabla 11. Tasa de participación y ocupación femenina

Año	Población en edad de trabajar	Fuerza de trabajo	Ocupados	Tasa de participación	Tasa de ocupación
2019	7.839,21	4.123,53	3.802,83	52,6%	48,5%
Var	164,64	-827,99	-894,44		
2020	8.003,85	3.295,53	2.908,39	41,2%	36,3%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2020.

La tasa de ocupación femenina ha caído bruscamente desde 48,5% en mayo de 2019 a una exigua cifra de 36,3% en 2020. Recuperar los niveles de empleabilidad será un proceso prolongado, porque seguramente irá a la zaga de la mejoría de las tasas de ocupación de hombres, que también se han deteriorado fuertemente.

Tabla 12. Tasa de desocupación

Año	Fuerza de trabajo	Ocupados	Desocupados	Inactivo potencial activo	Tasa de desocupación	Tasa de desocupación ajustada
2019	9.620,46	8.922,61	697,85	696,73	7,3%	
Var	-1.481,16	-1.780,22	299,06	1.323,95		
2020	8.139,29	7.142,39	996,91	2.020,68	12,2%	28,5%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2020,

La tasa de desocupación se ha elevado desde 7,3% en 2019 a 12,2% en mayo de 2020, una variación significativa, pero que no da cuenta del real deterioro que ha sufrido el mercado laboral. Un ajuste que se puede aplicar es incrementar la estimación de los desocupados con el aumento excesivo que se ha evidenciado en la estimación de los inactivos potencialmente activos, que llegan a 1 millón 324 mil personas que se han restado del mercado laboral a

la espera de la flexibilización de las medidas sanitarias que les permitan activarse y salir en la búsqueda de empleo. La fotografía actual muestra que uno de cada tres hogares se encuentra afectado por una situación de desempleo o de empleo muy precario, y amparado por un débil programa de protección del empleo.

No obstante lo anterior, una proporción considerable de este grupo de inactivos pasará directamente a impulsar una mejoría de la tasa de ocupación, porque no aparecerán como desempleados en las encuestas, sino que serán parte de una reinserción con elevado subempleo y generando ingresos precarios, probablemente por debajo de las transferencias directas del Ingreso Familiar de Emergencia. Este grupo de inactivos prestos a reincorporarse está conformado por trabajadores cuenta propia y por asalariados mayormente empleados de manera informal, que serán los que queden por más tiempo sin poder reinsertarse y mantendrán la búsqueda de empleo, afectando la tasa de desocupación al alza.

Otro grupo de alto riesgo es el de los ocupados ausentes, que son mayoritariamente trabajadores asalariados formales que están cubiertos por el programa de protección del empleo, cuyos ingresos son financiados por el seguro de desempleo. Los sondeos de expectativas empresariales han mostrado que un número importante de pymes no podrá recontractar a todos los que están con relación laboral suspendida, que quedarán incorporados al grupo de los cesantes y se verán reflejados en la tasa de desocupación. Sin duda que los niveles de angustia de este grupo de trabajadores han ido subiendo a medida que se acercan las fechas de vencimiento del programa de protección de empleo, porque pueden verse afectados por partida doble: serán despedidos sin que se les pague indemnización, porque la empresa no cuenta con los recursos financieros para hacerlo, ya que se trata de pymes cuya liquidez y solvencia están en zona crítica; y, además, han gastado los fondos de sus cuentas individuales, quedando sin cobertura del seguro de cesantía si no se ajusta la legislación para que se les pague inmediatamente con cargo al Fondo Solidario del Seguro de Cesantía.

Las actividades que se han visto obligadas al “cierre de cortina” se enfrentarán a un período bastante largo hasta recuperar sus anteriores niveles de atención y de ventas, además de dificultárseles la recontractación de personal, porque los menores aforos en comercios, restaurantes y hoteles harán que se opere con altas tasas de capacidad ociosa y se requerirá de una menor contratación de trabajo para abastecer la restringida demanda. Las pymes de las actividades turísticas pasarán durante todo el año próximo con una actividad por debajo de lo normal, ya que el turismo interno estará

debilitado por la restricción de ingresos, y el turismo internacional solo se recuperará una vez que se disponga de una vacuna que haga más seguro el desplazamiento internacional de personas.

Así, es altamente probable que, durante todo el año 2021, la tasa de desocupación se mantenga elevada, sobre los dos dígitos, y complementada con una tasa de ocupación que solo hacia fines del año próximo podría aproximarse al 55%, pero con un subempleo bastante mayor que el observado en condiciones de mayor estabilidad del mercado laboral previo al estallido social del 18-O.

6 Síntesis de la deconstrucción del mercado laboral

La desmovilización de trabajadores del mercado laboral ha sido brutal al cierre del primer semestre del año. Son tres los fenómenos que están interactuando para explicar los más de 3 millones 600 mil trabajadores que se encuentran en situación de alejamiento de un puesto de trabajo o de un emprendimiento individual.

- Los cesantes llegan casi a un millón de personas, en su mayoría empleados de empresas de menor tamaño que han colapsado debido a la caída de las ventas por la obligación de “cierre de cortina”, y que están en proceso de búsqueda de empleo o haciendo el intento de emprender, porque la cobertura tradicional del seguro de cesantía está asociada a una rápida caída de la tasa de reemplazo a partir del segundo mes.
- Ante las restricciones impuestas por las autoridades, los cuenta propia y asalariados informales se han visto impedidos de reinsertarse y han optado por esperar que se recomponga la vida cotidiana. El grupo de inactivos con alto potencial de activarse se ha incrementado de forma significativa en más de 1 millón 323 mil personas.
- Los ocupados ausentes estimados en la encuesta nacional de empleo se aproximan a 1 millón 300 mil personas, cifra que considera a personas amparadas por el programa de protección de empleo, con licencia médica o afectada por cuarentena, o haciendo uso obligado de vacaciones por parte de sus empleadores.

La tasa de desocupación da cuenta solo de menos de la tercera parte de los trabajadores que han sido desmovilizados del mercado laboral, muchos de los cuales están muy expuestos a transitar hacia una situación de desempleo al cierre del año o al inicio del próximo.

El denominado Fondo de Emergencia Transitorio COVID-19, por 12.000 millones de dólares, acordado por el Ejecutivo y el Congreso, ya ha destinado una buena parte de sus recursos a la reactivación de medianas y grandes em-

presas, y en menor medida para la pyme y la sustentación de ingreso de las familias.

Así, es altamente probable que la tasa de desocupación se incremente de manera preocupante en el último trimestre del año, y tras ese desempleo haya condiciones de ingreso muy deterioradas, con el consiguiente reflejo en el aumento de los índices de pobreza y de pobreza extrema altamente correlacionados con el mayor desempleo y su persistencia por mayor número de meses.

Educación

El sector educación bajo el estallido social y la pandemia

Luis Navarro¹

Luis Eduardo González²

Óscar Espinoza³

Desde la primavera de 2019, Chile vive momentos excepcionales. La revuelta de octubre de 2019 provocó la eclosión de problemas sociales y políticos de lenta incubación que, sin embargo, eran de sobra conocidos y recurrentemente denunciados por técnicos y políticos de sensibilidad diversa. Frente a ellos, a regañadientes y mirando por la ventana las protestas sociales, la clase dirigente convino en un itinerario de solución que culminaba en abril de 2020 con un plebiscito para decidir la elaboración de una nueva Constitución Política. Con este horizonte, entre octubre de 2019 y marzo de 2020, el país vivió en ascuas, tomando posiciones y precauciones. La actividad social y económica se desplegó primero con timidez y luego con progresiva confianza, hasta que la COVID-19 alteró el ruterio. Ahí, desde que se (re)conoció el primer contagio y hasta mediados de mayo, el gobierno destilaba un extraño optimismo, que luego debió archivar para admitir que la emergencia sanitaria era de una magnitud impensada por ellos y que, consecuentemente, el diagnóstico se había quedado corto

- 1 Profesor, Magíster en Educación mención Administración Educacional y Doctor en Ciencias de la Educación. Investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).
- 2 Ingeniero Civil y Magíster en Educación, P. Universidad Católica de Chile. Master of Education, Ed.D. in Educational Planning, Harvard University. Investigador senior del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).
- 3 Licenciado en Historia y Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. Ed.D. in Policy, Planning and Evaluation in Education, University of Pittsburgh. Investigador de la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad de Tarapacá.

y también las estimaciones epidemiológicas y la estrategia de solución. En efecto, según pasaban las semanas, la crisis del sistema de salud no solo escaló en contagios y muertes; además se acompañó de crisis de alimentos, de actividad económica, empleo, seguridad social, transporte, vivienda y educación. El cierre forzado de entidades públicas, empresas, comercio, instituciones de educación superior y escuelas paralizó toda actividad, desnudando la fragilidad nacional para encarar una crisis sistémica y, al mismo tiempo, puso de relieve las grietas y debilidades del modelo institucional nacional instalado en dictadura y vigente con correcciones: en breve, un país todavía con importantes grados de desigualdad, fragmentación e injusticia social y económica.

La relación entre educación y sociedad es bidireccional: la educación puede ayudar a construir un país más desarrollado, inclusivo y cohesionado, pero para ello requiere que antes se garantice una plataforma de bienestar, oportunidades, recursos y disposiciones personales que en estos diez meses ha sido puesta en duda. Con ocasión del estallido social y con la aparición de la pandemia se han agudizado las desigualdades en el sistema educacional chileno. Dicho más claro, el agudo deterioro de las condiciones sociales mínimas necesarias para que los procesos educativos se desarrollen, está afectando seriamente la probabilidad de que las instituciones educativas cumplan su promesa con la sociedad. El país, como buena parte del mundo, vive una auténtica emergencia educativa, cuyos efectos son visibles en el día a día y en las consecuencias futuras asociadas a la interrupción prolongada de las actividades pedagógicas y al desmoronamiento de la débil estructura de oportunidades y activos que contenía o retenía a niños y jóvenes en escuelas, liceos e instituciones de educación superior. En efecto, con las instituciones cerradas o solo funcionando virtualmente en el caso de las universidades y colegios, el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de capacidades de distinto orden (cognitivas, sociales, actitudinales) quedan entregados a la suerte de cada uno y, sobre todo, a las condiciones y recursos que proveen el hogar y las redes familiares. Todo ello ha contribuido a una mayor profundización de la desigualdad y la injusticia socioeducativas.

Dada la dinámica y novedad de la pandemia COVID-19, sobra decir que todo lo que se escriba tiene una vigencia fugaz. Sin embargo, no cabe afirmar lo mismo respecto de la crisis y descontento con la matriz sociopolítica que llevó al movimiento de octubre y su correlato en educación. Hay ecos o resonancias de los rasgos y tensiones estructurales que exacerban los efectos del cierre de escuelas, liceos e instituciones de educación superior. En efecto, la crisis social activada en octubre pasado reavivó las discusiones estructurales del sistema educativo, incluyendo la difícil convivencia de narrativas y regulaciones de dos almas: de un lado, el cuasi mercado, el aseguramiento de la

calidad y la *accountability* como racionalidades de políticas y gestión; del otro, la perspectiva de la educación como derecho; el currículo y la experiencia educativa pertinentes; la participación y la convivencia democrática.

A su turno, la pandemia, en muy poco tiempo, desveló la realidad social de escuelas, liceos e instituciones de educación superior que reciben estudiantes de escasos recursos, poniendo en evidencia la precariedad de la infraestructura y recursos tecnológicos en establecimientos, hogares y territorios; la debilidad de capacidades docentes para la enseñanza en entornos virtuales de aprendizaje y la inconsistencia de todos los supuestos de gestión de la enseñanza y de organizaciones educativas con las exigencias sanitarias acordes a las condiciones actuales.

Por otro lado, se aprecia que la gestión del Ministerio de Educación (Mineduc) y la experiencia cotidiana de la realidad socioeducativa no han dialogado con facilidad. Para el Mineduc, la prioridad ha sido la continuidad de la implementación curricular, la preservación de los procesos que concretan la normativa y las políticas a las que adhiere ideológicamente (basta recordar la insistencia ministerial para aplicar las pruebas Simce (Sistema de Mejoramiento de la Calidad de la Educación), tanto en noviembre pasado como durante este año) y ahora último la restauración de las clases presenciales como un factor crítico para el restablecimiento de la actividad económica del país. Para las instituciones educativas y los docentes, por su parte, el foco ha estado en mantener el vínculo con los estudiantes y sus familias, mitigando los costos financieros, afectivos e instruccionales de la interrupción en los procesos formativos. Las escuelas, por ejemplo, se han convertido en lugares de recaudo y reparto de ayuda, mientras que las maestras y funcionarios se han transformado en trabajadores sociales y terapeutas. En esta misma línea, las universidades han comprometido apoyos de distinta índole a la población, en especial en las áreas de la salud e ingeniería.

Por lo anterior, el análisis y comprensión de la realidad educativa nacional en tiempo de crisis social y pandemia recomienda distinguir dos conjuntos de variables: a) los factores inerciales o de trayectoria del sistema educativo; y b) los factores de gestión y proyección del sistema educativo en pandemia como acontecimiento disruptivo de gran magnitud. Del mismo modo que es simplista atribuir la totalidad de los problemas actuales del sistema educativo a los factores inerciales (estructurales e históricos), también lo es negar su influencia afirmando que ningún país ni gobierno estaba preparado para una pandemia de este calibre y que por eso lo que ha pasado ha sido inevitable. En ese contexto, el presente capítulo tiene el propósito de indagar en torno a los efectos del estallido social y la pandemia, junto con visualizar futuras tensiones para el sector educación.

El capítulo se ha estructurado en cuatro secciones. Tras esta introducción, la primera parte da cuenta de lo ocurrido en el sistema escolar. La segunda se refiere a la educación superior y la tercera corresponde a la sección de cierre.

1 El sistema escolar

1.1 La magnitud y evolución de la crisis en el sistema escolar

Para poner en perspectiva la magnitud del problema educativo nacional, resulta ilustrativo considerar los siguientes datos referidos al sistema escolar:⁴

- Desde el 21 de octubre, en 2019 hubo 35 días sin clases (lo que equivale al 18% del total anual). En el año en curso, han transcurrido 120 días sin clases (desde el 16 de marzo, lo que hasta julio de 2020 representa 60% del año escolar⁵).
- La totalidad de escuelas y liceos (15.919 establecimientos) no tienen un funcionamiento regular, lo que implica que hay 249.865 profesores trabajando desde sus casas y 178.758 asistentes de la educación en la misma situación.
- En definitiva, hay 3.623.883 estudiantes afectados por la suspensión de clases en el sistema escolar.
- Hay 1.538.382 niños que no reciben ración de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb) en sus escuelas, lo que significa que más de 350 millones de raciones escolares no se han repartido normalmente desde el 18 de octubre (Junaeb, 2020). Desde la suspensión de clases este año, sin embargo, se han distribuido 8 millones canastas individuales Junaeb en compensación (equivalentes a 240 millones de raciones) al 7 de julio
- Según datos oficiales (Ministerio de Salud, 2020a), al 6 de agosto, la población entre 5 y 19 años que ha sido afectada por la COVID-19 equivale al 6,6% del total de contagios oficialmente registrados. Las estadísticas registran el contagio de 6024 niños de 5 a 9 años (1,5% del total), 7147 de 10 a 14 años (1,8%), 12.942 de 15 a 19 años (3,3% del total). Entre jóvenes de 20 a 24 años, por su parte, hay 31.378 contagios (8,8% del total nacional). En resumen, el 15,6% de los contagios notificados en el país (57.941 niños o jóvenes) corresponden a individuos en edad escolar o que pueden estar cursando educación superior.

Entre octubre de 2019 y agosto de 2020, el sector Educación ha vivido entre lo que puede graficarse como el descarrilamiento del modelo neoliberal y

4 Basado en datos disponibles en Ministerio de Educación (s/f a); en la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb, 2020); y en publicaciones del Mineduc descargables de en su portal.

5 Se asume un año escolar de 200 días lectivos.

la suspensión obligada de las actividades por la emergencia sanitaria. Durante el último trimestre de 2019, el foco estuvo en lograr un cierre lectivo cercano a lo planificado, mientras que el primer semestre ha transcurrido entre anuncios de medidas paliativas de la interrupción educativa, señales fallidas de reapertura de establecimientos⁶ y renovación de las clases presenciales como contribución sectorial a la reactivación económica del país.

La figura siguiente muestra una serie de hitos que permiten apreciar la deriva de la crisis desde octubre de 2019. La alteración del pasado año lectivo, sin embargo, puede entenderse como un efecto esperado de la movilización social y crisis política subyacente. En particular, dada la estacionalidad de las movilizaciones estudiantiles y docentes, el sistema educativo había podido predecir e internalizar el costo de la interrupción de clases y del funcionamiento regular de escuelas, liceos e instituciones de educación superior luego del 18 de octubre.



Figura 1. Hitos 2019-2020 de la crisis en educación. Fuente: Elaboración propia a partir de Mineduc y diversos medios de prensa.

El inicio de la emergencia sanitaria internacional, y luego pandemia, mostró una gestión gubernamental en Educación enfocada primero en generar condiciones supletorias de la enseñanza presencial en el sistema escolar, tales como la difusión de un portal de materiales didácticos (denominado “Aprendo

6 Al comienzo de la pandemia, el Mineduc proyectaba una suspensión nacional de clases escolares por un mes y anunció el reinicio para el 27 de abril. Para reducir el efecto de la suspensión, decretó un adelantamiento de las vacaciones de invierno. Pero la crisis sanitaria se agudizó y la suspensión debió extenderse por varios meses. La situación actual es de reinicio de clases en algunas comunas aisladas geográficamente (como Isla de Pascua y Juan Fernández) y de preparación de posibles reinicios en comunas que satisfagan criterios de seguridad sanitaria y control epidemiológico, según el plan “Paso a paso” del Ministerio de Salud (Ministerio de Salud 2020b).

en línea” (Ministerio de Educación, Unidad de Currículo y Evaluación, s/f), una plataforma de e-learning (Google Suite) y un canal de televisión “TV Educa” (Ministerio de Educación, s/f b). Más tarde, advirtiendo el Mineduc que la duración de la pandemia sería mayor que la esperada y que las condiciones y recursos para la educación virtual eran extremadamente disparejas en el país, se publicó una propuesta de priorización curricular,⁷ a saber, una relectura del currículo de educación parvularia y escolar nacional que indica qué objetivos y aprendizajes resultan imprescindibles de lograr para futuros aprendizajes en niveles formativos superiores. Esta edición del currículo prescrito implicó el reconocimiento formal de la imposibilidad de implementar la totalidad del currículo mandado por ley, facultando a los establecimientos a ajustar su operación asumiendo la reducción de los tiempos lectivos presenciales reales y la complejidad de una educación remota.⁸

Otras medidas del Mineduc apuntaron a los equipos directivos de escuelas y liceos y a las universidades formadoras de profesores. En concreto, la Agencia de Calidad de la Educación implementó un dispositivo de mentorías por videollamadas para equipos directivos y una evaluación de lectura y matemática y del estado socioemocional de los estudiantes cuyos establecimientos hayan retornado a clases presenciales. En el ámbito de la formación inicial docente, el Mineduc generó la “Red de tutores para Chile” (Ministerio de Educación, 2020e) con estudiantes de pedagogía en fase de práctica profesional en alianza con universidades. Esta red permite que estos estudiantes puedan realizar su práctica de manera virtual y, al mismo tiempo, apoyar a los docentes de establecimientos escolares en el aprendizaje no presencial.

1.2 El sistema de educación escolar en tiempos de crisis social y pandemia en Chile

1.2.1 Aspectos referenciales

Es todavía temprano para estimar los efectos de la pandemia en la educación general en Chile; es también difícil, porque se entrecruzan factores de gestación previa a la pandemia que remiten a la crisis sociopolítica y que también ahora se manifiestan. Esta sola consideración aconseja prudencia pues, en pri-

7 La priorización determina los aprendizajes mínimos (nivel de priorización 1) y luego los que son integra-dores y significativos para nuevos aprendizajes (nivel de priorización 2) (Véase Ministerio de Educación, Unidad de Currículo y Evaluación, s/f).

8 Siempre advirtiendo que la condición *sine qua non* es la seguridad sanitaria de estudiantes y docen-tes, las orientaciones del Mineduc autorizan también a decidir qué asignaturas se impartirán según la extensión de la jornada escolar semanal: si el establecimiento puede impartir menos de 15 horas semanales, podrá implementar hasta tres asignaturas del respectivo plan de estudios; si las horas sema-nales son 31 o más, se podrá impartir cinco o más asignaturas, según lo establecido por la Unidad de Currículum y Evaluación del Mineduc

mer lugar, habría que establecer cuál era el estado de la educación en Chile antes de la pandemia, asunto no fácil, porque el país estaba inmerso en una crisis gatillada por aquello que se ha denominado el estallido social que, por supuesto, también tuvo un significativo impacto en los procesos regulares en educación. A manera de síntesis, se puede decir que desde octubre pasado la reflexión era la pregunta por el mundo constituido en educación, qué educación se estaba desmontando y qué educación se debía instituir. En el medio, aunque menos debatida, estaba la pregunta sobre cómo se destituye esa vieja educación y cómo se estructuraría e instalaría dentro de una nueva Constitución, si así el país lo decide en octubre próximo.

Estando todavía vigente, este debate se vio forzosamente interrumpido por la emergencia sanitaria y sus efectos sociales y económicos, imponiendo otra agenda de discusión. Sin embargo, al menos temporalmente se podría establecer hitos de la discusión: a) los debates educativos previos a la declaración de los primeros contagios en Chile y sus consecuencias en la suspensión de actividades de las escuelas y universidades, y b) los problemas, críticas y debates que se han desplegado como consecuencia de las decisiones ministeriales en el contexto de la pandemia. Si resulta ineludible, también se podría establecer las interacciones y traslapes entre a) y b); vale decir, los rasgos y fallos del sistema educativo que fueron puestos en evidencia por el movimiento de octubre pasado y que en tiempos de pandemia se muestran con mayor crudeza (por ejemplo, la desigualdad educativa asociada a la segregación espacial y la crisis de financiamiento en todos los niveles educativos).

Respecto del debate pos octubre y previo a la pandemia, hay que insistir en que las protestas y movilizaciones sociales de 2019 no asignaron un relieve especial a la agenda educativa, al menos de manera específica (Navarro, 2020).⁹ Dicho de otra manera, con esas movilizaciones no se replanteó el debate educativo de las últimas décadas, manteniéndose vigente la polaridad de diagnóstico y estrategia entre partidarios del modelo de cuasi mercado y sus detractores. Las políticas y regulaciones contradictorias que resultaron de la convivencia entre las definiciones estructurales heredadas de la dictadura cívico-militar y las correcciones ortopédicas del modelo, operadas sobre todo por los gobiernos de Michelle Bachelet, siguen allí: la influencia de la lógica de subsidiariedad, competencia y libre elección como criterios decisionales para la asignación de oportunidades, apoyos y recursos son un rasgo central en el sistema escolar chileno. Al mismo tiempo, la educación pública y la acción es-

9 Para decirlo de manera gráfica, la gente de a pie no reclamó nuevas transformaciones en educación general; sin embargo, algunos académicos y grupos de interés reflataron sus demandas, arguyendo su conexión causal con el fondo del malestar social. Por ejemplo, en la ocasión, el colectivo "Alto al SIMCE" y el Colegio de Profesores repusieron su exigencia de terminar con las evaluaciones estandarizadas en el sistema escolar (Véase Falabella, 2019).

tatal se mantienen concentradas en los sectores más vulnerables, sin evidenciar capacidades para alterar la trayectoria del sistema en general, probablemente porque hay una capa cultural del cambio educativo que ha sido apenas rasguñada por las políticas públicas.

Por consiguiente, después del estallido de octubre, el sistema continuó su marcha: implementación progresiva de nuevos procesos de admisión escolar en todo el país, instalación gradual del sistema de educación pública basado en la reorganización de territorios escolares, aumento progresivo de la cobertura de educación parvularia, apoyo diferenciado a escuelas con resultados insatisfactorios crónicos en evaluaciones estandarizadas, estrategia de combate al abandono y la deserción escolar (Mineduc, 2020d).

Durante la pandemia, la gestión educativa se ha caracterizado por la respuesta a la emergencia desde el punto de vista de la política y del sistema. Esta distinción resulta necesaria, porque buena parte de los problemas que se han conocido sugieren la distancia que existe entre la comprensión del problema declarada por los actores ministeriales y la magnitud del problema que evidencian o manifiestan los docentes y familias de las escuelas, los alcaldes y autoridades locales, a través de medios de prensa. Lo llamativo de esta distinción es que manifiesta la tensión estructural entre el sistema y el mundo de la vida y, de paso, las tensiones entre la representación de la realidad que tienen quienes diseñan y gestionan políticas en abstracto y la representación de quienes deben operar en la realidad concreta que las políticas pretenden encauzar.

Visto desde los intereses del sistema, el Ministerio ha actuado con relativa rapidez. Primero el foco estuvo en habilitar una alternativa para el funcionamiento habitual del sistema en su dimensión instruccional, a saber, el paso de la enseñanza presencial a una modalidad *online*. Con tal fin se proveyó de recursos digitales para impartir asignaturas de manera remota y luego se establecieron adecuaciones curriculares (en rigor, son recortes). El segundo foco fue mitigar los efectos de la interrupción forzada imputando este receso al tiempo de vacaciones invernales (y apenas corría el mes de marzo). Así, a poco andar, esta agenda transparentó que la preocupación ministerial era la implementación curricular¹⁰ y la preservación del tiempo lectivo. Sin embargo, otras variables de efectividad de los procesos de enseñanza y aprendizaje no fueron contempladas.

En efecto, el mundo de la vida —aquel de la experiencia, de lo emergente, de los encuentros en lo cotidiano y del sentido común— fue subestimado. Las condiciones objetivas y subjetivas para la docencia y el aprendizaje desde las

¹⁰ Consistentemente, semanas más tarde (mayo), el Mineduc anunciaba la realización del Simce, una prueba sin consecuencias, se dijo (Ministerio de Educación, 2020f). El peso de la realidad llevó más tarde a la suspensión definitiva (en junio).

casas de docentes y estudiantes no eran conocidas y, prontamente, se reveló que estaban lejos de los supuestos. En el plano material u objetivo, el hacinaamiento en muchos hogares, los problemas de acceso a internet, la baja disponibilidad de computadores y de suscripciones de paquetes de datos de navegación hacían casi inviable la implementación de la enseñanza virtual (Cea et al., 2020; Márquez y Belmar, 2020). De igual manera, se tornaba complejo el seguimiento y apoyo del progreso en los aprendizajes de los estudiantes. La experiencia de enseñar como una forma de teletrabajo pasó rápidamente a ser conocida como “triple trabajo”; la vivencia de aprender se acompañó de cámaras apagadas y de incertidumbre tanto para docentes y estudiantes. Y en el plano subjetivo, los mínimos de autonomía, la motivación y la mentalidad de crecimiento que requiere la modalidad *online* para aprender no están garantizados. En ese escenario tampoco es posible saber si los adultos del hogar están en condiciones de apoyar en el proceso y, por último, los docentes también han vivido las consecuencias emocionales del confinamiento.

1.2.2 Situación del sistema escolar durante la pandemia

El problema de la política educativa: agenda ministerial, imaginarios de escuela y nuevos problemas

Entre octubre pasado y hoy (agosto de 2020), la conducción del Mineduc cambió. Al terminar febrero, Marcela Cubillos dejó el Ministerio para irse al Instituto Libertad y Desarrollo, lugar donde se elaboran documentos para el partido de derecha Unión Demócrata Independiente (UDI). En su reemplazo asumió el entonces subsecretario, Raúl Figueroa, abogado antes vinculado al centro Acción Educar, de tendencia liberal. La dirección del Mineduc durante la pandemia ha estado entonces a su cargo.

El análisis de esta conducción puede hacerse desde tres focos: a) la gobernanza de la crisis, b) la orientación y el sustento de las decisiones, c) la consideración del contexto sociocultural y educativo como encuadre de lo anterior.

La noción de gobernanza es entendida acá como la articulación entre el relato que da sentido, legitimidad y coherencia a la acción de gobierno y el entramado de estructura, estrategias y decisiones de gestión que traducen u operacionalizan dicho relato. Hay, por tanto, una dimensión políticomunicacional y una dimensión propiamente ejecutiva. En este sentido, puede afirmarse categóricamente que el Mineduc no ha logrado construir un relato sobre la crisis educativa y más bien ha estado enfocado en gestionar reactivamente la emergencia, intentando soluciones a los problemas que se derivaron de la interrupción del año lectivo y del cierre de escuelas y, especialmente ahora,

procurando el pronto retorno de las clases presenciales. Sin embargo, aunque se argumenten razones educativas (como el carácter insustituible de la escuela en la formación y la urgencia del retorno para restablecer el vínculo entre estudiantes y profesores para prevenir el abandono), la lectura desde otros actores sociales (autoridades locales, dirigentes del gremio docente y del Colegio Médico) es que lo importante es generar condiciones para la reactivación económica, pues todavía se está en un escenario donde no es posible garantizar cero contagios. De esta manera, queda de manifiesto que la autoridad no logra instalar la percepción sobre sus reales propósitos. El problema es de credibilidad en la comunicación y legitimidad de la agenda ministerial (véase, por ejemplo, Andrews, 2020; Ramírez, 2020).

La construcción discursiva de la autoridad ministerial apela a razones sistémicas, descuidando el significado expresivo de la escuela para las familias y comunidades locales. Pero hay diversas preguntas que no pueden ser respondidas ni gestionadas solo desde el punto de vista técnico instrumental: ¿qué pasa con la escuela, con los estudiantes, las familias y los docentes cuando se interrumpen las clases?, ¿qué va a pasar con los amigos y colegas?, ¿dónde está la escuela cuando la docencia no es presencial?, ¿quién cuida a los hijos ahora que las clases son *online*?, ¿quién responde las preguntas de los niños cuando surgen dudas? El relato acá no puede poner el foco en la implementación curricular y la evaluación de los aprendizajes; debe reconocer y empatizar con la subjetividad de los actores y mostrar que el Estado está de su lado, que en tiempos de pandemia es más importante el bienestar socioemocional de la comunidad escolar que la planificación del retorno a clases y el cierre administrativo del primer semestre.

En contraste, el relato ministerial se enfoca en las funciones sociales de la escuela (es el cuidado de los niños y jóvenes en sus escuelas y liceos lo que habilita a los adultos para volver al trabajo) y en los impactos en la adquisición de las competencias para el siglo XXI que tendrá el cierre de estos meses. Claramente nadie desea esto, pero también es claro que suena abstracto para las familias confinadas y las escuelas cerradas.¹¹

11 La distancia oficial con la realidad cotidiana de la educación se refleja vívidamente en un foco de política que ha tomado cierto relieve: el riesgo efectivo de exclusión educativa que acompaña el cierre de escuelas y liceos. El Mineduc es consciente del impacto que puede tener la emergencia sanitaria en términos de abandono escolar: la estimación es que dejarían de asistir a sus establecimientos más de 81 mil estudiantes, lo que, sumados a los 183 mil que la habían hecho, lleva a estimar que 264 mil estudiantes podrían no continuar sus estudios. La estrategia ministerial ha sido sensibilizar sobre este grave problema y conformar un equipo consultivo que elaborará propuestas de acción para contrarrestar el abandono (Ministerio de Educación, 2020g).

La institución escolar: ¿hay escuela cuando está cerrada y vacía?

Hay de fondo un problema epistémico en la comprensión de la crisis educativa: el Ministerio y la comunidad escolar conciben la escuela de modo distinto. Cuando las escuelas cerraron y la estrategia oficial fue la implantación de una educación remota, el Mineduc reveló que su imaginario educativo podía ser condensado en la implementación del currículo oficial (o sea, la escuela es el currículo). Más tarde comprendió que esta expectativa era desmesurada y propuso una síntesis curricular susceptible de ser implementada *online* y, recientemente, consciente de que el retorno a la presencialidad no será como antes, asumió que este año habrá asignaturas que no podrán ser enseñadas.

Todo lo hecho tiene implicancias y explicita los supuestos de la acción. El diagnóstico y la estrategia ministerial también. Por tanto, una pregunta —si no la central— es qué ha estado en juego en el sistema escolar: ¿hubo escuela pública en estos meses? Si la escuela pública es un lugar de cercanía con el diferente, sin la proximidad del otro no es posible imaginar los dilemas y soluciones de la inclusión y la convivencia ¿A quiénes se lidera cuando no hay encuentro?, ¿sobre quiénes influye un directivo en estos momentos de no escuela?, ¿qué “aula segura” es posible sin el anclaje de los otros en un mismo espacio y momento?, ¿en qué pie queda el proyecto formativo de los colegios de carisma fuerte?, ¿cómo se financia un modelo de escuela donde la cercanía está condicionada?, ¿con referencia a qué territorio educativo se planifica un Servicio Local?

Dicho lo anterior, se puede postular la hipótesis según la cual están en disputa dos concepciones de la educación y de la escuela (en el caso de la educación general). La primera es la que han manifestado las autoridades al centralizar la discusión en la implementación curricular, luego en el Simce frustrado y ahora último en la priorización de asignaturas como una forma para viabilizar la reapertura de las escuelas. La segunda concepción es aquella graficada por los actores escolares, vale decir, familias y docentes, quienes reclaman más bien el riesgo implícito en un modelo de educación a distancia que no permite la interacción y la cercanía entre los actores, empobreciendo la experiencia educativa o más bien recortándola a la mera instrucción de contenidos establecidos por el currículo formal. En las circunstancias actuales, esta modalidad tiene el riesgo de agudización de la brecha de aprendizajes, pues con la instrucción *online* de emergencia se obtura la influencia de la escuela y se potencia el peso del capital educativo del hogar. En definitiva, las ventajas de origen se reproducen y se refuerzan con la escuela cerrada y vacía.

La docencia y la implementación curricular

En relación con los profesores, el currículo y la evaluación, habría que identificar al menos tres constataciones de la escuela en pandemia: la primera es la extraordinaria disposición docente para asumir un cambio abrupto y radical de su práctica, su lugar de trabajo y los recursos para enseñar. En cuestión de días o semanas, cada docente revisó su planificación didáctica y la adecuó a una modalidad *online* impartida desde su domicilio, con cargo a su presupuesto y su plan de datos y desde su computador o celular. El borde entre oficina y hogar se disolvió, el tiempo laboral (aquel dividido en horas de aula y horas de colaboración) se fusionó con el tiempo familiar.

La segunda constatación es una derivada: hay una brecha de formación docente para implementar el currículo de manera remota o recurriendo a tecnologías de la información (TIC). Ha quedado claro que los profesores no se encuentran capacitados para esta demanda, lo que pone en abierto entredicho el impacto que han tenido las políticas educativas de incorporación de las TIC en la escuela en los últimos treinta años. La promesa de democratización de las TIC en educación se ha cumplido apenas en términos formales (acercando conectividad y equipos a las escuelas hoy cerradas), porque las habilidades y condiciones necesarias para el aprovechamiento pedagógico de este recurso no están disponibles en buena parte de las familias y docentes. De paso, queda al descubierto que la conectividad, la calidad y velocidad de la banda ancha disponibles para las escuelas son incompatibles con cualquier aspiración seria de desarrollo de la educación *online*.¹²

La tercera constatación es que el currículo escolar está sobredimensionado y que se puede flexibilizar. La llamada “priorización curricular” aprobada por el CNED (Consejo Nacional de Educación, 2020) es una muestra de ello: se puede jerarquizar objetivos y aprendizajes sin arriesgar la trayectoria y progresión de aprendizajes sustantivos. En otras palabras, se puede simplificar el currículo y favorecer su contextualización en cada escuela, en la medida en que dicho ejercicio cautele la progresión dentro del ciclo escolar, el carácter integrador y significatividad de los aprendizajes que serán imprescindibles para el ciclo siguiente. El Mineduc mostró que, superando la compartimentalización de asignaturas, el currículo es susceptible de ser concebido ya no como cobertura de contenidos, sino como un itinerario de experiencias formativas conducentes al desarrollo de competencias clave, habilidades sociales y actitudes y valores para la vida más consistentes con la sociedad imaginada para el siglo en marcha (creatividad, pensamiento crítico, comunicación y disposición al cambio,

¹² En un tácito reconocimiento de esta problemática, el gobierno anunció en mayo un plan decenal de mejora de la conexión con internet de alta velocidad para 10 mil escuelas del país (Ministerio de Educación, 2020h).

tolerancia al fracaso y la frustración, entre otras) (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: OECD, 2018; OECD s/f).

El problema de la reapertura de escuelas y el retorno a clases

Hay que decirlo claro: en el corto plazo no hay un escenario educativo pospandemia; hay un escenario de endemia¹³ con distintos grados de gestión (o sea, seguimiento y control de algunas variables sanitarias, manejo de riesgos de contagio en espacios escolares y atenuación de criterios y estándares de gestión educativa). Por tanto, no hay retorno seguro (si por ello se entiende el regreso a las condiciones previas al primer contagio), sino opciones de reactivación educativa de riesgo sociosanitario controlado en ambientes donde los contagios por COVID-19 pueden darse. Es el escenario de la educación con la presencia activa del coronavirus.

Dada lo anterior, la idea de la escuela como antes se archiva hasta que las soluciones farmacéuticas sean efectivas y posibiliten las interacciones sociales de antes. Pero esa escuela como antes es la necesaria para el restablecimiento de las actividades de las ciudades, sobre todo las productivas, las de servicios y las de consumo. Es el modo de vida que acostumbra la mayoría de la gente. De allí entonces que el debate sea cómo volver a esa realidad sin que en ello se vaya la vida de niños, jóvenes, docentes, ni de otros miembros de la comunidad educativa.

A partir de la evaluación preliminar de la experiencia reciente, los escenarios de total reemplazo de la escuela presencial fundados en la digitalización y virtualización de la enseñanza tendrán que esperar o ser ensayados en entornos acotados. La conclusión parece ser que los modelos híbridos o de mixtura variable de presencialidad y virtualización son la opción más conveniente, en tanto reconocen las posibilidades y limitaciones materiales y simbólicas de la educación *online* y, a la vez, revaloran las ventajas de la escuela presencial, mitigando los riesgos de contagio.

Los organismos internacionales han publicado informes sobre la experiencia en otros países donde la pandemia comenzó antes y que, una vez controlados los contagios y reforzado el sistema sanitario, se plantearon cómo volver a abrir las escuelas y retomar las clases presenciales. Aquí se consideran especialmente los informes de Reimers y Schleicher desde la OCDE (2020), de Bos, Minoja y Dalalson (2010) desde el BID), un trabajo basado en una consulta nacional a actores del sector educativo español (Trujillo-Sáez et al., 2020) y un informe breve preparado por el Instituto de Estudios Avanzados en Educación

13 Esto es, un escenario de permanencia de una enfermedad en el tiempo, con una carga e incidencia de casos más o menos constantes, en vez de una sucesión de brotes tras brotes (Futuro 360, 2020).

(IE) sobre experiencias de reapertura de escuelas en varios países (Kuzmanic y Valenzuela, 2020).

En rigor, la OCDE (2020) propone 25 lineamientos para la gestión del sistema educativo durante la pandemia, lo que finalmente hace que enfatizen medidas de mitigación del impacto actual y futuro de la interrupción del proceso escolar y sugieran criterios y acciones para la implementación de formas alternativas de continuidad de los procesos lectivos. Algunas de las medidas refieren a la indispensable coordinación entre autoridades de educación y de salud, la priorización de objetivos de aprendizaje, el aseguramiento de la continuidad de operaciones de las escuelas, la preocupación constante por el bienestar emocional, el fomento de comunidades de aprendizaje entre estudiantes y entre docentes, la curadoría de los tiempos de trabajo escolar, la provisión de recursos para aprender y enseñar, la promoción y creación de alianzas entre establecimientos escolares y de educación superior, el refuerzo de servicios de alimentación, la flexibilización de regulaciones para el acceso y uso de recursos financieros y la modificación de los regímenes de trabajo docente y de otros funcionarios para viabilizar y agilizar la respuesta educativa durante la emergencia sanitaria.

El documento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2020),¹⁴ en cambio, se concentra en medidas sanitarias para un retorno a clases de manera saludable: a) asegurar el distanciamiento físico,¹⁵ b) mantener las escuelas limpias y desinfectadas; c) asegurar que los niños y docentes lleguen a la escuela y se mantengan sanos; y d) asegurar el acceso a lavamanos.

14 El BID, fiel a su perspectiva, ha abordado el efecto del cierre de las escuelas en términos de capital humano, que es la manera en que entiende los aprendizajes escolares. En una publicación breve de los economistas Busso y Camacho (2020), la conclusión es directa: cuando no hay escuela, hay pérdidas de aprendizaje. La estimación sugerida por el BID es indirecta: se refiere al *summer effect*, esto es, el desaprendizaje de conocimientos entre años lectivos por el receso veraniego (“en promedio, en todos los estudios y todos los grados, los niños de estratos socioeconómicos bajos pierden alrededor de 0,05 desviaciones estándar durante el verano, o los equivalentes a 3 meses de aprendizaje”) y al perjuicio como consecuencia de huelgas docentes prolongadas (“las huelgas largas afectan negativamente las notas de los estudiantes en matemáticas, lectura y escritura. Estos efectos tienen impactos a largo plazo en los estudiantes con resultados como menos años de escolaridad, grados de la escuela secundaria con edades más avanzadas, y una mayor probabilidad de estar desempleados o no estudiar, en comparación con sus compañeros que no experimentaron una huelga de maestros”).

15 El documento del BID adopta el concepto de “distanciamiento social”, frase inexacta, pues lo que se busca es que haya una distancia física de al menos un metro entre individuos. “Distancia social” es segregación.

Tabla 1. Criterios y medidas de gestión de la reapertura de escuelas

Criterios	Medidas de gestión
Distanciamiento físico	<p>Reapertura gradual o escalonada de centros educativos, según criterios geográficos y/o nivel educativo.</p> <p>Horarios de llegada y salida también escalonados.</p> <p>Aumento del espacio entre pupitres y lugares de aprendizaje.</p> <p>Supresión de actividades lectivas grupales (clases, salidas, etc.)</p> <p>Supresión de reuniones de estudiantes en áreas comunes en tiempos de recreo o libre disposición (baños, patios, kioscos, biblioteca, etc.).</p> <p>Reducción del número de estudiantes que usan al mismo tiempo el transporte escolar.</p> <p>Restringir espacios y regular vías de circulación para evitar la congestión.</p> <p>Reorganización del horario de distribución de alimentación en la escuela.</p> <p>Concientización de la comunidad escolar sobre la importancia del distanciamiento físico.</p>
Escuelas limpias y desinfectadas	<p>Desinfección profunda de las escuelas antes del reinicio de clases.</p> <p>Sanitización frecuente y sistemática de espacios, superficies, mobiliarios e implementos durante la jornada escolar.</p> <p>Provisión de kits de limpieza y desinfección a todos los integrantes de la comunidad educativa.</p> <p>Capacitación en uso de kits de limpieza y desinfección.</p> <p>Ventilación periódica de salas y otros recintos de la escuela.</p> <p>Aumento del personal encargado de limpieza y desinfección.</p> <p>Definición de protocolo de acción en caso de detección de contagio de COVID-19.</p>
Llegada de niños y docentes a las escuelas y permanencia sana	<p>Indicación de no asistencia a clases en casos de enfermedad o sospecha de COVID-19.</p> <p>Lavado frecuente de manos y fomento del uso de mascarillas.</p> <p>Adopción de políticas de asistencia flexible a la escuela en caso de enfermedad.</p> <p>Política de comunicación permanente con familias en caso de enfermedad.</p>
Acceso a lavamanos	<p>Revisión, reparación y (re)habilitación de baños y lavamanos.</p> <p>Aseguramiento de la facilidad de acceso y uso de lavamanos y servicios higiénicos.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Bos et al. (2020).

Otro trabajo (Trujillo-Sáez et al., 2020) sugiere una síntesis de medidas para la reapertura de escuelas,¹⁶ agrupadas en cuatro dimensiones o ámbitos. La dimensión sociopolítica hace referencia al ámbito de acción ministerial y enfatiza la importancia de la coordinación y el liderazgo de una estrategia nacional, el aumento de las inversiones y recursos en las escuelas, la definición de protocolos de acción, el fortalecimiento de los apoyos profesionales en cada unidad educativa, la capacitación intensiva a docentes y personal de las escuelas en materias sanitarias y de prevención de contagios, la articulación del sector educación con autoridades, servicios locales y ONG, el apoyo a las familias en sus propias comunidades que garantice el cumplimiento de umbrales de bienestar en sus hogares.



Figura 2. Síntesis de propuestas de actuación para el reinicio del año lectivo. Fuente: Trujillo-Sáez et al. (2020).

16 Aunque desde una perspectiva más amplia, también se puede consultar Unesco (2020). El documento hace referencia a la preparación para la reapertura, la forma de retomar la continuidad de los procesos de aprendizaje y la resiliencia sistémica como lecciones para anticiparse, responder y mitigar los efectos de situaciones de esta magnitud en el futuro.

Las dimensiones organizativas, infraestructura y personal y pedagógica aluden al campo escolar propiamente tal. Las llamadas “actuaciones operativas y sociales” refieren a la gestión institucional de la docencia y los espacios educativos, así como a los ajustes en la organización del tiempo escolar. También incluye la preocupación por la relación con las familias y bienestar psicosocial de los estudiantes. La dimensión infraestructura y personal insiste en las inversiones inmediatas en contrataciones de funcionarios, equipamiento tecnológico para estudiantes y docentes y en la adecuación de espacios educativos para garantizar la seguridad sanitaria. La dimensión pedagógica se concentra en las actuaciones docentes, las que divide en aquellas referidas al diseño de experiencias de aprendizaje (el docente como “agencia”), ajustes curriculares y refuerzo educativo; y en aquellas relacionadas con el estado emocional y físico de los estudiantes como consecuencia del cierre prolongado de la escuela en estos meses de pandemia.

Por último, el informe de Kuzmanic y Valenzuela (2020) parte afirmando que reabrir las escuelas es un asunto de equidad (aunque sería mejor decir justicia social), porque el cierre de escuelas afecta más a los más pobres y vulnerables (la desigualdad enquistada en el reparto de oportunidades y activos materiales y simbólicos se ve acentuada cuando la escuela está cerrada). El segundo argumento es de protección social, porque la escuela es un espacio de contención afectiva y seguridad física y psicosocial. El tercer argumento es que la reapertura de escuelas viabiliza la reinserción laboral de padres y apoderados.

El reporte continúa señalando que las experiencias de otros países sugieren tres pilares de la reapertura: a) es indispensable que haya condiciones de seguridad sanitaria; b) es igualmente clave la comunicación y acuerdo con las comunidades escolares involucradas; y c) la modalidad de mayor pertinencia y potencial es aquella que combina recursos y estrategias pedagógicas virtuales y presenciales. A la hora de implementar la reapertura, se ha operado distinguiendo territorios, grupos o cursos; se ha pesquisado la articulación de la reapertura escolar con el restablecimiento de la actividad económica; y se juzga posible aplicar protocolos sanitarios, considerando las capacidades de docentes y estudiantes y atendiendo la infraestructura comprometida. Un elemento adicional significativo es la importancia de implementar estrategias de reparación de aprendizajes, esto es, acciones remediales o de reforzamiento de aprendizajes clave para estudiantes vulnerables o de riesgo socioeducativo.

1.3 Tensiones, desafíos y propuestas para el sistema escolar

La expectativa es que el sistema escolar esté en condiciones de reiniciar actividades presenciales conforme se controlan los contagios en los distintos territorios del país. Esta es la primera de las dificultades: el manejo de la emer-

gencia sanitaria es disparaje; algunas comunas y ciudades están en fases avanzadas de control, disminuyendo los contagios, otras todavía experimentan la agresividad del virus y otras están siendo afectadas por brotes y rebrotes. La situación es además inestable y dificulta cualquier decisión a escala nacional e incluso regional. No es posible —por ahora— planificar la reapertura de establecimientos sin atender las particularidades locales o territoriales.

El problema esencial parece ser delimitar qué es un territorio sanitariamente seguro¹⁷ que, por lo mismo, dé garantías para reactivar las actividades educativas, laborales y de cualquier naturaleza. Pero no basta esta delimitación. Una variable crítica asociada es la movilidad de la población entre comunas, sea por trabajo, por consumo o educación. En la Región Metropolitana, por ejemplo, “los datos de 2019 muestran (...) que, a lo menos, 394.745 niños, niñas y jóvenes van a un establecimiento educacional fuera de su comuna de residencia” (Rodríguez, 2020), usando el transporte público o escolar para ir y volver. Evidentemente, en el trayecto “deben compartir con otras personas pertenecientes a otras comunas de la capital en lugares reducidos donde el distanciamiento se hace difícil de practicar [Asimismo,] la evidencia de los desplazamientos indica que en los establecimientos educacionales fundamentalmente de enseñanza media, se mezclarán estudiantes provenientes de comunas con distinto nivel de contagio lo que impediría mantener controlado el avance del virus en determinadas comunas” (Rodríguez, 2020).

En el ámbito propiamente escolar, el desplazamiento de estudiantes es una consecuencia lateral de la política de subvención a la demanda que, para estos efectos, se traduce en “elegir con los pies”. Cada familia puede decidir dónde matricular a su estudiante, aunque ello signifique traslados de varios kilómetros del lugar de residencia. Como la oferta educativa se ordena geográficamente según volumen de la demanda y capacidad de pago de las familias, la accesibilidad del establecimiento se convierte en una variable de decisión familiar. En efecto, un estudio de Flores y Carrasco (2016) concluye que no todos los hogares tienen iguales oportunidades de elección de un establecimiento, pues la oferta disponible por costo o cercanía no se distribuye homogéneamente en términos de calidad. Si bien en el nivel de educación básica la cercanía es uno de los criterios de decisión, en educación media las familias están dispuestas a alejarse del hogar, si ello abre mejores oportunidades de formación para los hijos. Por tanto, el desajuste espacial de las oportunidades educativas es un rasgo estructural del sistema escolar que propicia la segrega-

17 Habría al menos tres tipos de territorio: a) las zonas geográficamente aisladas (como en los territorios insulares, zonas de altura, pueblos en valles y algunas localidades de las regiones de Aysén y Magallanes); b) las ciudades o comunas con bordes geográficos claros (como Copiapó); y c) las ciudades conformadas por comunas imbricadas (por ejemplo, La Serena y Coquimbo; el troncal conformado desde Valparaíso a las ciudades del interior; la zona Pencopolitana y la Región Metropolitana).

ción educativa. Se concluye de acá que, al tener una oferta de calidad heterogéneamente repartida en los barrios y territorios, el sistema educativo aporta un factor de riesgo sanitario en la actual coyuntura.

Los territorios que pueden reiniciar actividades, en general, son también aquellos que tienen ventajas educativas (descontando las zonas aisladas geográficamente). Las posibilidades de reapertura de establecimientos, entonces, podrían favorecer a quienes residen en mejores barrios y perjudicar a quienes viven en sectores de pobreza y marginalidad. Es otro riesgo asociado a la segregación, pero esta vez a la segregación espacial, sobre todo en las grandes ciudades.

Suponiendo, por otro lado, que se encuentre una solución práctica al problema del traslado de estudiantes y docentes entre comunas o zonas con distinto grado de contagio, resta resolver el problema dentro de los establecimientos. Los criterios de distancia social dentro del aula significarán un reto mayor, sobre todo en escuelas y liceos privados subvencionados, pues los incentivos financieros para estos establecimientos son de volumen: mientras más estudiantes, más ingresos. Esto ahora muestra ser un obstáculo para una solución a la crisis: según datos OECD (Mineduc, 2019), el tamaño promedio de los cursos en establecimientos privados subvencionados es de 31 estudiantes por sala, un 34% superior a la recomendación del BID de 19 alumnos y 1 profesor por aula para cumplir con el criterio de distancia sanitaria segura (Bos et al., 2020).

En síntesis, todavía no están dadas las condiciones para la reapertura plena de las escuelas. Aunque no es la escuela, para evitar la profundización de la brecha de aprendizajes y el rezago educativo, la estrategia debe seguir siendo una experiencia enriquecida de educación no presencial, basada en la priorización curricular y reforzada con recursos tecnológicos para estudiantes y docentes en sus hogares, tutores académicos *online*, y a través de Redes Sociales (RRSS) que identifiquen necesidades educativas, promuevan rutinas y multipliquen buenas prácticas de aprendizaje remoto, becas de paquetes de datos para asegurar la conectividad y una plataforma de planes instruccionales de aula para todos los niveles. Esto implica necesariamente un proceso de centralización de la implementación curricular que ponga a disposición de las escuelas y liceos todos los recursos y apoyos que potencien el aprovechamiento de las oportunidades de aprendizaje. Significa, además, que los docentes deberán ser capacitados de inmediato y que los equipos de gestión deberán constituir comunidades profesionales y redes territoriales de coordinación, seguimiento y apoyo mutuo. Mientras dure la incerteza, el currículo, la convivencia escolar y las relaciones con las familias deben sostenerse de manera no presencial y actuar como una copia activa de seguridad (o *backup*) de la escuela presencial.

A la vez, es indispensable trabajar en la habilitación de la escuela presencial, no por razones de implementación curricular, sino por el desarrollo socioemocional de niños y jóvenes. Dado lo dicho en los párrafos anteriores, la reapertura de escuelas tiene necesariamente que contemplar un esquema de tiempos lectivos presenciales y trabajo a distancia que impliquen reducir al menos en un tercio la cantidad de estudiantes por curso. La estrategia de una escuela de emergencia construida desde la versión no presencial (*backup*) es también la base de la modalidad híbrida (especialmente en enseñanza media),¹⁸ para lo cual se requerirá modificar la jornada y la extensión de la semana escolar para disponer de horarios diferidos de inicio y conclusión de jornada por cursos o niveles educativos. Sobre la base del currículo priorizado, se debería también programar unidades de aprendizaje desplegadas y evaluables en no más de dos semanas, criterio que permitiría atenuar el impacto de una nueva suspensión de la asistencia a clases por rebrotes de contagio. A la vez, el diseño instruccional deberá contemplar un flujo instruccional con asistencia en aula y sin ella, de manera que —frente a una nueva interrupción— la unidad didáctica sea susceptible de implementación y evaluación con apoyo tutorial remoto. Un diseño como este, a la vez, muy probablemente supondrá reforzar el plantel docente para ofrecer apoyo pedagógico a los estudiantes.

Cuando la escuela esté en funcionamiento, la acción docente debería centrarse en la consulta y el refuerzo, el apoyo y la contención. El centro debe ser la convivencia, los afectos y el bienestar emocional, no la enseñanza en aula. Talleres, juegos, actividades de arte, deportes y recreación deben tener lugar cada vez que sea posible, dando preferencia a quienes asisten a la escuela básica, sobre la base de grupos estables de estudiantes. El foco debe ser restaurar la confianza y revitalizar la convivencia. En este esquema, la escuela debe expandirse cada vez que sea posible a lugares abiertos con potencial educativo (parques, multicanchas, gimnasios y todo recinto público amplio y ventilado).

2 El sistema de educación superior bajo el estallido social y la pandemia

2.1 Aspectos referenciales

En términos estructurales, la educación superior en Chile ha pasado en las últimas décadas por tres periodos caracterizados por proyectos políticos diferentes, amparados en concepciones disímiles acerca del rol del Estado y con distintas orientaciones para el sector educativo expresadas en los programas de gobierno. Estas son el proyecto socialista de Salvador Allende (1970–1973); el

¹⁸ Asumiendo mayores grados de autonomía y mayor apropiación de recursos virtuales en este grupo etario.

proyecto neoliberal privatizante de la dictadura de Pinochet (1973–1990), que, con algunas modificaciones cosméticas, se mantuvo durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia; y el proyecto que intenta recuperar un rol un poco más protagónico del Estado, impulsado por el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014–2018). El estallido social iniciado el 18 de octubre de 2019 encuentra, por tanto, a la educación superior en un proceso de transición aparente, que se expresa en la implementación de la nueva Ley de Educación Superior promulgada el año 2018. Se desconoce aún el impacto real que tendrá dicha ley y las acciones que han ido adoptándose en función de ella, tales como la creación de la Subsecretaría de Educación Superior, la Superintendencia de Educación Superior y la Comisión Nacional de Acreditación. No obstante, no es esperable que bajo el gobierno de Sebastián Piñera (2018–2022) se regule con firmeza el sistema terciario, porque ello atentaría contra su ideario y aquel de los grupos dominantes más conservadores, incluyendo, por cierto, al empresariado.

Los distintos proyectos educativos vinculados al desarrollo social se sustentan en diferentes enfoques relacionados con los fines que se le asignan a la educación y que pueden clasificarse en dos modelos pedagógicos. Uno de ellos se centra en los efectos, es decir, en los resultados esperados. El segundo prioriza los procesos educativos. Cualquiera de estos dos modelos puede estar focalizado ya sea en un cambio individual o en un cambio colectivo o social.

Desde esta perspectiva, durante la dictadura militar el proyecto educativo correspondía más bien a un modelo pedagógico que enfatizaba los resultados y que estaba centrado en el cambio individual. La función de la educación era contribuir a la adaptación de cada persona al modelo de sociedad neoliberal. De acuerdo con este criterio, la educación tenía una función social seleccionadora y discriminativa. La educación superior se entendía como una actividad cuyo sentido fundamental solo era proveer los recursos humanos para las demandas del sector productivo. El aprendizaje, en este caso, se apoyaba comúnmente en la psicología neoconductista, por su identificación con la planificación cultural y el control del comportamiento humano.

Durante el gobierno de Allende e incipientemente durante el segundo gobierno de Bachelet, la educación daba más relevancia a los procesos y al cambio social. La función de la educación en este modelo era crear las condiciones para un cambio social. La educación superior, además de formar recursos humanos especializados, pretendía contribuir a crear cultura, producir conciencia colectiva, generar potencialidad de diálogo. Se pretendía que las personas pudieran desarrollar sus capacidades para explorar alternativas, para ser críticas frente a la realidad y para compartir sus conocimientos y experiencias con otros. La docencia se abrió a la posibilidad del aprendizaje por descu-

brimiento, a la investigación acción y a la investigación protagónica. También había una fuerte influencia de la teoría de la apropiación cultural.

El estallido social y la pandemia se dan justo en un periodo de transición que, en parte, fue truncado por la elección de Piñera, lo cual ha hecho más compleja la situación y ha develado más claramente las diferencias y contradicciones entre uno y otro modelo.

La docencia universitaria, por otra parte, también ha tenido una evolución importante en las últimas décadas, transitando por tres estadios. En el primero, la formación estaba centrada en contenidos. Los profesores, que tenían más acceso a la literatura, eran transmisores de los conocimientos a estudiantes pasivos que los memorizaban. Un segundo estadio surgió en los años setenta con los objetivos operacionales, que anexaban a los contenidos los comportamientos asociadas a su utilización. A mediados de los años noventa, debido a la presión del sector productivo europeo, comenzó a complementarse este enfoque con la incorporación de “competencias” asociadas a un aprendizaje basado en la ejercitación del desempeño laboral. Dicho desempeño se puede estandarizar por medio de un marco de cualificaciones que permite reconocer las capacidades adquiridas y facilitar el intercambio transnacional de profesionales. En este estadio, los estudiantes pasaron a ser más protagonistas de su aprendizaje y los profesores asumieron un rol de guías y evaluadores. En los años recientes ha surgido un tercer estadio, asociado al concepto de formación integral, que adiciona a la formación técnica un relevamiento de las competencias blandas y un componente ético. En este esquema los estudiantes son protagonistas del aprendizaje, pero con discernimiento valórico que le da sentido. Los profesores siguen siendo guías y evaluadores, pero además son un ejemplo para seguir. Sin lugar a duda, la crisis actual ha mostrado la necesidad de transitar a este tercer estadio y superar aquella formación supeditada exclusivamente a las demandas del sector productivo.

2.2 La crisis social y sanitaria devela la realidad de la educación superior y las debilidades para enfrentarla

Tanto el estallido social como la pandemia han dejado en evidencia que en el caso de la educación superior (ES) confluyen tres eventos que revelan la debilidad del modelo neoliberal para enfrentar una situación compleja y multifacética: a) las dificultades para enfrentar los efectos y estragos de la pandemia y el estallido social, con las consiguientes implicancias para el Estado y la gobernabilidad-sustentabilidad de las instituciones del nivel terciario; b) la indefensión en que se encuentran los estudiantes de sectores más vulnerables para cursar estudios de manera remota por los altos costos que ello supone, lo que pone en riesgo su continuidad en el sistema; c) la pérdida de matrícula en

las instituciones de educación superior (IES) está generando serios problemas de operación, lo que ha derivado tanto en el despido de personal académico y administrativo como en la rebaja de remuneraciones, todo lo cual está generando inestabilidad, incertidumbre y malestar en el sector. El gobierno, en general, ha tenido una posición pasiva frente a la educación de nivel terciario.

A lo anterior se suman las dificultades para implementar la Ley 21.091 de Educación Superior promulgada en mayo del año 2018 (LES, 2018). En dicha ley se releva la función del Estado y se establece la gratuidad para los sectores más vulnerables, aun cuando tal condición comenzó a implementarse a contar del año 2016 vía glosa presupuestaria. Esta ley, cuya tramitación duró más de dos años, develó las tensiones existentes en el país entre las distintas posiciones ideológicas frente a la educación y al rol que le correspondía al Estado frente a ella. En los párrafos siguientes se analiza la situación de la educación superior durante la crisis en tres niveles: sistema, institucionalidad y funciones académicas de docencia, investigación y vinculación con el medio.

2.2.1 Situación a nivel de sistema de educación superior

La LES 2018 ha implicado un cambio en el sistema de Educación Superior, otorgándole una mayor participación al Estado en su función reguladora y fiscalizadora y generando un nuevo escenario en los ámbitos administrativo y de financiamiento, situación que comenzó a visualizarse poco tiempo antes de producirse la crisis. En efecto, se produjo una modificación en la estructura organizacional del Ministerio de Educación (Mineduc) tras la creación de la Subsecretaría y la Superintendencia de Educación Superior, que le otorgó mayores atribuciones al Estado para la supervisión y regulación del sistema de ES. Ello implicó que, en el año 2019, se aplicaran nuevos requerimientos para las instituciones, tales como la obligatoriedad de informar quiénes son los controladores y la entrega semestral de los estados financieros. Además, se solicitó información sobre sus partes relacionadas e informar sobre todas las operaciones que implicaran una transferencia de recursos, servicios u obligaciones, incluyendo las operaciones realizadas por los directivos, sus cónyuges, convivientes civiles y parientes hasta segundo grado (Said, 2020a).

La nueva ley del año 2018 ha permitido, por una parte, consolidar legalmente la instauración del régimen de gratuidad para el caso de las entidades que se han suscrito a este beneficio. Ello ha representado un verdadero balón de oxígeno para las IES, dado que les ha permitido sostener parcialmente su actividad docente en forma virtual en un periodo prolongado (desde marzo a la fecha). Por otra parte, la ley en comento le ha permitido al Estado mantener cierta regulación (muy incipiente todavía, de cualquier manera) a través de la Superintendencia de Educación Superior. Además, si bien es cierto los proce-

sos de acreditación se suspendieron temporalmente tras el inicio del estallido social, actualmente se han vuelto a implementar, aunque de manera virtual debido a la pandemia.

La supervisión más estricta que ha realizado el Estado al amparo de la nueva ley no ha sido óbice para realizar lo que se ha denominado “transferencias de controlador” de las universidades. Es así como la Universidad San Sebastián pasó a ser controladora de la Universidad Gabriela Mistral, que estaba en manos de la Sociedad Apostólica Sodalicio de Vida Cristiana y que presentaba pérdidas por casi tres mil millones de pesos (*El Mostrador*, 2020a). Asimismo, a fines del año 2019, el dueño de la Universidad Bolivariana y del Instituto Profesional Valle Central pasó a ser el único controlador de la Universidad de Aconcagua, con lo cual incrementó su matrícula en 5 mil nuevos estudiantes y amplió su cobertura a 17 sedes a lo largo del país (Vega y Pérez, 2020). Estas situaciones dejan entrever lo débil que es el régimen regulatorio y el rol que desempeñan las instituciones responsables de velar por el buen y correcto funcionamiento de las IES. Resulta inconcebible que un sostenedor de instituciones privadas que no se encuentran acreditadas ante la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) compre la cartera de estudiantes de otra universidad igualmente no acreditada. Cabe preguntarse qué hace al respecto la CNA. Por qué no interviene en esta situación de suyo irregular y que impide ciertamente la consolidación del sistema, al ampararse en prácticas mercantilistas totalmente reñidas con la transparencia y el logro de un sistema y oferta de calidad. Lo anterior va en absoluto desmedro de jóvenes vulnerables y de escasos recursos que depositan sus confianzas en una institucionalidad que no les garantiza acceder a una oferta educativa de calidad, perpetuando así las inequidades del sistema terciario.

La crisis social y sanitaria ha demostrado que la regulación y el funcionamiento del sistema de educación superior, basado en la lógica del libre mercado, resultan insostenible en las condiciones actuales. En efecto, quienes en los años ochenta argumentaban que la participación del Estado debía restringirse al mínimo, porque la ley de la oferta y la demanda les permitiría sobrevivir solo a aquellas instituciones que por su calidad atrajeran suficientes estudiantes para autofinanciarse, en la actualidad están solicitando mayores aportes del Estado para ser viables.

De hecho, en el actual escenario, es poco factible que en el corto y mediano plazo se sostengan instituciones de educación superior autosustentadas, fuertemente competitivas entre ellas y financiándose principalmente por la vía de los aportes de sus estudiantes. Se ha evidenciado la necesidad de una mayor regulación hacia el sector privado y del apoyo financiero del Estado a sus instituciones (estatales y públicas tradicionales). En este sentido, resulta

preocupante que algunas instituciones privadas estén solicitando adscribirse a la gratuidad para solventar la crisis financiera que ha generado el estallido social y la pandemia.¹⁹ En esta misma línea, la Corporación de Universidades Privadas (CUP) le ha solicitado al Mineduc apoyo económico para enfrenar la crisis y asumir los costos adicionales que le ha implicado la docencia no presencial, la deserción y el incremento de la morosidad en el pago de los aranceles. Igualmente, dicha corporación solicitó una línea especial del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios, acortar los plazos para el abono del Crédito con Aval del Estado (CAE) y anticipar el abono de las becas. Bajo el escenario descrito, el Estado de Chile debiera procurar el apoyo a sus instituciones y no seguir subsidiando al sector privado. Se requiere con urgencia, como primera prioridad, atender a las necesidades más inmediatas de las instituciones estatales.

Otro de los episodios que muestra la tensión entre las lógicas que se dan al interior del sistema de educación superior quedó en evidencia en una solicitud al Mineduc que realizaron las universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) para aumentar del 30% al 50% el uso de los excedentes del Fondo de Crédito Solidario a fin de paliar el impacto de la crisis. Lo anterior se da en el marco de una propuesta ministerial conocida recientemente, que busca entregar parte de dichos recursos asignados a las universidades del CRUCH (no gastados) al sector privado. El gobierno, que tiende a favorecer al sector privado, condicionó la aceptación del requerimiento del CRUCH a que se estableciera un fondo común que beneficiara también a las entidades privadas que no forman parte de esta entidad y que no reciben esos fondos. Dicha respuesta fue rechazada, en particular por los rectores de las universidades estatales, por considerarla inapropiada y atentatoria contra sus intereses (Consortio de Universidades Estatales de Chile, 2020).

Un cambio importante a nivel de sistema que se ha dado en forma paralela al tema financiero y regulatorio dice relación con la modificación de los procesos de selección y admisión. En efecto, la Prueba de Selección Universitaria (PSU), estructurada con base en los contenidos de los programas de enseñanza media, ha sido duramente cuestionada por los estudiantes secundarios, debido a que evalúa esencialmente contenidos y, en menor medida, habilidades, favoreciendo a los estudiantes que cursan estudios en los colegios particulares

19 Las universidades Mayor y Bernardo O'Higgins, el instituto profesional Escuela de Contadores, los centros de formación técnica Santo Tomás y Lota Arauco, con una matrícula total de 64.807 estudiantes, solicitaron en fecha reciente al Mineduc incorporarse al régimen de gratuidad. Curioso resulta constatar que el rector de la U. Mayor, que se opuso fervorosamente a la nueva Ley de 2018 que estableció la gratuidad, señaló hace algunas semanas que ante el complejo escenario económico que se vive en la actualidad era necesario "reinventarse", en alusión a la solicitud hecha por su Universidad al Mineduc para ser incorporada al régimen de gratuidad (Covarrubias, 2019).

pagados. Esa situación de inequidad generó a fines del año pasado una ola de protestas estudiantiles, que perturbaron la aplicación de la PSU. Dada esta situación, y considerando que la nueva Ley de Educación Superior entregaba la administración de un sistema de selección nacional unificado al Mineduc, a partir de este año se comenzará a aplicar la Prueba de Transición (PT) basada en habilidades, lo cual generaría mayor equidad. Además, varias universidades han decidido dar mayor ponderación a las calificaciones de la educación secundaria y al ranquin de los postulantes en sus respectivos cursos (enseñanza media).

2.2.2 Situación a nivel de las instituciones de educación superior

En términos institucionales, el estallido social y la pandemia han obligado a las entidades de educación superior a realizar ajustes importantes en los planes estratégicos y en el trabajo programado para los próximos años, lo cual retardará su desarrollo y, en algunos casos críticos, afectará su sustentabilidad. La crisis ha generado dos problemas cruciales que están concatenados entre sí: el financiamiento institucional y la reducción del número de estudiantes por abandono o congelamiento de los estudios.

Financiamiento institucional

El régimen de autofinanciamiento de las universidades establecido en 1981 se ha modificado parcialmente, debido a la incorporación creciente de ayudas estudiantiles y de la implementación de la gratuidad (Espinoza y González, 2016). La distribución actual de los aportes estatales destinados a ayudas estudiantiles es de 53,4% en becas y créditos, y un 46,6% destinado a la gratuidad para los estudiantes pertenecientes a los seis deciles de menores ingresos que asisten a las entidades que tienen este beneficio (Brunner y Labraña, 2018).

En el contexto actual, las IES se han visto gravemente afectadas en materia financiera por tres factores: a) la reducción de ingresos por aranceles atribuibles a la crisis y que se explica por un incremento de la morosidad en los pagos; b) una proporción significativa de estudiantes que han optado por congelar o abandonar los estudios definitivamente; c) la adquisición de equipamiento computacional (*notebooks* y *chips*) para los estudiantes de menores recursos; y d) por la prolongación de los semestres y de los períodos académicos debido a las paralizaciones impulsadas por los estudiantes. Esta caída en los ingresos ha tenido también un efecto dominó en la contratación de académicos y en la reducción de personal (docente y administrativo). Tal situación, obviamente, afecta la convivencia e incrementa los niveles de estrés tanto a nivel de académicos como de estudiantes.

Atendiendo a la disminución de los ingresos, las universidades del CRUCH elaboraron un informe con antecedentes que da cuenta del costo que ha implicado la crisis en términos de inversión para un funcionamiento *online* y de los menores ingresos registrados (estimados en 170 millones de dólares) derivados, entre otros, por la disminución de los aranceles. Además, el CRUCH solicitó derogar el Artículo 108 de la LES 2018,²⁰ argumentando que su aplicación compromete el patrimonio de las universidades (Radio Cooperativa, 2020). En la misma línea, un grupo de trabajo conjunto del CRUCH y de la Confederación de Estudiantes de Chile (Confech) le planteó al Mineduc, entre otros aspectos, que el Estado garantizara que ningún estudiante quedara fuera por factores económicos y que no se considerara el año 2020 para efectos de la pérdida de la gratuidad (Veloso y Pérez, 2020).

Por otra parte, en consideración de las dificultades de los estudiantes para cancelar sus estudios, un grupo de diputados propuso un proyecto para suspender el pago de aranceles durante la pandemia, lo cual motivó la oposición de todos los rectores del CRUCH, de las entidades privadas y del gobierno. Incluso se llegó a plantear que solo un tercio de las IES podría ser viable si se suspendiera el pago de aranceles (González y Herrera, 2020). Finalmente, el proyecto fue rechazado en el Congreso. No obstante, la oposición presentó otra opción en la perspectiva de flexibilizar el pago de aranceles. Se planteó en el proyecto que todas las instituciones tuvieran planes de apoyo para sus estudiantes, y que no se aplicaran sanciones por el incumplimiento del pago de aranceles y de los derechos básicos de matrícula (*El Mostrador*, 2020b). Además, se propuso extender el plazo para postular a los beneficios (incluyendo el CAE) y reabrir el registro del Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS). Frente a estas opciones, el gobierno ha mostrado una buena disposición (González y Tapia, 2020).

A su turno, algunos rectores de universidades privadas han propuesto establecer un crédito blando para los estudiantes que no pueden costear la diferencia entre el arancel de referencia y el arancel cobrado por las IES. Este crédito sería financiado por el Estado a través de la banca y funcionaría de manera similar al CAE, pero sin interés (*El Mostrador*, 2020c). De igual manera, algunos rectores de instituciones privadas han planteado establecer un crédito con garantía estatal que se pague en cuatro años después del egreso, con una tasa de interés de 0%. Dicho crédito estaría destinado a financiar el copago por la diferencia entre el arancel de referencia establecido por el Mineduc y el

20 Si el estudiante con el beneficio de la gratuidad tarda menos de un año extra en completar sus estudios, la universidad puede cobrarle solo el 50% del arancel regulado por el Mineduc y, por ende, absorber la diferencia. Si se atrasa más de un año puede cobrar la totalidad del costo de dicho año (Artículo 108, Ley 21091, de 2018, sobre Educación Superior).

valor de los aranceles reales que han fijado las universidades no adscritas a la gratuidad. Por su parte, el gobierno, como parte del plan de ayuda a la clase media, propuso incluir como un mecanismo de apoyo a los universitarios un crédito blando al 2% de interés y con garantía estatal, similar al CAE, para evitar la deserción del segundo semestre (Von Baer, Gallardo y Ossandón, 2020). Es decir, en lugar de aliviar el nivel de endeudamiento de muchas familias, el gobierno y el sector privado se amparan en el modelo de los créditos como potenciales salvavidas para financiar los estudios, ignorando los problemas y angustias que deben enfrentar a diario los deudores y acreedores de CAE, Corfo y otros créditos bancarios afines. Estas propuestas, ciertamente, en caso de implementarse no contribuirán en nada a mejorar el panorama existente y solo agudizarán la crisis.

El CAE ha sido un tema que ha suscitado mucho debate durante la crisis, debido a su relevancia en términos de montos, de personas beneficiadas y por el impacto que ha significado la deuda para jóvenes de menores ingresos y para sus familias. Se estima que, en el año 2020, el número total de beneficiados alcanzará al millón de personas (González, 2020a). Si bien la tendencia ha sido a disminuir el número de beneficiados debido al incremento de la gratuidad, este año fue necesario aumentar el número de cupos. Actualmente, la morosidad en el pago del CAE por parte de los deudores se estima en un 45%, que corresponde a 248.699 personas, de las cuales más del 75% no terminó su carrera. Cabe destacar que las comunas donde residen los deudores CAE con mayor morosidad coinciden con aquellas que presentan mayores carencias en materia de vivienda, salud, educación, trabajo, movilidad y redes (Kremerman, Páez y Sáez, 2017). En diversos círculos se han planteado propuestas para condonar o sustituir el CAE. Se estima que su condonación (demanda sentida y apoyada por el movimiento social y algunos sectores de la oposición), para los deudores actuales ascendería a 1900 millones de dólares, según Acción Educar (González, 2020 b).

Si bien se reconoce que el Crédito con Aval del Estado ha permitido cursar estudios superiores a un número significativo de estudiantes, el propio expresidente Ricardo Lagos ha reconocido que en su diseño no se supo proyectar ni aquilatar el tremendo endeudamiento que ha generado este instrumento financiero entre alumnos y titulados de la educación universitaria (Muñoz, 2020).

Por su parte, el Ejecutivo presentó al Congreso un proyecto para crear un nuevo Sistema de Financiamiento Solidario (SFS), que reemplazará al Crédito con Aval del Estado (CAE) y al Fondo de Crédito Solidario. La propuesta plantea que, si es del caso, los empleadores serán responsables de cancelar las cuotas mediante la retención de parte del sueldo de los deudores en los primeros

diez días de cada mes. El crédito tendrá un interés de 2%, con cuotas que no deberán exceder el 10% de la renta de los endeudados, y un plazo máximo de 180 cuotas. Tras el pago de dichas cuotas, el excedente quedará extinto y sería suspendido en caso de que los deudores no contaran con ingresos o su sueldo fuera menor al mínimo (*El Mostrador*, 2018). La gestión de este sistema estaría a cargo de una sociedad anónima del Estado ("la Administradora"), y los actuales deudores del CAE pasarían a constituir parte de este nuevo sistema. Se ha planteado que no se consideraría la intervención de la banca privada que, en la actualidad, además de resguardarse con el respaldo del Estado, recibe ingresos adicionales por la venta de las carteras deudoras.

Abandono de los estudios

La reducción de las postulaciones y el abandono de los estudios, ya sea por no matricularse en el año 2020 o por la suspensión de las carreras, atribuibles a la pandemia, es otro de los problemas que se ha agudizado con la crisis. Las cifras oficiales que han entregado algunas instituciones muestran su magnitud. Por ejemplo, la Universidad de Tarapacá ha perdido 1024 estudiantes; la Universidad Católica del Maule, 450; y en la Universidad de Playa Ancha, solo en el mes de mayo del 2020 se retiraron 150 alumnos (González, 2020d). La disminución de la matrícula se ha venido produciendo desde hace un par de años, pero aumentó en el año 2020 con ocasión de la llegada de la pandemia a Chile. De hecho, en las 41 universidades que reciben postulantes a través del Sistema Único de Admisión (SUA), quedaron 19.933 vacantes sin llenar el presente año (Said, 2020b). Esta reducción se explica por el estallido social, por la pandemia y también por las manifestaciones que dificultaron la rendición de la Prueba de Selección a la Universidad (PSU). La menor postulación de este año en relación con el año anterior ha sido muy significativa en algunos planteles. Por ejemplo, en la Universidad de Atacama se redujo en un 67%, en la Universidad Católica del Maule hubo una caída de 59%, y en la Universidad de Los Lagos disminuyó un 54%. Algo similar ocurrió en la Universidad Central, donde bajaron en un 45%, y en la Universidad Andrés Bello, donde ingresaron 3667 jóvenes menos que el año pasado.²¹ La matrícula total en el sistema de educación superior se redujo en un 3,6% con relación al año anterior. Los nuevos ingresos a nivel de sistema disminuyeron en un 8,2%; y en las universidades, en un 6,6%. Más aún, en las instituciones no acreditadas la matrícula bajó en un 43,6% (González, 2020d). Para evitar una deserción mayor, varias instituciones tuvieron que postergar el cobro de aranceles o los han rebajado, con el consiguiente impacto presupuestario.

21 Las fuentes son a) el Sistema Único de Admisión, b) el Informe del Proceso de Admisión 2020, c) el Consejo de Rectores, y d) el Consejo Nacional de Educación.

2.2.3 *Situación a nivel de las funciones académicas*

Situación de la función docente

La función docente es toda acción de generación de nuevos saberes, de reproducción cultural y de transferencia de valores, motivaciones, actitudes, conocimientos, habilidades y destrezas, destinada a la formación y el desarrollo de las personas, que es correspondientemente evaluada y certificada y de lo cual la institución se hace responsable. La diferencia entre la función docente y otras funciones académicas estriba en que, en lo referente a la docencia, la universidad se hace responsable de los aprendizajes logrados, mientras que en otras funciones, como la extensión, solo se entregan o difunden los saberes sin que medie una evaluación responsable.

Si bien las instituciones no estaban preparadas para implementar una docencia no presencial en forma generalizada, al menos contaban con algunas experiencias preliminares que les han permitido desarrollar parcialmente los programas a distancia. La implementación de esta modalidad no presencial ha mostrado algunas debilidades, tales como: a) la insuficiente capacitación pedagógica de los profesores, en especial de los mayores, para modificar sus clases expositivas tradicionales, muchas veces centradas en la transmisión de contenidos; y b) la interacción profesor-alumno en una docencia a distancia se torna aún más compleja, dado que en ella es muy difícil propiciar y generar reflexiones de mayor alcance, discusiones grupales y un análisis crítico de temas y contenidos.

Un tema no menor que se ha dado en la docencia no presencial es el estado de ánimo frente a la situación de confinamiento prolongado. Una encuesta virtual aplicada recientemente mostró que un 80% de los estudiantes consultados no había tomado nunca un curso virtual y, entre ellos, un 81% estimaba que esta forma de docencia durante la pandemia había sido de menor calidad (Parra y Pérez, 2020).²² Incluso uno de cada cinco encuestados señalaba que, de seguir así, congelaría sus estudios, en tanto que en el caso de las carreras de la salud dicha proporción se elevaría al 50%. Por otra parte, para complejizar aún más el panorama, se ha producido una sobrecarga de los docentes con jornada completa, los que en muchos casos han debido asumir el trabajo docente de los profesores por horas que han sido desvinculados por las IES para reducir los costos. Esta situación ha disminuido también la disponibilidad de tiempo de los académicos de jornada completa para realizar investigación.

²² Los datos corresponden a un estudio realizado por el Centro Tecnológico Ucampus, de la Universidad de Chile y la Fundación para la Confianza (Parra y Pérez, 2020).

Las condiciones en que se ha estado implementando la docencia se han tornado más complejas debido al estrés familiar que genera el confinamiento, a lo cual se suman las dificultades económicas, las restricciones que ha implicado el desempleo, la inestabilidad laboral y la incertidumbre de cara al futuro. Una de las evidencias de estas restricciones es el uso que la mayoría de los casi 600 mil estudiantes universitarios que tienen Becas de Alimentación para la Educación Superior (Tarjetas BAES-Junaeb) las están utilizando como recursos para las compras familiares de supermercados (González, 2020e). Todo ello crea un clima emocional que afecta a profesores, estudiantes y al proceso pedagógico, lo cual puede redundar en la salud mental y en el rendimiento académico de los estudiantes. En ese sentido, la Confech destacaba el tema de salud mental de los estudiantes universitarios, dado que en los últimos meses se han incrementado los índices de depresión y estrés.

Una situación particularmente crítica se da para los nuevos ingresantes del año 2020, que se han visto enfrentados a dificultades de distinta índole, incluyendo la compleja transición desde la enseñanza media a la educación superior, la ausencia de guías y tutores que apoyen la inserción al sistema, la escasa relación con sus compañeros de carrera y la escasa o nula interacción con los profesores. Esta situación ha llevado a algunos rectores a relevar la formación de valores y el comportamiento ético (Sánchez, 2020).

Otra de las limitaciones que han debido enfrentar, especialmente las universidades, en el marco de la pandemia dice relación con la implementación de las actividades prácticas, particularmente en carreras asociadas a la ejercitación de competencias profesionales, como son las del área de la salud. La crisis sanitaria desatada por la pandemia ha obligado a las universidades a reorganizar las actividades docentes consignadas en los planes de estudio, dejando los cursos teóricos para el primer semestre y los prácticos para el segundo, con la incertidumbre sobre su factibilidad. Claramente, en este caso se está frente a una solución de orden temporal, cuyos efectos, de prolongarse por mucho tiempo, aún se desconocen.

Toda esta situación anómala ha llevado a la generación de protestas y paros estudiantiles en función de mejorar las condiciones de enseñanza y el acceso a una docencia de mejor calidad. Asimismo, por la situación de estrés y para dar tiempo a perfeccionar las instalaciones y los procesos formativos, la mayoría de las universidades han acordado recesos obligatorios, como ocurrió a mediados de marzo del 2020.

Una de las dificultades más importantes que han debido enfrentar las instituciones para desarrollar una docencia virtual es que no se habían hecho previamente las inversiones necesarias para su implementación y, por tanto, se presentan deficiencias o restricciones técnicas. Se suma a ello la escasa pre-

paración pedagógica-tecnológica de los profesores y su desactualización en el manejo de plataformas digitales, así como de las metodologías para ponerlas en práctica. Esto obligó a las IES a promover capacitaciones en el uso de las TIC en un corto plazo, con el fin de enfrentar la contingencia.²³ Ello ha significado un esfuerzo adicional para los académicos, muchos de los cuales no estaban familiarizados con el uso de ese tipo de herramientas.

Desde la perspectiva de los estudiantes, la crisis ha dejado en evidencia de manera explícita la inequidad que se da en el alumnado en el acceso a las TIC. En primer lugar, hay una cantidad no despreciable de estudiantes vulnerables que no disponen de un computador, sea porque no cuenta con los recursos o porque debe compartirlo con otros miembros de su hogar. En segundo lugar, porque no tienen acceso a internet, ya sea porque su familia no puede pagar el servicio, o bien porque las empresas de comunicaciones no ofrecen cobertura de internet ni de cable de calidad en sectores de menores ingresos, argumentando que por su baja demanda no son un negocio lucrativo. Se estima que un 12% de los hogares en Chile no cuenta con conexión a internet, lo cual deja en evidencia las inequidades existentes (Segovia, 2020).

Frente a ello, las universidades han tenido que comprar computadores, chips, cancelar las cuentas de acceso a internet y buscar soluciones tecnológicas, como el uso de celulares, para que los estudiantes puedan asistir a las clases virtuales. Por ejemplo, la Universidad de Chile ha distribuido dos mil chips de tráfico ilimitado para *tablets* y *smartphones*, y la Pontificia Universidad Católica entregó dos mil becas de acceso a internet y carga directa de bolsas de datos de 70 gigabytes. Según los datos entregados por la Subsecretaría de Educación Superior, las instituciones han entregado más de 56 mil becas de conectividad para los alumnos sin internet y 7400 computadores y *tablets* para que los estudiantes puedan estudiar *online* (*El Mostrador*, 2020d).

Un informe del CRUCH estimaba que las inversiones de las universidades para implementar la docencia virtual ascendieron a 16.556 millones de pesos. Este monto incluye la capacitación de docentes para el uso de las TIC, la preparación de material didáctico, las herramientas para el teletrabajo, la entrega gratuita de equipos tecnológicos y dispositivos de banda ancha a los estudiantes vulnerables y becas de conectividad, la adquisición de licencias de *software* educativos y clases sincrónicas, y la habilitación de mesas de ayuda para apoyar el trabajo virtual (Radio Cooperativa, 2020).

23 El Mineduc, a través del Plan de Acción Mineduc COVID-19 para instituciones de educación superior, estableció una plataforma de enseñanza *online* (Google Suite) para instituciones que no cuentan con herramientas de formación a distancia. Además, entregó fondos para instituciones con el fin de desarrollar y fortalecer la educación *online*, y organizó una alianza con catorce instituciones para compartir buenas prácticas y capacitación a docentes en modalidad *online* (Mineduc, 2020c).

Uno de los aspectos que cabe destacar durante este período de crisis social y sanitaria es el rol que ha tenido la Red Universitaria Nacional (REUNA),²⁴ que ha estado ofreciendo servicios avanzados, innovadores y colaborativos para el trabajo en red. Además, REUNA está interconectada con otras redes académicas de Latinoamérica y Europa. Esta plataforma es cónsona con lo planteado en el Senado en una reunión con más de veinte rectores, en la cual se insistía en la idea de fortalecer el trabajo colaborativo para superar los escenarios problemáticos del país.

La crisis también ha permitido comprobar las desventajas de planes de estudio rígidos, con currículos poco flexibles sin salidas intermedias y con poca articulación entre los distintos niveles de progresión de los estudiantes. Adicionalmente, a pesar de las innovaciones que se han dado en el sistema, se sigue privilegiando una pedagogía centrada en el profesor, caracterizada por clases expositivas y focalizadas en el aprendizaje de contenidos. Este panorama, lamentablemente, se ha visto exacerbado por la docencia no presencial implementada desde marzo pasado.

Situación de la función de investigación

Debido a los requerimientos del autofinanciamiento impuesto por el modelo neoliberal, las instituciones de educación superior (especialmente las privadas) han concentrado sus mayores esfuerzos en la función docente y en incrementar la matrícula. Como resultado de ello, a nivel de sistema, la mayoría de las instituciones son solo docentes. Algunas tienen proyectos de investigación y solo un conjunto muy reducido es propiamente de investigación en el sentido humboldtiano. Las instituciones que realizan investigación deben procurarse sus propios recursos, lo cual ha incidido en una modificación del eje de prioridades. En general, el aporte estatal para la investigación en el país es bajísimo (0,35 del PIB), en comparación con el gasto público observado en los países de la OCDE (1,5%). Se gasta más en los centros especializados que dependen de los distintos ministerios o de entidades privadas que en las universidades. Esta situación se arrastra por más de tres décadas.

La investigación orientada al desarrollo de las ciencias obtiene su financiamiento de fondos concursables y de los aranceles que cancelan los estudiantes supuestamente para su docencia. Incluso en este ámbito, se valoran más las publicaciones indexadas que aportan prestigio a la institución que la contribución a la ciencia y su impacto en el desarrollo y el bienestar de la población. La investigación más aplicada se autofinancia por la venta de productos y servicios. El supuesto tras este sistema está basado en la lógica del mercado, donde lo que se requiere se paga. No obstante, y a pesar del escuálido finan-

24 Red creada en 1994 y que congrega a 37 instituciones académicas distribuidas en doce regiones del país.

ciamiento que aporta el Estado de Chile, se han logrado consolidar en algunas universidades equipos de investigadores destacados, como lo ha demostrado el área de la salud durante la pandemia. Sin embargo, no existe un nivel de desarrollo de la investigación científica acorde al crecimiento económico del país, por lo cual es urgente un mayor compromiso del Estado con la investigación de punta en las diferentes áreas del conocimiento.

En términos generales, la pandemia ha afectado negativamente a la función investigativa y a la formación de investigadores de las universidades debido al recorte presupuestario que se ha hecho a la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt), que debió suspender algunos de sus programas de manera temporal, por no disponer de los recursos comprometidos en el presupuesto 2020.

Situación de la función de vinculación con el medio

Hasta comienzos de los años setenta, la universidad se entendía como una entidad de servicio público, fuertemente vinculada al Estado, que era además su principal fuente de financiamiento. Por tanto, la relación Universidad-Estado era de estrecha colaboración. Los empleados públicos estaban autorizados a realizar docencia en su horario de trabajo y era frecuente que los académicos realizaran proyectos y usaran los laboratorios de manera gratuita para el Estado. Esta relación se quebró a partir de la reforma de 1981 y se generó una relación de carácter comercial tanto con el Estado como con el sector productivo. La vinculación con el medio pasó a ser un intercambio de bienes y servicios que contribuían al financiamiento institucional. De esta manera, en un contexto económico dominado por el sector privado, la universidad perdió la condición de ser un referente principal para el desarrollo económico y social del país, lo cual se ha mantenido durante la crisis.

Otra de las condiciones en la relación de la universidad con su entorno que se perdió con la dictadura, es la de ser “conciencia crítica de la sociedad”, un lugar de reflexión sobre la realidad social, un espacio de encuentro para confrontar ideas y generar nuevos proyectos. Un ágora que encuentra su sentido y trascendencia con una mirada prospectiva que va más allá de sus claustros. Durante la dictadura militar, la universidad se transformó en una entidad endogámica, autorreferente, competitiva y agobiada por su sobrevivencia en el entorno de una educación comercializada y mercantilista. Tal sello perdura hasta el día de hoy sin mayores cambios.

En la actualidad, la docencia virtual ha debilitado toda la interacción social para que las universidades mantengan su condición de centros de reflexión, de debate de ideas, de generación de pensamiento crítico, y de instancias de formación de líderes en el ámbito social y político.

A pesar de estas limitaciones, los estudiantes universitarios han asumido un rol protagónico de cambios en la educación con mucho vigor y fortaleza. Han obtenido logros importantes (como la instauración del régimen de gratuidad, por ejemplo) a partir de las prolongadas movilizaciones que han protagonizado en la última década. Desafortunadamente, los educandos no han contado con un respaldo sólido y constante del cuerpo académico, que en general ha estado muy pasivo frente a los conflictos y no ha presionado con propuestas concretas en pos de cambios más estructurales al interior del sistema terciario.

2.3 Tensiones, desafíos y propuestas para el sistema de educación superior

El estallido social y la pandemia han evidenciado con especial intensidad los enormes problemas y dificultades que en Chile se dan en el sistema de educación superior (SES), que desde comienzos de los años ochenta está regido por un modelo de libre mercado. Al profundizarse la crisis que venía experimentando el SES desde hace años (particularmente en los ámbitos del financiamiento, la desregulación de la oferta y la saturación de profesionales en las distintas áreas), se ha abierto la oportunidad para incorporar cambios significativos en el sistema de educación superior, conducentes a modificar el modelo imperante. Los cambios más importantes están referidos su financiamiento, la equidad e inclusión, al nuevo rol del Estado y a la renovación de la docencia y los currículos.

2.3.1 Financiamiento

El régimen de autofinanciamiento institucional, sustentado principalmente por medio de los aranceles a los estudiantes, ha mostrado ser insuficiente para tiempos de crisis. La significativa reducción del número de estudiantes matriculados que se observó durante el primer semestre del presente año (caída de la matrícula en alrededor del 10%), el aumento de la morosidad en el pago de las deudas crediticias suscritas por estudiantes y titulados del SES, junto con el atraso en el pago de aranceles y el costo de las nuevas inversiones para realizar docencia *online*, han obligado a las instituciones públicas y privadas a solicitar el apoyo estatal. Además, han implicado una reducción de sus plantas académicas como una manera de financiar los déficits generados por la crisis. Se puede prever que esta situación no se superará en el corto plazo, pues se requiere de una cirugía mayor donde el Estado, por una parte, asuma un rol más protagónico con sus instituciones y, por otra, deje de subsidiar al sector privado. Esto supone un cambio en la carta magna, lo que podría ser sancionado cuando, tras el proceso constituyente (plebiscito de octubre de 2020), se discutan los lineamientos que tendrá la nueva Constitución que guiará los destinos de la nación. Sin embargo, dada la magnitud de la crisis ocasionada

por la pandemia, es altamente probable que el gobierno de Piñera priorizará en el 2021 la entrega de aportes fiscales a otros sectores que se han visto más afectados que la educación superior, lo que ahondará la crisis de este nivel educativo.

Para superar esta situación en el mediano plazo, es necesario asumir que la educación superior es un derecho y que, por tanto, el gasto público en dicho nivel ha de ser considerado como una inversión que redundará en un mayor desarrollo y mejor nivel de vida para la población. Ello implica asegurar un financiamiento estatal estable que no dependa en tan gran medida de los aranceles de los estudiantes, que en la actualidad no solo financian la docencia, sino también parte importante de la investigación y otras funciones académicas. No hay que olvidar que el gasto público en educación superior en la actualidad no supera el 1,0% del PIB, mientras que en los países de la OCDE bordea el 2,4%.

En lo inmediato, es necesario reemplazar el criterio de competitividad entre instituciones por una mayor articulación y colaboración entre las entidades de ES. Para ello, la creación de redes de cooperación, el compartir instalaciones de alto costo que tengan disponibilidad de uso y la generación de proyectos asociativos son los caminos posibles. De no seguirse esta hoja de ruta, varias IES están condenadas a desaparecer en el corto plazo. En lo administrativo, las instituciones deberían simplificar y automatizar los procesos burocráticos y así reducir los costos de gestión. De igual manera, es imprescindible condonar las deudas de los estudiantes y profesionales morosos. Asimismo, será conveniente realizar cambios curriculares para no prolongar las carreras, incrementar la semipresencialidad y facilitar la opción de compatibilizar el estudio con el empleo.

En relación con la investigación, se sugiere aumentar y canalizar todos los fondos a través del Ministerio de Ciencia y Tecnología, a fin de que el gasto en ciencia y tecnología no deba ser asumido por la vía del arancelamiento que se aplica a los estudiantes en la actualidad. No hay que olvidar que, en la última década, el gasto en ciencia y tecnología no ha superado el 0,3% del PIB (presupuesto de Conicyt, hoy Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo, ANID), lo que está muy lejos de lo observado en países desarrolladas. Si queremos avanzar como país, el Estado debería hacer un esfuerzo e incrementar los recursos en I + D. Si ello no ocurriese, seguiremos sumergidos en el subdesarrollo.

2.3.2 Equidad e inclusión

La equidad en el acceso, permanencia, desempeño académico y resultados ha sido evidenciada por la crisis que ha mostrado las enormes desigualdades que

existen entre los estudiantes de distintos sectores socioeconómicos para proseguir sus estudios (Espinoza y González, 2015). Las restricciones económicas familiares, las condiciones para estudiar, el acceso a las tecnologías, incluso el hecho de compartir los alimentos de las becas de alimentación en su hogar, son parte de la evidencia. La equidad e inclusión deben ser concebidas como parte del derecho a una educación universal y de calidad. Se requerirá de un gran esfuerzo para establecer una educación más equitativa e inclusiva, que fomente el desarrollo de una sociedad abierta y más justa. Asimismo, se debe procurar cumplir con el principio según el cual ningún joven, con las capacidades pertinentes, se quede sin estudiar por falta de recursos. En esta línea, la “gratuidad” ha mostrado ser un mecanismo de financiamiento que intenta remediar en parte las enormes desigualdades existentes en Chile, coherente con los fines de la educación como un derecho. No obstante, requiere de correcciones, pues ella no debiera estar beneficiando a estudiantes que concurren a instituciones de educación superior privadas que no tienen financiamiento público directo. Chile es el único país del orbe donde la “gratuidad” se ha planteado en estos términos (Espinoza y González, 2016).

En el corto plazo, es necesario mejorar los procesos de preparación y transición entre la educación media y superior. Asimismo, perfeccionar las formas de selección, admisión y nivelación de los ingresantes. Se torna indispensable, en tal sentido, diagnosticar a los estudiantes con mayor riesgo de abandono, darles seguimiento, generar instancias de acompañamiento y tutoría, establecer procesos de refuerzos compensatorios para los que ingresan con una preparación más débil, generar opciones de reinserción, e incrementar la provisión de fondos de alimentación y sobrevivencia. Adicionalmente, deben proveerse mecanismos que apoyen la inserción laboral tras el término de las carreras.

2.3.3 El nuevo rol del Estado

Al Estado le competen cuatro funciones básicas en relación con la educación superior: normativa, financiera, gestionadora del conocimiento y la cultura, y supervisora y reguladora (González y Espinoza, 2011). La nueva ley de ES del año 2018 intentó reforzar el rol del Estado en relación con estas funciones. Sin embargo, su implementación ha sido lenta y aún está por verse si introduce cambios efectivos en el sistema. Se requiere, por cierto, de un esfuerzo especial para recuperar plenamente estas funciones, que estaban debilitadas desde la reforma del año 1981. Ello implica irremediablemente fortalecer la ES pública; crear instancias nacionales que apoyen la aplicación oportuna de las nuevas investigaciones, y otorgar a los organismos estatales que corresponda el respaldo político, administrativo y financiero necesario para que cumplan a plenitud sus funciones.

Si bien el sistema de educación superior tiene una configuración mixta (estatal-privada), todas las entidades privadas deberían ser consideradas colaboradoras del Estado y claramente sin fines de lucro. De igual manera, todas las instituciones (públicas y privadas) debieran responder a los mismos estándares de calidad, en correspondencia con sus funciones y su responsabilidad social.

2.3.4 La renovación de la docencia y los currículos

La función docente universitaria, que se ha centrado en la formación de pregrado, debiera fortalecer su quehacer en cuatro áreas, las cuales no son excluyentes entre sí: a) el *área de formación académica*, que se certifica por “grados y posgrados académicos”; b) el *área de habilitación laboral*, que se certifica por medio de los títulos y postítulos; c) el *área de educación abierta*, que comprende los cursos o programas de capacitación que están destinados a cualquier persona y cuyos aprendizajes son evaluados y certificados; y d) el *área propedéutica*, destinada a dar apoyo a los procesos de transición entre la educación media y superior.

Por otra parte, tanto el modelo comercial de universidad instalado a partir de la reforma de 1981, como la crisis social y sanitaria desatada en los últimos meses, han evidenciado, en términos curriculares, la necesidad de transitar desde una formación centrada en contenidos y competencias a una docencia más integral y reflexiva, que releve la formación en valores para salir del enciclopedismo. Ahora bien, la formación sobre la base de valores implica pasar de un modelo de educación centrada en los individuos a otro que fortalezca el desarrollo sustentable, la cooperación y la responsabilidad social. Es indispensable fortalecer y extender la educación integral, incorporando la formación ética basada en el bien común como criterio de discernimiento para tomar decisiones en el ejercicio profesional. Una formación que releve la responsabilidad social debiera dar otro sentido al quehacer profesional. Igualmente, es necesario entregar una formación general que desarrolle en los estudiantes una sólida formación conceptual y un dominio del pensamiento lógico. Pero, al mismo tiempo, se debiera formar profesionales capaces de buscar soluciones concretas a problemas o situaciones complejas, aplicar metodologías que permitan diagnósticos certeros, y ser creativos para generar innovaciones viables y adecuadas.

La realidad actual ha relevado la necesidad de desarrollar currículos más flexibles, asociables a una oferta más heterogénea y adecuada a las demandas cambiantes del mundo laboral. Para ello se sugiere fomentar la transdisciplinariedad, fortalecer el aprendizaje activo y fomentar la interacción con el mundo social y laboral. De manera similar, se ha constatado la necesidad de fortalecer el campo de la educación no presencial y del uso intensivo de bases

de información y de tecnologías digitales. Se requiere también transformar el rol del docente de manera que, en lugar de ser un transmisor de información, se transforme en un guía y un estimulador de aprendizajes relevantes y contextualizados.

Para implementar la función docente, se propone establecer una estructura curricular cimentada en cuatro condiciones fundantes:

- *Recurrente*, basada en los principios de la educación continua, que considera el paso por una carrera como una etapa inicial y que plantea una actualización permanente a lo largo de la vida útil mediante salidas intermedias, con grados y títulos articulados.
- *Flexible y modular*, con una oferta organizada en módulos autónomos y sustentada por un marco nacional de cualificaciones profesionales, que permita organizar carreras y programas de perfeccionamiento de manera más flexible y que facilite el reconocimiento interinstitucional de los aprendizajes y el trabajo en redes.
- *Intensiva*, estructurada según un calendario académico de cuatro trimestres de once semanas, con una semana libre entre cada uno de ellos y un mes de vacaciones. De esa manera, se optimizaría la utilización de la infraestructura y se reduciría la duración de las carreras en un 20%. Una medida como esta podría contribuir, en el corto plazo, a completar las carreras de manera oportuna y resolver la pérdida de clases presenciales durante la crisis.
- *Centrada en el aprendizaje*. Se propone que el esfuerzo docente se focalice en el logro de los aprendizajes establecidos para cada módulo, incluyendo los aspectos éticos asociados a los nuevos comportamientos. Ello implica cambios fundamentales en las metodologías docentes, en la función del profesor, en el uso de recursos didácticos y en los procedimientos de evaluación. Se plantea que el profesor deje de ser un transmisor de información y que cada estudiante asuma un rol más activo, haciéndose responsable de su propio aprendizaje, vinculando el nuevo conocimiento con su experiencia y sus conocimientos anteriores. Para ello, debería incentivarse tanto el trabajo personal como grupal, la búsqueda diversificada de información fuera del aula, el uso de TIC; y, además, generar instancias compartidas de discusión y de confrontación de ideas. En este esquema, el profesor se constituye en un motivador, en un evaluador responsable que garantiza los aprendizajes, pero, sobre todo, a través de su propio ejemplo, en un verdadero guía y formador de personas.

3 A modo de cierre

En el presente capítulo se ha revisado la situación de la educación en Chile entre el estallido social y la pandemia en curso, procurando distinguir los problemas conectados con rasgos estructurales y de trayectoria del sistema, de aquellos gatillados o agudizados con la crisis sociosanitaria. En este marco, el 18 de octubre pasado es un hito más en el movimiento social que, desde hace casi dos décadas, viene expresando su incomodidad vital con el modelo político y económico que ha guiado los destinos al país. El inicio del estallido el 18-O y su prolongación en el tiempo dan cuenta del enorme malestar acumulado en la sociedad chilena, el cual se vio descomprimido, en parte, por la llegada de la pandemia y el anuncio del plebiscito constitucional. Si el estallido social abrió una oportunidad de cambio sistémico, la pandemia interrumpió la vida diaria, impuso una alteración de las formas de convivencia y desplazó el eje de la discusión política y académica. Con todo, hay que advertir que la crisis social y sanitaria desnudó una realidad, pero no ha cambiado la matriz sociopolítica ni las reglas del juego hasta el día de hoy.

En el desarrollo del texto, se ha argumentado que la relación entre ambos acontecimientos (estallido y pandemia) es que esta última acentuó los efectos sistémicos que denunció el estallido social. Más desigualdad y segmentos sociales marginados, más pobreza multidimensional y hacinamiento en hogares, más nudos de segregación territorial y fractura social, y un Estado que no alcanza o llega tarde. En el sistema educativo, esta constatación lleva de modo inevitable a la pregunta por las condiciones sociales, familiares e institucionales para enseñar y aprender ¿Qué imágenes del sistema educativo tenía la sociedad y el Estado? Un mero espejismo. La crisis canalizada a través del estallido, en primer lugar, y luego mediante la pandemia, devino un tsunami socioeducativo justamente porque las autoridades nacionales y locales, los medios de comunicación, los directivos, los docentes y los ciudadanos verificaron que los supuestos de eficacia de las soluciones implementadas para sobrellevar la emergencia no estaban disponibles y, cuando lo estaban, eran de mala calidad e insuficientes. El déficit no era solo de diagnóstico, conectividad, equipos y capacidades; era de métrica de dignidad, de perspectiva estratégica, visión de sociedad y rol del Estado. En pocas palabras, el país y el sistema educativo no tenían ni tienen un plan B, y no están preparados para afrontar el incierto panorama que se avecina. En ese sentido, la discusión en torno al proceso constituyente representa una gran oportunidad para pensar el país que realmente queremos y necesitamos.

Una segunda constatación se relaciona con aspectos estructurales de nuestra sociedad. Los factores que agudizan la crisis sociosanitaria son a la vez indicativos de la desintegración social y educativa, las diferencias de condi-

ciones de vida, los recursos y posibilidades que benefician a algunos sectores o grupos sociales y que castigan o limitan a otros. Todo ello se ve reflejado en un sistema educativo altamente segregado, donde la cuna determina el futuro de los estudiantes y sus proyectos de vida. En contraste, los factores de integración y protección remiten al Estado y a las políticas y regulaciones que priorizan la igualdad y la ciudadanía: aunque insuficientes como expresión de un Estado garante de derechos, las ayudas estatales directas a la población, el régimen de gratuidad y la flexibilización del esquema de pago de subvenciones por asistencia muestran que hay umbrales sociales indispensables que garantizar. El corolario es que no basta un Estado regulador o centrado en el aseguramiento de la calidad y la focalización. Se necesita un Estado activo, proveedor de oportunidades, recursos y capacidades.

La tercera constatación —distinta en su alcance— es que las tecnologías en educación, base de la solución remedial en la emergencia, no alcanzan ni sustituyen lo esencial. La escuela no es “Aprendo en línea”, la universidad no es Coursera ni Zoom es el aula; con mucho, estos recursos subsidian los procesos instruccionales, pero están lejos de la realidad que la comunidad educativa prefiere y protege. Aunque las tecnologías y educación *online* sirvan para implementar propuestas formativas incluso de nivel superior, no permiten comprender la complejidad de los procesos educativos ni la importancia de las interacciones sociales propias de la experiencia educativa. No se trata, entonces, de tecnificar y virtualizar la educación; se trata de educar con tecnologías y virtualización.

El debate venidero se dará en un escenario difuso: con certeza, el coronavirus seguirá siendo un elemento estructurante de lo cotidiano en el corto y tal vez mediano plazo. Pero ello no significa que el estallido social y su trasfondo se hayan disuelto o resignado. El silencio en las calles no es ausencia del malestar. En el sector educativo persisten rasgos estructurales que remiten a la discusión profunda por la relación entre Estado, sociedad y educación. El arreglo institucional de las últimas cuatro décadas, evidenciado a través del modelo económico que sigue vigente, y con ello las injusticias y desigualdades, siguen acrecentándose. Si bien uno de los mayores avances alcanzados en estas décadas ha sido la expansión educativa y el acceso al sistema de sectores históricamente marginados, no es menos cierto que ello se ha dado en el marco de un sistema totalmente desregulado, donde la calidad de la oferta difiere muchísimo entre las distintas instituciones abiertas a los distintos sectores de la sociedad. La educación ha sido una palanca de acceso al mundo del trabajo y del consumo, pero ha estado lejos de ser un factor de democratización e inclusión social sustantiva.

Bibliografía

- Andrews J. (2020). "Ministro Figueroa cuestiona 'compromiso' de algunos sostenedores para volver a clases". *La Tercera*, 06/08/2020. <https://bit.ly/2CJFXTS>;
- Bos, M. S., Minoja, L. y Dalalson, W. (2020). *Estrategias de reapertura de escuelas durante COVID-19*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <http://dx.doi.org/10.18235/0002334>
- Brunner, J. J. y Labraña, J. (2018). "Financiamiento de la Educación Superior, gratuidad y proyecto de nuevo crédito estudiantil". *Debate de Políticas Públicas* N° 31. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP). <https://bit.ly/2YjJVdk>
- Busso, M. y Camacho, J. (2020). "Pandemia y desigualdad: ¿cuánto capital humano se pierde cuando los colegios cierran?" *Blog del Departamento de Investigación del BID*. <https://bit.ly/2Qe6wDX>
- Cea, F., García, R., Turra, H., Moya, B., Sanhueza, S., Moya, R. y Vidal, W. (2020). "Educación online de emergencia: Hablando a pantallas en negro". *Ciper Académico*, 08/06/2020. <https://bit.ly/2YiLNTZ>
- Consejo Nacional de Educación (CNRD). (2020). Acuerdo N° 080/2020, N° de resolución 151/2020. Miércoles, 13 de mayo, 2020. <https://www.cned.cl/resolucion-de-acuerdo/acuerdo-ndeg-0802020>
- Consortio de Universidades Estatales de Chile (CUECH). (2020). "Comunicado del CUECH sobre el uso del Fondo Solidario de Crédito universitario". *El Mercurio*, 19/07/2020, Cuerpo C, página 5.
- Covarrubias, R. (Comp. y Ed.). (2019). *Educación Superior. La reforma que necesita una contrarreforma*. Santiago: Editorial Universidad Mayor.
- El Mostrador*. (2018). "El nuevo CAE de Piñera Administrado por sociedad anónima retendrá sueldo de deudores e implementará Dicom público". *El Mostrador*, 05/07/2018). <https://bit.ly/2Yi36Eo>
- El Mostrador*. (2020a). "Universidad San-Sebastián será la nueva controladora de la UGM tras la salida del Sodalicio de Vida Cristiana". *El Mostrador*, 17/01/2020. <https://bit.ly/3I5U3R1>
- El Mostrador*. (2020b). "Comisión de Educación de la Cámara despachó a Sala proyecto que busca suspender pago de aranceles en universidades". *El Mostrador*, 14/05/20. <https://bit.ly/3I3hLxc>
- El Mostrador*. (2020c). "Créditos con fondos de universidades del CRUCH: el salvataje del Mineduc para las instituciones privadas". *El Mostrador*, 05/06/2020. <https://bit.ly/34kBWke>
- El Mostrador*, (2020d). "Universidades toman medidas ante el impacto del Covid 19: 52% de los planteles flexibiliza pago de aranceles para sus estudiantes". *El Mostrador*, 06/04/2020. <https://bit.ly/2Qb3nof>
- Espinoza, Ó. y González, L. E. (2015). "Equidad en el sistema de educación superior en Chile: Acceso, permanencia, desempeño y resultados". En A. Bernasconi (Ed.), *Educación superior en Chile: transformación, desarrollo y crisis* (Cap. XII, pp.517-580). Santiago: Ediciones de la P. Universidad Católica de Chile.
- Espinoza, Ó. y González, L. E. (2016). "La Educación Superior en Chile y la compleja transición desde el régimen de autofinanciamiento hacia el régimen de gratuidad". *Revista Latinoamericana de Educación Comparada (RELEC)*, vol. 7, no. 10 (julio-diciembre), 35-51. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6562408>

- Falabella, A. (2019). "Rebeldía SIMCE". Columna de opinión. *El Mostrador*, 25/11/2019. <https://bit.ly/2CJR9Qn>
- Flores, C. y Carrasco, A. (2016). "Elegir lo que hay: ¿cuentan las familias en sus barrios con una oferta de escuelas que responda a sus preferencias?". En Corvalán, J., Carrasco, A. y García-Huidobro, J. E. (Eds.), *Mercado escolar y oportunidad educacional. Libertad, diversidad y desigualdad* (pp.151–188). Santiago: Ediciones UC.
- Futuro 360. (2020). "Ya se habla de epidemia: OMS confirma segundos brotes de COVID-19 en todo el mundo". *Data Coronavirus* 20.07.2020. <https://bit.ly/32a6Qcl>
- González, L. E. y Espinoza, Ó. (2011). "El rol del Estado frente a las universidades públicas y privadas". En Brunner, J.J. y Peña, C. (Eds.), *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado* (pp. 249-275). Santiago: Ediciones U. Diego Portales.
- González, V. (2020a). "Jóvenes con CAE llegan al millón, mientras el crédito aún no tiene reemplazo". *El Mercurio*, 05/06/2020, Cuerpo B, pág. 5.
- González, V. (2020b). "Estimación de Acción Educar. Costo de condonar el CAE ascendería a casi US\$1.900 millones. *Emol* 04/06/2020. <https://bit.ly/3kXqa58>
- González, V. (2020c). "Comienzan a aparecer señales de alta deserción en las universidades". *El Mercurio*, 27/6/2020, Cuerpo C, pág. 2.
- González, V. (2020d). "Matrícula de educación superior registra inédita caída tras boicot a la PSU e inicio de la pandemia". *El Mercurio*, 15/06/2020, Cuerpo C, pág. 6.
- González, V. (2020e). "Ante compleja situación económica, universitarios vuelcan uso de la beca de alimentación a copras en un supermercado". *El Mercurio*, 13/7/2020, Cuerpo C, pág. 1.
- González, V. y Herrera, J. (2020). "Con una fuerte disminución de aranceles, solo 34% de planteles podría ser solvente". *El Mercurio*, 05/5/2020, Cuerpo C, pág. 5.
- González, V. y Tapia, M. (2020). "Ampliación del CAE reaviva debate sobre proyecto que aborda cobro de aranceles". *El Mercurio*, 08/07/2020, Cuerpo C, pág. 2.
- Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB). (2020). *Cuenta pública JUNAEB 2020. Documento de gestión institucional 2019*. Santiago: Ministerio de Educación. <https://bit.ly/315Kt0b>
- Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB). (s/f). "Canastas de alimentos a estudiantes durante la suspensión de clases". Santiago: Ministerio de Educación. <https://www.junaeb.cl/archivos/49966>
- Kremerman, M., Páez, A. y Sáez, B. (2017). *Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE*. Santiago: Fundación Sol.
- Kuzmanic, D. y Valenzuela, J. (2020). *Reapertura de los establecimientos escolares en el mundo: aprendizajes, consideraciones y desafíos para Chile*. Santiago: Instituto de Estudios Avanzados en Educación.
- Márquez, Y. y Belmar, V. (2020). "Problemas de conectividad y brecha educacional: la realidad de miles de estudiantes por el Covid-19". *bibobiochile.cl*, 17/06/2020. <https://bit.ly/3hlu6dO>
- Ministerio de Educación. (2019). "Education at a Glance 2019: Análisis de los resultados más relevantes para Chile". *Evidencias* N° 45. Santiago: Centro de Estudios Mineduc. <https://bit.ly/3gdqp8B>
- Ministerio de Educación. (2020a). *Orientación al sistema escolar en contexto de COVID-19*. Santiago: Mineduc, División Educación General, 30/03/2020. <https://bit.ly/34ndjDt>
- Ministerio de Educación. (2020b). *Orientaciones para la implementación de la priorización curricular en forma remota y presencial*. Santiago: Mineduc, Unidad de Currículum y Evaluación. <https://bit.ly/32arE3w>

- Ministerio de Educación. (2020c). *Plan de acción MINEDUC para Instituciones de Educación Superior*. Santiago: Mineduc. <https://bit.ly/3I38eWT>
- Ministerio de Educación. (2020d). *Cuenta pública participativa 2020 Mineduc 2020*. Santiago: Mineduc. <https://bit.ly/31gEWMY>
- Ministerio de Educación. (2020e). "Mineduc lanza red 'Tutores para Chile' con estudiantes de pedagogía". Ministerio de Educación/Noticias, 24/06/2020. <https://bit.ly/3gdsDVv>
- Ministerio de Educación. (2020f). "Simce de este año tendrá un carácter de diagnóstico sin consecuencias para las escuelas". Ministerio de Educación/Noticias, 12/05/2020. <https://bit.ly/2FAJQLU> /
- Ministerio de Educación. (2020g). "Mineduc conforma grupo de trabajo con expertos en educación para abordar deserción escolar". Ministerio de Educación/Noticias, 03/06/2020. <https://bit.ly/2Eh1YKd>
- Ministerio de Educación (2020h). "Gobierno lanza 'Conectividad para la Educación 2030' que conectará a 10.000 colegios del país con internet de alta velocidad". Ministerio de Educación/Noticias, 11/05/2020. <https://bit.ly/3hj83Ex>
- Ministerio de Educación, Unidad de Currículo y Evaluación (s/f). *Aprendo en Línea*. <https://bit.ly/3hgpJAB> (consultado el 9 de agosto de 2020).
- Ministerio de Educación. (s/f a). *Publicaciones nacionales / Estadísticas*. Ministerio de Educación, Centro de Estudios. <https://bit.ly/34jeKD2> (Consultado el 8 de agosto de 2020).
- Ministerio de Educación (s/f b). "Programación TV Educa Chile". *TV Educa Chile*. <https://www.mineduc.cl/programacion-tv-educa-chile/> (consultado el 8 de agosto de 2020).
- Ministerio de Salud (2020a). *40° Informe epidemiológico COVID-19*. <https://bit.ly/3j0KCAe>
- Ministerio de Salud. (2020b). *Resolución 591 Exenta. Dispone medidas sanitarias que indica por brote de Covid-19 y dispone plan "Paso a Paso"*. Ministerio de Salud, Subsecretaría de Salud Pública, 25 de julio, 2020. <https://bit.ly/3j4iEUt>
- Monasterio, F. (2020). "Raúl Figueroa interpela al Colegio de Profesores: 'Las clases presenciales son irremplazables'". *Pauta*, 10/08/2020. <https://bit.ly/2EbWq3Z>
- Muñoz, G. (2020). "Ex Presidente Lagos realiza autocrítica por Transantiago y CAE en segundo tomo de Memorias". *El Mercurio*, 26/07/2020, Cuerpo D, pág. 9.
- Navarro, L. (2020). "Crisis social y pactos en educación". En *Barómetro de Política y Equidad*, Vol. 16: *La demanda ciudadana por una nueva democracia* (pp. 165–184). Santiago: Fundación Equitas / Ediciones SUR. <https://bit.ly/2Qeblyi>
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). (2018). *The future of education and skills. Education 2030*. <https://bit.ly/34I29PM>
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). (s/f). *Future of Education and Skills 2030*. <https://bit.ly/34hKWqb>
- Parra, N. y Pérez, N. (2020). "Estudio: 81% de alumnos de educación superior cree estar recibiendo peor enseñanza debido a la pandemia". *biobiochile.cl*, 17/06/2020. <https://bit.ly/3hhVrNQ>
- Radio Cooperativa. (2020). "CRUCH calcula caída de más de 140 mil millones de pesos en ingresos". *cooperativa.cl*, 22/04/2020. <https://bit.ly/3aIWOTg>
- Ramírez, N. (2020). "Tras exhortación de la ONU: El debate en Chile sobre volver a clases en los colegios este 2020". *Emol.com*, 05/08/2020. <https://bit.ly/3j0Pqpg>
- Reimers, F. y Schleicher, A. (2020). *A framework to guide an education response to the COVID-19 Pandemic of 2020*. París: OCDE.

- Rodríguez, P. (2020). "Desplazamiento de los estudiantes en Chile: implicancias para las políticas de salud y educación en el contexto del COVID-19". Santiago: Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile. <https://bit.ly/34l4dY2>
- Said, C. (2020a). "Universidades tienen hasta mayo para informar quiénes son sus controladores". *La Tercera*, 17/01/2020. <https://bit.ly/2QcRCO8>
- Said, C. (2020b). "Universidades quedaron con 20 mil cupos vacíos: Tuvieron en la matrícula más baja de los últimos cinco años". *La Tercera*, 03/04/2020. <https://bit.ly/3hsHKvy>
- Sánchez, I. (2020). Editorial. *El Mercurio*, 16/07/2020.
- Segovia, M. (2020). "Inestabilidad económica, educacional y en salud mental: el complejo panorama que enfrentan rectores y estudiantes por el coronavirus". *El Mostrador*, 14/04/2020. <https://bit.ly/324yibi>
- Trujillo-Sáez, F., Fernández Navas, M., Montes Rodríguez, R., Segura Robles, A., Alaminos Romero, F. J. y Postigo Fuentes, A. Y. (2020). *Panorama de la educación en España tras la pandemia de COVID-19: la opinión de la comunidad educativa*. Madrid: Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD). <https://bit.ly/2Q95WHD>
- Unesco (2020). *UNESCO COVID-19. Education Response - Education Sector issue notes - Issue note n° 7.1 School reopening - April 2020*. <https://bit.ly/2QamRt4>
- Vega, M. y Pérez, N. (2020). "U. Bolivariana toma el control de U. de Aconcagua". *biobiochile.cl*, 01/04/2020. <https://bit.ly/2YjL8S9>
- Veloso L. y Pérez, N. (2020). "Confech y Cruch elaboran petitorio que entregarán al Ministerio de Educación". *biobiochile.cl*, 04/04/2020. <https://bit.ly/2Ymt0Hd>
- Von Baer, A., Gallardo, P. y Ossandón, J. (2020). "Gobierno incluye un mecanismo de financiamiento para universitarios en plan de ayuda a la clase media". *El Mercurio*, 05/07/2020, Cuerpo C, pág. 4. <https://bit.ly/2YkO1Cc>

Género

Género y pandemia: retrocesos y nuevos desafíos

Pamela Díaz-Romero¹

Ya en 2015, las imágenes en redes sociales de pasarelas internacionales viralizaron la idea: “El feminismo está de moda”.² Y sigue. Más allá de las discusiones sobre el alcance y profundidad de esta corriente política devenida en fenómeno de consumo, la amplia visibilidad de sus demandas y propuestas no solo ha permeado las alfombras rojas en glamorosos eventos mundiales, también ha tenido una expresión ciudadana y masiva, tanto global como localmente.³

Son ya icónicas las imágenes de las jóvenes encapuchadas a torso descubierto que, en tomas y paros estudiantiles, dieron cuerpo al llamado “mayo feminista” de 2018.⁴ Las mismas imágenes se repitieron en las nutridas convocatorias públicas materializadas en 2019, año que partió con el multitudinario 8M⁵ y cerró con los diversos encuentros en torno al fenómeno desatado por #LasTesis⁶ desde su primera intervención callejera del 20 de noviembre. Fue

- 1 Socióloga, fue directora ejecutiva de Fundación Equitas. Actualmente es directora de Bienestar y Desarrollo Estudiantil de la Vicerrectoría de Asuntos Estudiantiles y Comunitarios de la Universidad de Chile.
- 2 *Revista digital de Tendencias Ibero*, “El feminismo ¿está de moda?” (por M.G. Niño Zuñiga), 24 septiembre 2019. <https://tendencias.dis.iberomx/2019/09/el-feminismo-esta-de-moda/>
- 3 *elDesconcierto.cl*, “El 43% de las mujeres chilenas se considera feminista y crece la percepción de violencia de género” (por A. Orellana), 19 octubre 2016. <http://bit.ly/2xM7BbL>
- 4 *France24.com*, “El mayo del 2018 chileno: la revolución feminista se toma la educación y la calle en Chile” (por P. Luna), 17 mayo 2018. <https://www.france24.com/es/20180517-chile-revolucion-feminista-educacion-protestas>
- 5 *CNN Chile*, “El territorio se volvió feminista: Así se vivió el 8M en las distintas regiones de Chile”, 9 marzo 2018. https://www.cnnchile.com/8m/fotos-marcha-8m-chile-regiones_20190309/
- 6 *BBC News Mundo*, “Las Tesis sobre ‘Un violador en tu camino’: ‘Se nos escapó de las manos y lo hermoso es que fue apropiado por otras’” (por A. Pais), 6 diciembre 2019. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50690475>

marcada también la presencia feminista en las movilizaciones que alimentaron el denominado ‘estallido social’ desatado en octubre, que volvió a mostrar su amplia base ciudadana en la última marcha del Día Internacional de la Mujer 2020, con una convocatoria desbordante apenas días antes del largo enclaustramiento provocado por la crisis sanitaria y social que ha desatado el COVID-19.

La energía y transversalidad de estas nuevas formas de movilización política han animado el intercambio cada vez más extendido entre académicas, activistas y mujeres anónimas.⁷ Este proceso ha impulsado el debate político de conceptualizaciones y propuestas feministas, muchas de ellas sintonizadas con proyectos de ley presentados por Michelle Bachelet durante su segundo mandato (2014-2018). De esta forma ha ido forzando la deliberación parlamentaria,⁸ y cuenta hoy con una base social dispuesta a movilizarse en apoyo a temas como la violencia machista.⁹

En un contexto de revalorización del feminismo a nivel global, la irrupción de generaciones más jóvenes conectadas a través de plataformas de comunicación digitales, bajo el liderazgo de dirigentas estudiantiles identificadas con el feminismo,¹⁰ aportó a la configuración de nuevas fuerzas políticas. Une a estos grupos un discurso abierto a las reivindicaciones históricas del movimiento¹¹ y a la identificación explícita con ciertos temas de la agenda de género compartidos entre parlamentarias de distintos partidos, lo que ha contribuido a generar un clima de amplia visibilidad abierto a demandas largamente postergadas por los gobiernos democráticos.

En la misma dirección, la acción colectiva y la sensibilización de la opinión pública permitieron no solo establecer nuevos límites a conductas sexistas o tácitamente discriminadoras en círculos donde pocos años atrás habrían pasado desapercibidas. También ampliaron el cuestionamiento a la forma en que las instituciones tradicionales abordan la discriminación de género, y en particular la violencia machista. En los últimos años esta ha vuelto recurrentemente al debate público, incluso en el actual contexto de confinamiento, con casos como el de Antonia Barra y su agresor Martín Pradenas, o en el reciente cri-

7 *El Mostrador*, “2016, el año en que Chile se volvió feminista” (por N. Mulsow García), 16 de enero 2017. <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/01/16/2016-el-ano-en-que-chilise-volvio-feminista/>

8 Ley de cuotas y la despenalización del aborto en tres causales.

9 Pamela Díaz-Romero, “En la recta final: Bachelet, la agenda de género y su sostenibilidad”. En *Barómetro de Política y Equidad*, vol. 13: *El difícil camino hacia un Estado democrático social de derechos* (Santiago: Fundación Equitas / Ediciones SUR / Fundación Friedrich Ebert, octubre 2017). <http://barometro.sitiosur.cl/temas/Genero>

10 *La Tercera*, “El nuevo aire del feminismo”. *Tendencias*, p. 8 (por C. Pérez y N. Zunino), 7 marzo 2014. <http://bit.ly/2gDrzgp>

11 *elDesconcierto.cl*, “Política y feminismo: ¿En qué consiste el proyecto feminista del Frente Amplio?” (por M. Veloso y G. Boric), 30 de junio 2017. <http://bit.ly/2eC2G4w>

men de Ámbar,¹² incitando acciones callejeras y potentes cacerolazos concertados,¹³ en los que se reclama contra la ineficacia de los mecanismos públicos de protección y frente al constante escrutinio y sospecha de la justicia y los medios de comunicación convencionales sobre las víctimas.¹⁴

En redes y plataformas sociales se observa el alineamiento entre la agenda política de parlamentarias sensibles a la agenda de género y la demanda ciudadana, relevándose nuevamente la urgencia de retomar la tramitación del proyecto sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, presentado por Bachelet en enero de 2017 y que recién está en su segundo trámite constitucional en el Senado.¹⁵ En palabras de la antropóloga feminista del Instituto de Estudios Antropológicos de la Universidad Austral, Debbie Guerra, entrevistada para la revista *Paula*: “Necesitamos que la rabia se transforme en acción política eficiente y transformadora. No me gustaría que de acá saliera una ‘Ley Antonia’ como tantas leyes parciales, sino que creo que es necesario insistir en fortalecer el proyecto de ley que está en el Congreso sobre el derecho de las mujeres a una vida sin violencia”.¹⁶

Esta aprehensión es ampliamente justificada, ya que, a pesar del vigor evidenciado por el movimiento en las multitudinarias marchas #8M de 2019¹⁷ y 2020,¹⁸ el cambio en el escenario político, marcado por el estallido social y la pandemia causada por el COVID-19, vuelve a acrecentar el desafío que enfrentan los colectivos de mujeres: pasar del malestar compartido y acciones políticas puntualmente articuladas, a una agenda común que permita el diseño de estrategias que incrementen su capacidad de incidencia en la toma de decisiones.

Esto se vuelve particularmente crítico ante la persistente falta de visión en el Ejecutivo respecto de las dimensiones estructurales de la discriminación de género,¹⁹ lo que en el actual contexto de crisis sanitaria, económica y social

12 *elDesconcierto.cl*, “Que no queden dudas: el caso de Ámbar es feminicidio” (por C. Guerrero), agosto 2020. <https://www.eldesconcierto.cl/2020/08/14/que-no-queden-dudas-el-caso-ambar-es-femicidio/>

13 *biobiochile.cl*, “Cacerolazos y barricadas se multiplicaron en la capital en rechazo a arresto domiciliario a Pradenas”, (por N. Parra), julio 2020. <https://bit.ly/31pdwEe>

14 *biobiochile.cl*, “Despiden a editora de Canal 13 tras filtración de audio durante formalización de Martín Pradenas” (por E. Contreras), julio 2020. <https://bit.ly/2QnnEqT>

15 <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=11592>

16 *Larecera.com/Paula*, “Caso Antonia Barra: ‘Martín Pradenas se convirtió en un monstruo en el que depositamos el peso de una sociedad que nos violenta’” (por E. Duclos), julio 2020. <https://bit.ly/3htZmYf>

17 *T13.cl*, “Histórica marcha: los rostros de las protagonistas del 8M en Chile”, marzo 2019. <https://bit.ly/2Y-vvRhi>

18 *Cnnchile.com*, “Día de la Mujer: Coordinadora 8M cifra en más de 2 millones las asistentes a la marcha y Carabineros en 150 mil”, marzo 2020. <https://bit.ly/34v0IDF>

19 Pamela Díaz-Romero, “Igualdad de género y rol del Estado: la línea base de la administración Piñera”. En *Barómetro de Política y Equidad*, vol. 8: *Cambio de paradigma. Nuevas relaciones mercado-Estado* (Santiago: Fundación Equitas / Fundación Friedrich Ebert, mayo 2014). <http://barometro.sitiosur.cl/temas/Genero>

ha implicado un significativo retroceso en la situación de las mujeres. Especialmente visible es el impacto que ello ha tenido sobre la dimensión de autonomía sobre el propio cuerpo, observándose un negativo efecto del confinamiento y de la precarización de las condiciones materiales de vida de la población sobre la violencia de género. Desde organismos multilaterales como ONU Mujeres, y organizaciones de la sociedad civil, se han lanzaron campañas para visibilizar los efectos de las cuarentenas como factor de riesgo para las mujeres que se ven obligadas a mantenerse en sus hogares.

La proximidad física con la figura que agrede en tiempos de cuarentena es mayor, lo que deriva en que haya mayores estrategias de control, poder y aumente la probabilidad de violencia, así como su frecuencia, cronicidad y gravedad, según lo revelado por la Red Chilena Contra la Violencia. El hogar por lo mismo no siempre se configura como un lugar seguro y de protección, ya que en situaciones en que se vive violencia, este espacio, se torna amenazante y riesgoso.²⁰

Consistentemente con esta preocupación, según declaraciones efectuadas por el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (a través de las distintas autoridades que han subrogado u ocupado el cargo desde la salida de Isabel Plá en el mes de marzo), desde que empezó la pandemia ha existido un aumento sustantivo en las llamadas de emergencia por casos de violencia contra mujeres. De hecho, “el primer fin de semana posterior a que se decretara cuarentena en varias comunas de la Región Metropolitana y de otras regiones, las consultas crecieron en un 70% respecto del fin de semana inmediatamente anterior, cuando no regía esa medida”.²¹

Preocupa, sin embargo, que esto no ha ido asociado a un aumento en la formalización de denuncias. Según el balance del primer semestre 2020 realizado por la Fiscalía Nacional, la cantidad de delitos de violencia intrafamiliar denunciados ante el Ministerio Público ha disminuido: “si en el primer semestre de 2019 se reportaron 78.330 acusaciones, este año cayeron a 67.732”.²² Esta inconsistencia deja de manifiesto la fragilidad de los mecanismos de protección públicos y la desconfianza que deben superar las mujeres para materializar sus denuncias, dada su percepción de la ineficacia del Estado y sus agentes frente a la situación que las aqueja. Como consecuencia, en el actual contexto de confinamiento, muchas deberán seguir conviviendo con el agresor. De hecho, en el mismo informe se consignan alzas importantes en delitos

20 Universidad Central, “Violencia de género en tiempos de cuarentena”, *UCentral.cl*. <https://bit.ly/34vsU3Q>

21 *Emol.com*, “Crecen llamadas por violencia contra la mujer tras cuarentena: Implementarán sistema de denuncia ‘silenciosa’” (por N. Ramírez), abril 2020. <https://bit.ly/3li7s8l>

22 *LaTercera.com*, “Fiscalía y balance del primer semestre de 2020: Menos ingresos de denuncias pero delitos contra la salud pública superan los 80 mil” (por H. Basoalto), julio 2020. <https://bit.ly/2YvYnz8>

tales como los femicidios: “Si en 2019 se reportaron 75 homicidios durante los primeros seis meses, este año se contaron 107, lo que representa un aumento de un 42%”. Se registraron, además, “otros aumentos significativos en otros delitos asociados a violencia intrafamiliar, como los incendios (de 15 a 39), homicidios (de 8 a 29), y secuestros (de 19 a 27)”.

En su comentario al informe *Violencia contra las mujeres en Chile y COVID-19: un Estado ausente*,²³ presentado al Alto Comisionado de Derechos Humanos, la socióloga del Observatorio de Género y Equidad Tatiana Hernández comentaba: “Según la ENVIF 2017,²⁴ un importante porcentaje de mujeres no confiaba en la institucionalidad, por ende la denuncia, acción que activa gran parte de la respuesta del Estado (...) no la veían como un recurso a tomar, como una alternativa o un escenario de justicia. Todo lo contrario, muchas mujeres ya percibían la denuncia como un elemento que aumentaba el riesgo”.

Otro foco de preocupación relacionado con lo anterior apunta al acceso a métodos anticonceptivos y servicios de atención en salud sexual y reproductiva. La afectación de la cadena de suministro y comercialización de anticonceptivos orales y condones a escala internacional (cuya producción en China se vio reducida temporalmente por el brote), la disminución de los ingresos autónomos de los hogares y su eventual impacto en la prioridad asignada los gastos asociados, sumados al reagendamiento o postergación de consultas y cirugías electivas en este ámbito, producto de la crisis sanitaria, tienen un impacto directo sobre el cuerpo y el control de la reproducción que pueden ejercer las mujeres, cuya magnitud deberá ser evaluada en los próximos meses.²⁵

En materia de autonomía económica, justamente el ámbito donde el actual gobierno había priorizado su “Agenda Mujer” para la actual administración,²⁶ el escenario no es más auspicioso. De acuerdo con los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),²⁷ la partici-

23 Marcela Sandoval; Antonia Orellana; Valentina Moyano; Articulación de Mujeres de Oposición, Chile (2020, junio 30). *Violencia contra las mujeres en Chile y COVID-19: un Estado ausente*. Informe final. Resultados de encuesta para orgs. feministas, territoriales y de mujeres. Articulación de Mujeres de Oposición. <https://www.partidoradical.cl/wp-content/uploads/2020/08/12.08.20-Informe-Violencia-contra-Mujeres-Covid-19.pdf>

24 Tercera encuesta nacional de violencia intrafamiliar contra la mujer y delitos sexuales, realizada por la Subsecretaría de Prevención del Delito, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Presentación de resultados en <http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2018/01/Resultados-Encuesta-VIF.pdf>

25 Sarah Toler, “El impacto del coronavirus en el acceso a los anticonceptivos”, *Clue*, 16 abril 2020. <https://helloclue.com/es/articulos/anticonceptivos/el-impacto-del-coronavirus-en-el-acceso-a-los-anticonceptivos>

26 <https://www.icare.cl/contenido-digital/gobierno-pinera-agenda-mujer/>

27 *Women in Work Index. Turning policies into effective action* (March 2019). PricewaterhouseCoopers, UK (2019). <https://www.pwc.co.uk/economic-services/WIWI/pwc-women-in-work-2019-final-web.pdf>

pación laboral de las mujeres alcanzaba el 55% en 2017, aún bajo el promedio para el mismo indicador de los países OCDE (62%), y muy por debajo de la participación masculina, de 76,6%. La lenta tendencia al alza registrada desde los años noventa se quebró con la crisis social y económica de los últimos meses. Así, según la encuesta de julio del Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales, la participación laboral de las mujeres registra una caída del 27% en relación con el mismo mes del año pasado, mientras la baja entre los hombres llegó al 19%. A esto se suma que la contracción en la tasa de empleo femenino en 28% equivale “a 1,1 millones de plazas laborales menos, mientras que para los hombres la contracción fue de 23% con una merma de 1,2 millones de empleos”.²⁸ La baja en el empleo en el sector del comercio y los servicios, intensivo en contratación de mujeres (que retrocedió al nivel de 2010), sumada al cierre de jardines infantiles y colegios y el consecuente aumento de las tareas de cuidado al interior de los hogares, se ha traducido en un retroceso de diez años en la participación laboral femenina.

Una mirada específica sobre el impacto de la pandemia requiere la participación laboral femenina en el área de la Salud, sector altamente feminizado y que ha estado extremadamente tensionado por su rol en la atención sanitaria producto del virus SARS-CoV-2 responsable del COVID-19. La sobrecarga laboral asociada a los largos turnos, la exposición al contagio y el manejo emocional de la crisis en hospitales y en la red de atención primaria tienen un impacto aún no dimensionado en la salud mental y el bienestar subjetivo de sus trabajadores. Sus efectos son especialmente agudos en las trabajadoras, para quienes el conflicto entre la inflexibilidad laboral y su compleja intersección con la vida familiar en una situación que, como nunca, demanda disponibilidad total, se agrava dada la ausencia de un sistema público que promueva y facilite la corresponsabilidad social en el cuidado de niños, niñas y personas dependientes.

Previo a la crisis, este tema ya había sido visibilizado por organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La consultora en comunicaciones en la División de Protección Social y Salud, Andrea Proaño, señalaba en 2019 que “la doble jornada laboral de las mujeres médicas, que llegan a casa de ámbitos de alta presión a continuar con tareas de cuidado, puede conducir a problemas de salud mental que ya de por sí afectan más a las mujeres, incluyendo estrés, ansiedad y depresión. Esto es irónico y preocupante en un sector que se ocupa principalmente del cuidado de las personas, pues las mujeres pueden terminar por descuidarse a sí mismas, con notables repercusiones sobre aquellos a quienes cuidan”.²⁹ En el contexto de la actual crisis aparece también como

28 *Latercera.com/pulso*, “Encuesta UC: personas que no están trabajando en Chile superan el 30% y suman unos 2,7 millones” (por C. Alonso), agosto 2020. <https://bit.ly/2EvPOSK>

29 *BID/Blogs*, “Mujeres en el sector salud, ¿la balanza se inclina a su favor?” (por A. Proaño), marzo 2019.

preocupación la mayor exposición de las mujeres al contagio, por su ejercicio como profesionales sanitarias y por uno de los principales determinantes de las desigualdades de género en la sociedad: su rol en los cuidados.³⁰

(...) mientras esta pandemia nos ha ayudado a reconocer el importantísimo papel de los servicios públicos de salud y de otros sectores profesionales de los cuidados, seguimos olvidando el trabajo que se desarrolla en los hogares por personas que prestan su ayuda sin recibir remuneración a cambio. Los cuidados informales constituyen la parte invisible del iceberg de la atención a la salud, una zona sumergida que puede suponer hasta el 80% de todos los cuidados requeridos, siendo el 20% restante el que se calcula que proveen los servicios de salud.³¹

Justamente los cuidados son hoy un eje articulador de la acción política feminista. Desde el análisis académico, representan un ámbito complejo, en el cual se afirma la siempre precaria sostenibilidad de la vida cotidiana de las familias que incluyen menores, personas ancianas o en situación de discapacidad, enfermas crónicas, a menudo dependientes para sus cuidados de un mercado informal o redes de parentesco no remuneradas y —en ambos casos— feminizadas, soluciones generalmente frágiles y altamente inestables. Esto ha sido intensamente visibilizado en el contexto de la pandemia, en el que el confinamiento impidió contar con estos recursos de apoyo y la sobrecarga resultante de la superposición del cuidado, las tareas domésticas y el trabajo remunerado ha afectado diferenciadamente a las mujeres.

Una arista del problema quedó expuesta ante el creciente incumplimiento del pago de pensiones de alimentos en la contingencia económico-sanitaria. El vacío legal en la Ley de Protección al Empleo, que no garantizaría el cumplimiento de esas obligaciones, fue hecho presente a mediados de abril por las integrantes de la Comisión Especial de la Mujer y Equidad de Género del Senado a la entonces ministra (s) del ramo, Carolina Cuevas.³² El problema volvió con fuerza al debate público en el marco de la aprobación de la reforma constitucional que permitió el retiro excepcional de un 10% de los fondos de capitalización individual de las AFP. Como señalaba Fabiola Cortez-Monroy en

<https://blogs.iadb.org/salud/es/mujeres-en-salud/>

- 30 María del Mar García Calvente, María del Río Lozano y Gracia Maroto Navarro, "Género, cuidados y coronavirus: antes, durante y después de la pandemia", *Blog Coronavirus y Salud Pública*, Escuela Andaluza de Salud Pública, 8 mayo 2020. <https://bit.ly/31poY2J>
- 31 María del Río Lozano, M^a del Mar García Calvente, Amelia Inmaculada Martín Barato, *Los cuidados y la salud de las mujeres*. Cuadernos para la Salud de las Mujeres, n° 3 (Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer, Escuela Andaluza de Salud Pública, 2020). <http://www.juntadeandalucia.es/iamcatalogo/doc/iam/2020/143606804.pdf>
- 32 <https://www.senado.cl/inquieta-cumplimiento-del-pago-de-pensiones-de-alimentos-por/senado/2020-04-17/155204.html>

agosto de este año en una columna del Centro de Investigación Periodística (Cíper Académico):

(...) pocos imaginaron que una consecuencia sería ver miles de mujeres frente a tribunales de familia, demandando la retención de estos dineros por concepto de pensiones de alimentos impagas. Según cifras del Poder Judicial, entre el 28 y el 31 de julio, llegaron 210.104 solicitudes de ese tipo. Para acoger estas demandas, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [2020] ingresó una ley corta, que “refuerza las facultades y obligaciones de los jueces, a la vez que facilita la acción de las y los demandantes, para asegurar la retención de los fondos mientras se mantengan vigente la deuda y mientras no haya garantías suficientes para su pago”.³³

En el mismo análisis, Cortez-Monroy da cuenta de la ineffectividad de las medidas contempladas para hacer cumplir esta responsabilidad parental, ilustrada por las cifras consignadas en el proyecto de ley que incorpora a los deudores de pensiones de alimentos al *Boletín de Informaciones Comerciales*: “el 84% de los demandados en causas de alimentos no paga la pensión fijada por el Tribunal, lo que representa —según datos del Poder Judicial— una deuda de \$180.000 millones, y significa que setenta mil alimentarios, principalmente niños, niñas y adolescentes, no reciben lo que por ley les corresponde”. De acuerdo con el mismo análisis, la alta morosidad en el pago de esta obligación, que, según cifras del gobierno, solo es asumida por el 16% de los deudores (de los cuales 9 de cada 10 son hombres), no solo es producto de fallas en el sistema de cumplimiento previsto por la legislación chilena:

La morosidad y el no pago de las pensiones alimenticias, es posible situarlas también en la configuración tradicional de la división sexual del trabajo, puesto que son principalmente las mujeres a quienes se les atribuye las labores de cuidado de niños y niñas. Tal vez sea lo que Montecino denominó como el “peso de la simbólica materna” (2014, p. 204), una especie de mandato que conflictúa a las mujeres para adoptar otros modelos identitarios, lo que simultáneamente operaría como una “autorización” a los hombres deudores para dejar de cumplir con la corresponsabilidad parental. Evadir esta responsabilidad es, por tanto, también cultural, vinculado a la raigambre machista de nuestro país que deja el cuidado principalmente a las mujeres.³⁴

La misma “autorización” opera al interior de los hogares. Un estudio realizado por la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Cadem durante el primer mes de confinamiento, en el apartado “aspectos que dificultan el teletrabajo”, la opción “tener que compatibilizar el tiempo con

33 *Ciperchile.cl*, “Pago de pensiones de alimentos: ¿de quién es la deuda?” (por F. Cortez-Monroy), 6 agosto 2020. <https://bit.ly/3jdyUTc>

34 Íd.

las tareas del hogar” fue marcada por 47% de las mujeres y solo el 28% de los hombres, mientras “tener que apoyar con las tareas a los hijos al mismo tiempo que trabajar” interfiere con el trabajo remunerado del 25% de ellas y del 15% de ellos. El 92% de las mujeres afirmó desarrollar labores domésticas como “hacer el aseo y preparar el almuerzo” durante la jornada laboral, lo que llegó al 74% en hombres. Un 37% señaló hacer “tareas con hijos en edad escolar” (27% en hombres), un 30% dijo cuidar a los menores (20% en hombres) y un 11% de ellos afirmó no hacer “ninguna de las anteriores”, lo que solo aglutinó al 3% de las entrevistadas. En concordancia con lo anterior, el sondeo estableció que el 56% de las mujeres siente estar trabajando más que en tiempos normales de oficina, lo que en hombres solo llega al 36%.³⁵

Una encuesta más reciente, realizada por el Centro de Economía y Políticas Sociales (CEAS) de la Universidad Mayor y aplicada a 1510 habitantes en todo Chile, explora cómo estamos utilizando y redistribuyendo el tiempo durante los meses de confinamiento. A propósito de los resultados, su directora, la economista Claudia Sanhueza, detalló que en zonas con cuarentena obligatoria, “mientras los hombres dedican 3,8 horas a tareas domésticas no remuneradas, sus pares femeninos utilizan 5,6 horas a dichos trabajos”.³⁶

Estos datos, sumados a los aportados ya por la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (2015), han alimentado desde el feminismo un cuestionamiento cada vez más extendido a modos de producción basados en roles diferenciadas para hombres y mujeres, apuntando a la necesidad irrenunciable de vínculos y cuidados entre todos los seres humanos, y a la relación construida en y por el capitalismo transnacional entre individualidad, poder y control económico.³⁷

Esfuerzos que van desde la visibilización del aporte de la economía doméstico-familiar al PIB,³⁸ hasta la problematización de los límites del actual orden político y económico, hoy vuelven a evidenciar el deterioro de las condiciones de vida que afecta en mayor medida a las mujeres, particularmente las trabajadoras informales, las pobres y las dueñas de casa. En general, ponen el acento en la centralidad del trabajo no asalariado —la crianza, la creación de lazos y vínculos sociales y afectivos, los cuidados, la educación de niños y

35 *Biobiochile.cl*, “¿Quién hace las tareas del hogar mientras teletrabaja? 92% mujeres y 74% hombres, según Cadem/Mutual” (por E. Lara), abril 2020. <https://bit.ly/2QoQwPG>

36 *Diariomayor.cl*, “CEAS// Estudio revela que mujeres dedican casi 2 horas más que los hombres a tareas domésticas durante la cuarentena”, junio 2020. <https://bit.ly/3aVQ3xD>

37 Almudena Hernando, *La fantasía de la individualidad. Sobre la construcción sociohistórica del sujeto moderno* (Madrid: Traficantes de Sueños, 2018).

38 Comunidad Mujer, ¿Cuánto aportamos al PIB? Primer Estudio Nacional de Valoración Económica del Trabajo Doméstico y de Cuidado No Remunerado en Chile (Santiago: Comunidad Mujer, 2019). <https://bit.ly/3hudlgH>

niñas que sustentan la fuerza del trabajo— para la reproducción social. Señalan que la persistente inadecuación de las políticas y de los servicios públicos para frenar la progresiva feminización de la pobreza y cerrar las brechas de género, debilita la legitimidad de las instituciones en el contexto de la actual crisis, situación que se agudiza entre las mujeres según su clase social, raza o identidad sexual distintas de las dominantes.

En este marco, aumenta la relevancia del diálogo entre académicas y activistas sociales respecto del protagonismo de la economía de servicios y la emergencia de nuevas formas de *trabajo afectivo o emocional y comunicativo*,³⁹ que se agudiza ante la dificultad de los Estados para garantizar el bienestar de amplios sectores de la población y la creciente incapacidad de estos para cuidarse y cuidar,⁴⁰ ampliándose la percepción de deterioro en la calidad de vida y la progresiva afectación de la salud mental de las mujeres.

Frente a la lenta capacidad de reacción de la autoridad, la ineficacia de las instituciones interpeladas en cuanto a dar respuestas sustantivas a las demandas y la superficialidad para abordar el conflicto de los medios masivos, la pandemia ha puesto de manifiesto en forma dramática que la sociedad sigue necesitando para su funcionamiento el trabajo no remunerado y el tiempo de las mujeres para la gestión de la alimentación, la higiene, la salud y la educación. Se pone así en claro, una vez más,

la fortaleza de la que aún goza el sistema patriarcal (...). Se ha afianzado la desproporcionada carga de la economía del cuidado, el trabajo remoto y el acompañamiento educativo en nuestros hombros. Además, no existe un reconocimiento, ni un soporte ni flexibilidad alguna por la mayor parte de las familias, la sociedad y el estado. (...) Vivimos un momento clave para pensar, debatir y concretar la redistribución de la economía del cuidado dentro de la familia, en la comunidad y el estado; plantear políticas de centralidad de los cuidados como la base fundamental del bienestar social; impulsar propuestas de redistribución del tiempo laboral público en compatibilidad plena con el tiempo para los cuidados de la familia; desarrollar mecanismos para atenuar los impactos de género que nos deja la pandemia.⁴¹

39 Véase Sir del Río, "La crisis de los cuidados: precariedad a flor de piel". Documento de trabajo (Madrid: CGT-Comisión Confederal de la Precariedad, 2004) [<https://www.rebellion.org/hemeroteca/economia/040308sira.htm>]; y Sandra Ezquerro, "La crisis de los cuidados: Orígenes, falsas soluciones y posibles oportunidades", *Viento Sur*, no. 18 (2004), pp. 37–43. http://cdn.vientosur.info/VScompletos/vs_0108.pdf

40 Sandra Ezquerro, "Crisis de los cuidados y crisis sistémica: la reproducción como pilar de la economía llamada real". *Investigaciones Feministas*, vol. 2 (2011), pp. 175-187. https://doi.org/10.5209/rev_INFE.2011.v2.38610

41 "La economía del cuidado en la pandemia: repercusiones en la vida de las mujeres", en *SER-PE Noticias*, 17 de julio, 2020. Por Karina Bueno, coordinadora de Proyecto en ONG – Centro para el Desarrollo Humano – CDH, Perú. <https://bit.ly/32qLjw6>

Este enorme desafío se plantea en un contexto en que la evidencia de los retrocesos agudiza la disociación entre la situación concreta de las mujeres durante la pandemia, y los discursos sociales y políticos más sensibles a las desigualdades y conscientes de la necesidad de cerrar las brechas de género. Los datos les otorgan a dichas brechas una visibilidad que dificulta la naturalización de la que han sido objeto por décadas, lo que debería permitir una agenda de cambios en el corto plazo que, por ejemplo, permita concretar la tramitación de la ley sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Al mismo tiempo, en el marco del debate constitucional paritario, superar las desigualdades exige garantizar el rol del Estado y la institucionalidad pública en la corresponsabilidad social para el cuidado, y avanzar en la valorización de los trabajos afectivo-familiares en las cuentas públicas y las pensiones de las mujeres. Esperemos que, esta vez, la democracia logre saldar su deuda con las mujeres.

Medios de comunicación

Agenda de los medios, agenda ciudadana: caminos que se bifurcan

Elisabet Gerber¹

Luis Breull²

Las mayores corporaciones de medios de comunicación en Chile también tienen intereses directos en la propiedad de empresas vinculadas con inversiones en los mercados: inmobiliario, financiero, *retail*, alimentos, agrícola y agroindustrial, entre otros. Esto supone condicionantes en la cobertura informativa que se otorga a ciertos temas, donde operan mecanismos como la “agenda por omisión”. El artículo analiza, por una parte, la evolución reciente en el escenario de concentración de la propiedad de medios; por otra, releva los temas más significativos de la agenda ciudadana en los últimos meses según diversos estudios. De esta forma abre la pregunta sobre el poder de agenda de los principales medios y la conformación de corrientes de opinión en contextos críticos como los que vive Chile desde octubre de 2019.

1 Concentración medial en Chile

Cualquiera sea su signo ideológico, la legitimidad de las democracias contemporáneas depende no solo de los mecanismos de elección y representación populares, sino también del entramado institucional del Estado y de la forma como los ciudadanos conocen/configuran sus realidades a través de

1 Elisabet Gerber, directora del Programa de Opinión Pública de la Fundación Chile 21.

2 Luis Breull, periodista y académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

los medios de comunicación que tienen a su alcance de modo cotidiano. El acceso a los contenidos informativos/periodísticos, magazine o de entretenimiento *mainstream*³ que ofrecen los medios, así como los ejes de conformación de agendas y el énfasis en el tratamiento o en la representación explícita e implícita de los valores/intereses de sus propietarios, adquieren creciente importancia para el fortalecimiento democrático y de vida en comunidad. Mayor relevancia cobra aún este fenómeno si consideramos que Chile tiene un régimen político hiperpresidencialista con dualidad de fuentes de legitimidad democrática,⁴ condición que suele ralentizar el abordaje consensuado de temas como los señalados. También es necesario destacar que la penetración de las tecnologías de la información y comunicación en las prácticas de negocios, junto con el globalismo de empresas y corporaciones, han marcado el modo de resolver los asuntos de poder y ciudadanía con nuevas temáticas y tensiones emergentes.⁵

La concentración de medios no es nueva en el debate político nacional. Desde la instauración violenta de la dictadura militar, comenzó a cristalizar una nueva forma de configuración duopólica tanto de la propiedad de la prensa escrita como del control de radios y canales de TV, insertos todos en celosos mecanismos de censura política, valórica y cultural.⁶ Es esta una cuestión que la transición y consolidación de la democracia no han podido resolver, cumplidas casi tres décadas de iniciado tal proceso.

Lo anterior se produce sin freno alguno a la participación de distintos sectores de la economía y del empresariado en la propiedad de medios, bajo el único supuesto de no ser alguno de ellos un controlador monopólico dentro de las distintas plataformas o industrias mediales (cuestión que supervisa la Comisión Antimonopolios de la Fiscalía Nacional Económica). Esto deja a Chile muy lejos de la legislación internacional de países del primer mundo, como Alemania, Holanda, Inglaterra, Francia, Estados Unidos, entre otros, que salvaguardan la pluralidad de propietarios de medios a través de leyes específicas que limitan o prohíben su injerencia cuando traspasan ciertos umbrales de participación de mercado o cuando representan intereses de sectores que se declaran incompatibles (como la banca). Sigue pendiente contar en nuestro

3 Véase Frédéric Martel, *La cultura mainstream. Cómo nacen los fenómenos de masas* (Madrid: Taurus, 2011).

4 Arturo Valenzuela, "Crisis de representación y reforma política en Chile" (Santiago, Chile: CEP, Centro de Estudios Públicos / Cieplan, Corporación de Estudios para Latinoamérica, 2011). <https://bit.ly/2DLD-VmM>

5 Ulrich Beck, ¿Qué es la globalización? *Falacias del globalismo, respuestas a la globalización* (Barcelona: Paidós, 2008). Disponible en https://ocw.uca.es/pluginfile.php/1496/mod_resource/content/1/beckulrichqueeslaglobalizacion.pdf

6 Guillermo Sunkel y Esteban Geoffroy, *Concentración económica de los medios de comunicación* (Santiago, Chile: LOM Ediciones, 2001).

territorio con una nueva institucionalidad legal que descentralice el poder y el control de la propiedad de los medios, y que garantice la subsistencia de nuevos medios y el acceso de estos a la participación en recursos provenientes de la inversión publicitaria. Se trata de una discusión que se ha revitalizado en las universidades y desde ahí en distintos ámbitos sociales, y que tanto la Organización de Estados Americanos (OEA) como el Parlamento Europeo han tratado de modo especial (2015 y 2013, respectivamente).

1.1 *Descentralizar medios, contenidos y poder como tarea pendiente*

Tal como se ha relevado a lo largo de los últimos años en el Barómetro de Política y Equidad, en Chile existe una alta tasa de concentración de la propiedad medial y de participación en el mercado de avisaje de cada industria en particular. Esto sitúa al país como uno de los que registran los mayores niveles de concentración en América Latina, al tiempo que la desregulación facilita que un núcleo pequeño de actores controle los medios de mayor incidencia en la construcción de las agendas en la opinión pública. Esta situación requiere ser abordada desde el Gobierno, el Congreso, los gremios vinculados a las industrias mediales (Asociación Nacional de la Prensa, Asociación Nacional de Radiodifusores, Asociación Nacional de Televisión, Asociación Regional de Canales de Televisión y las diversas organizaciones que agrupan a los medios digitales), entidades reguladoras públicas como el Consejo Nacional de Televisión, más las ONG y observatorios relacionados con los medios de comunicación, universidades y centros de investigación. La realidad del país denota la falta de una propuesta de Ley de Medios que garantice el Derecho a la Información y la Comunicación plural, que incentive mediante la entrega de subsidios y fondos públicos la creación de nuevos medios de comunicación descentralizados (de carácter regional, local y comunitarios), al tiempo que limite la participación de los grandes conglomerados controladores de la prensa, radio y TV en cuanto a su cuota de participación en el mercado publicitario y determine límites para la asignación del avisaje estatal.

En el año 2015, dos grupos empresariales acaparaban el 80% de lectoría y el 82,8% de avisaje de diarios nacionales y regionales (Grupo El Mercurio, de la familia Edwards, y Grupo Consorcio Periodístico Sociedad Anónima Copesa, de propiedad de Álvaro Saieh), cifras que en 2019 subieron a 81,0% y 87,8%, respectivamente. Si se considera el indicador de concentración de los cuatro primeros grupos operadores se alcanza el 100% en ambas categorías, lo que denota un grave problema de distribución tanto de recursos en la prensa escrita de alcance nacional, como de sistemas de validación de inversión publicitaria, que excluye a medios de alcance local o regional alternativos. Es así como el Índice de Herfindahl e Hirschman (IHH) ubica a los diarios de prensa escrita

en el top del ranking de industrias concentradas, con 3646 puntos en audiencia y 4116 en avisaje (una altísima cifra histórica).

En la industria radial de alcance nacional, en tanto, el conglomerado español Prisa —a través de Iberoamericana Radio Chile—, propietario de una decena de radios, hace cinco años se llevaba cuatro de cada diez pesos invertidos en publicidad en las casi mil emisoras que transmiten en todo el territorio, junto al 47% de las audiencias, mientras que el año pasado este último índice bajó a 43%. Al actualizar los datos al año 2019 para los primeros cuatro grupos operadores, baja de 77% a 76% en concentración de audiencias, y de 2582 a 2320 los puntos en el IHH (pasando de alta concentración a concentración moderada-alta). No fue posible acceder a las cifras de inversión publicitaria al 2019 en forma detallada, aunque de las radios ubicadas en el *top ten*, cinco corresponden a Prisa, con un 23,63% del avisaje. Le siguen Radio Cooperativa, de la Compañía Chilena de Comunicaciones S.A., con 10,71%; radio de la Sociedad Nacional de Agricultura, con 10,68%; El Conquistador, de la familia Molfino, con 6,55%; Radio Bío-Bío, de la familia Mosciatti, con 4,72%; y Tele13 Radio, de Andrónico Luksic, con un 3,89%, respectivamente. Es decir, solo diez radios que pertenecen a seis grupos concentran el 60,16% del total de la inversión publicitaria, quedando el 39,82% restante para ser repartido entre casi mil emisoras. En el caso de la Iglesia católica, segundo grupo en términos de cantidad de emisoras en Chile a través de la Asociación de Radios Católicas (ARCA), es importante aclarar que, en general, remite a señales de presencia regional o local, con programación de nicho confesional y segmentada, sin validarse en el mercado sus indicadores de audiencia o de inversión publicitaria.

Si se observa el escenario de la TV generalista o de libre recepción comparando los períodos 2015 y 2019, se observa que en el año de inicio de la comparación cuatro canales de TV de libre recepción acaparaban 87 de cada 100 pesos provenientes del avisaje,⁷ cuestión que subió a 94 el año pasado, alcanzando también el 94% de las audiencias totales. El primer grupo operador, Bethia, con su señal Mega, subió su participación en audiencias de 27% a 33%; y en la torta publicitaria, de 29% a 51%, generando un vuelco en torno a ser esta la industria que pasa del tercer al segundo lugar en el indicador de concentración IHH, de 2109 a 3350 puntos.

En el campo de los medios digitales no existe un validador consensuado, por lo que las cifras empleadas corresponden a un ranking promedio de visitantes únicos elaborado por ComScore para el año 2019, donde las empresas auditadas pagan por aparecer. Esto excluye a otros referentes digitales como *El*

7 Luis Breull, "Informe de Concentración de Medios en Chile, 2015-2016". Investigación para el Consejo Nacional de Televisión, Santiago, 2016, diapo. 43. Puede verse documento en PPT en <https://bit.ly/3izLE65>

Mostrador, El Desconcierto y El Ciudadano. Por ello, refieren a un solo modo de establecer el consumo de los portales informativos y de medios de entretenimiento.

En síntesis, en Chile tenemos concentración medial expresada en diversos formatos o conceptos diferenciadores que justifican un nuevo marco regulatorio:

- a) Integración vertical en telecomunicaciones y TV de pago (VTR y Telefónica).
- b) Concentración horizontal o monomedial en diarios (grupos El Mercurio y Copesa), radios (grupos Prisa con Iberoamericana Radio Chile, Bethia con radios de Megamedia, y Luksic con radios 13 SpA), y medios digitales (grupos Betazeta y Mi Voz/Diarios Ciudadanos).
- c) Concentración multimedial o convergente (grupos Copesa, Luksic-Canal 13 SpA, Bethia y El Mercurio).
- d) Concentración multisectorial o en diversos sectores de la economía (grupos Copesa, Luksic-Canal 13 SpA, Bethia, El Mercurio y Cámara Chilena de la Construcción).
- e) Concentración por integración internacional o *holding* de medios con presencia transnacional (Prisa en radios: Time Warner a través de Turner en CHV, CNN Chile y Canal del Fútbol; Betazeta en plataformas digitales: Grupo Discovery y O Globo en Bethia; grupo Albavisión de Remigio Ángel González en La Red/Telecanal). Actualmente se negocia una eventual llegada a Chile del grupo Antena Tres de España y Viacom de Estados Unidos, que ya cuenta con la propiedad de Telefé en Argentina. Esto en términos de eventual venta de Canal 13 y de Chilevisión.
- f) Concentración declarada también en la industria de servicios de telefonía fija y móvil, de banda ancha fija y móvil, de servicios de TV paga, donde actores como VTR o Telefónica son dos de los actores transversales.
- g) Concentración moderada en el campo de las agencias de publicidad o grupos de empresas que definen la estructuración de los planes de medios para resolver la inversión en avisaje en las distintas industrias mediales.
- h) La concentración en diversos grupos de la economía se manifiesta también al observar los principales avisadores, entre quienes se encuentran empresas de multitiendas, de *retail*, alimentos, industria de bienes y servicios domésticos, además de servicios financieros. Todas ellas tienen vínculos directos de propiedad, rasgo que se evidencia al analizarse los campos de inversión del principal controlador de Copesa, Álvaro Saieh, o de Andrónico Luksic para el Grupo Canal 13, o de Carlos Heller Solaria en el Grupo Bethia, dueño de Mega (controla también una de las empresas líder en inversión publicitaria, Falabella).

1.2 La concentración y su “cadena de contagios”

La alta concentración detectada en las industrias mediales presentes en Chile, al igual que en el caso de los proveedores de servicios como telefonía

fija y móvil, más internet banda ancha fija/móvil, unido a lo que sucede con la densidad del mercado que ocupan los *holdings* de agencias de medios, reportan un problema de múltiples dimensiones y posibles focos de impacto:

- Hegemonía de un número reducido de grupos empresariales que controlan consorcios de medios de alcance masivo o nacional, con un acceso privilegiado al financiamiento de estudios de audiencia y validación de inversión publicitaria. Estos sirven de parámetro para los futuros planes de medios, generando una circularidad que limita el acceso de medios independientes o de baja cobertura territorial a estos espacios y vías de obtención de recursos.
- Impacto en libertad de expresión, pluralismo y diversidad temática, al concentrar las agendas de los medios de mayor masividad.
- Configuración simbólica de la calidad de la democracia y la confianza en las instituciones, en la medida en que la agenda no se apegue a la relevancia pública de los temas, sino al interés particular (político o comercial) de los dueños de medios en el trato a sus avisadores principales.

2 Agenda pública entre el estallido y la pandemia

En el escenario descrito, cabe indagar de qué manera se configura la agenda pública cuando, desde los medios masivos de comunicación, parece escaso el margen para el despliegue de contenidos que no respondan al interés particular (político o comercial) de los dueños de medios. Resultan claves en este sentido las preguntas relativas a cómo se configura la agenda pública y, en estrecha relación, cómo se establecen corrientes de opinión. Las respuestas suelen aludir a teorías de *agenda setting* que, en los lejanos años setenta, postulaban que “el público es consciente o ignora, presta atención o descuida, enfatiza o pasa por alto elementos específicos de los escenarios públicos”.⁸ Es decir, las personas tenderían a incluir en su campo de conocimiento y otorgar importancia a aquello que los medios incluyen o excluyen de su contenido. En rigor, los postulados de esta hipótesis no se comprobaron, entre otras cosas, porque hay distintos factores que intervienen en la configuración de las agendas del público que, además, son múltiples y diversas. Sin embargo, la (mal) llamada teoría de la *agenda setting* provee instrumentos que permiten identificar y comparar las opiniones que canalizan los medios y las de los ciudadanos.

En un escenario en que la propiedad de medios altamente concentrada recae en grupos identificados políticamente más bien con el oficialismo, y/o en

8 Eugene F. Shaw, “Agenda-setting and mass communication theory”, *Gazette* 25, no. 2 (1979): 96. <https://doi.org/10.1177%2F001654927902500203>

sectores identificados como la derecha chilena, podría presumirse la incidencia de tales actores en la configuración de la agenda pública. Sin embargo, se registran contrastes importantes entre los intereses que atraviesan la agenda de los medios, por un lado, y las agendas ciudadanas, por el otro. En este contexto, se analiza a continuación la percepción del gobierno y de los principales contenidos de la agenda pública desde el comienzo de la pandemia y de cara al plebiscito de octubre próximo, desde la perspectiva de la opinión pública.

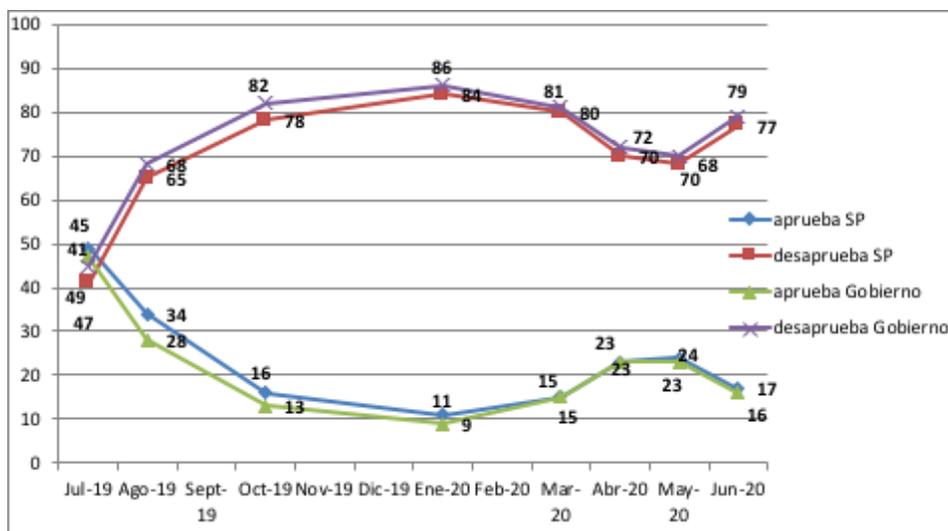
2.1 El gobierno desde la mirada de la opinión pública

Pese a que el foco de atención sobre la caída de los niveles de adhesión al gobierno suele centrarse en el quiebre producido a partir del estallido social de octubre de 2019, las cifras corroboran que los altos niveles de rechazo a Piñera y su gobierno no se explican a partir del estallido, sino que la relación causal sería inversa. Y aunque diversos sondeos de opinión de marzo y abril de 2020 revelan una mejora en la percepción de la imagen del presidente Piñera y del gobierno, el fenómeno no es exclusivo de Chile: la subida promedio sería de nueve puntos en el caso de las diez democracias más grandes por número de habitantes.⁹ En momentos de impacto social masivo, existiría un fenómeno conocido como *"to rally around the flag"*, que alude a la tendencia a unirse alrededor de símbolos compartidos vinculados con la noción de patria o nación; entre ellos, el líder. Según la encuesta Criteria Research del mes de julio,¹⁰ ya en mayo la aprobación al presidente Piñera comenzaba a descender, llegando en julio a un 12%, porcentaje equivalente a los meses posestallido social del octubre. Esto se vincularía, en parte, con una percepción negativa sobre el manejo de la pandemia y de la crisis sanitaria por parte del gobierno.

9 Mencionado en BBC noticias, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52186602>

10 Tipo de Estudio: Cuantitativo, no probabilístico, a través de la aplicación de encuestas autoadministradas mediante el uso de un panel certificado de acceso *online*. Grupo objetivo: mujeres y hombres de 18 o más años, de los niveles socioeconómicos ABCD, residentes de todo el país. Muestra mínima mensual: 800 casos. Fecha de campo: entre el 27 y el 31 de julio de 2020, a través de un panel *online*.

Gráfico 1. Aprobación/desaprobación presidencial y gubernamental, julio 2019–abril 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Critería Research, julio 2020.

2.2 La pandemia, caja de Pandora de las crisis

En marzo de 2020, la pandemia del COVID-19 encontró a Chile en el clima de tensión social y política que se hizo público en octubre de 2019. El gobierno de Sebastián Piñera no había logrado hasta entonces encontrar vías de resolución de conflictos; más aun, su opción por políticas represivas y punitivas en el contexto de las protestas sociales exacerbó la irritación y tensión social. Más allá del paréntesis que abrió el COVID-19, son pensables escenarios donde se conjuguen las tensiones de las crisis visibilizadas en el “octubre chileno”, con sus implicadas en la pandemia. En este sentido, los temas que marcaban la agenda pública en noviembre de 2019, según el “Termómetro Social”,¹¹ son, básicamente, “justicia” y “desigualdad”, a la vez que las soluciones se vislumbraban en torno a la acción de escucha por parte de las autoridades.

11 Estudio del Núcleo Milenio en Desarrollo Social (DESOC), Centro de Microdatos de la Universidad de Chile y el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES). Encuesta nacional aplicada a población residente en Chile de 15 años y más de edad que habite en hogares particulares de zonas urbanas y rurales de las 16 regiones del país; levantamiento de datos por vía telefónica entre martes 29 octubre y viernes 1 de noviembre; 1033 encuestas completadas.



Figura 1. IZQUIERDA: palabras clave para definir el movimiento social | DERECHA: palabras que resumen cómo se podría resolver el descontento ciudadano. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Termómetro Social, noviembre 2019.

A este registro sobre la desigualdad en la sociedad chilena se suma, indudablemente, la preocupación por la situación económica: las percepciones en torno al curso presente y futuro de la economía del país, surgidas tras el estallido social de octubre, han empeorado durante la pandemia. Aunque la pandemia otorgaría al gobierno de Chile la oportunidad de retomar el liderazgo de la agenda pública, una seguidilla de decisiones erradas en las áreas claves de las políticas públicas —salud, políticas sociales, economía— lo conduce al abismo político: las crisis se superponen y retroalimentan.

3 La relación medios-agenda pública: casos contrastantes

La pandemia en Chile se entrama en escenarios político-comunicacionales complejos, donde contrastan el poder de agenda de los principales medios, que responden a características de alta concentración, con las agendas ciudadanas. A continuación se describen tres casos que consideramos de alta significación en la relación medios masivos/agenda ciudadana:

- a) Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) retira avisaje de CNN-Chilevisión: maridaje anunciantes/agenda de los medios.
- b) Retiro de 10% de fondos de pensión: la agenda por omisión.
- c) El plebiscito: agenda propia.

3.1 *Presidente de la CPC retira avisaje de CNN-Chilevisión: maridaje anunciantes/agenda de los medios*

Una de las principales vías de presión e incidencia en la agenda de los medios es el avisaje. Ejemplo de ello es lo sucedido en la cobertura informativa del estallido de octubre por parte de los canales de televisión, cuando el presidente de la CPC, Juan Sutil, comunicó al grupo Turner que dejaría de auspiciar el programa Agenda Agrícola por “tener una línea sesgada e ideologizada en la cobertura de las protestas producto del estallido social que se vive actualmen-

te en el país”, a la vez que manifestaba su esperanza de que otros auspiciadores hicieran lo mismo.¹² También la empresa Agrosúper suspendió temporalmente las campañas publicitarias en todos los medios del país, aunque señalando que se trataba meramente de un “momento de diálogo y reflexión”. Sobre el caso CNN-Chilevisión, el Colegio de Periodistas denunció una antidemocrática práctica de censura, un intento de coartar la libertad de expresión y de opinión a ambos canales.¹³

3.2 Retiro del 10% del fondo de pensiones. La agenda por omisión

La aprobación en el Senado a fines de julio pasado del mecanismo que permitiría a los cotizantes el retiro del 10% de sus fondos previsionales, y así enfrentar la crisis económica por el COVID-19, abrió un escenario de incertidumbre sobre el modelo de seguridad social en Chile. Este mecanismo de salvataje transitorio venía siendo testeado periódicamente en distintos estudios de opinión pública de alcance nacional desde el inicio de la cuarentena, con amplios niveles de apoyo por parte de los encuestados (sobre 70%). Fue un proceso que avanzó pese a la fuerte resistencia del gobierno e independientemente de las sucesivas propuestas de apoyo crediticio a las pequeñas y medianas empresas, de subsidios y entrega de cajas alimentos a los sectores más pobres, así como del posterior debate en torno a cómo paliar también la crisis en los sectores medios de la población. La iniciativa legal superó los altos quórum requeridos en ambas Cámaras (3/5), sumando votos de la oposición y del oficialismo. Esta desalineación de las propuestas gubernamentales generó un intenso despliegue informativo y editorial en la agenda de *El Mercurio* y *La Tercera* — los dos principales diarios de la prensa nacional, de corte oligopólico y alta concentración— que, antes de las votaciones, alertaron insistentemente sobre los riesgos de lesionar la estabilidad económica que abriría el retiro de parte de los fondos previsionales, deteriorando incluso el régimen democrático. El término “populismo” se activó en editoriales, columnas de expertos, entrevistas y reportajes de modo frecuente e indistinto, disociando la iniciativa tanto respecto de su amplio respaldo en los estudios de opinión pública, como de voces alternativas que evalúan positivamente el proyecto. Este tema ha sido el más relevante del mes de julio en la agenda pública y en de los medios. A su vez, habría impactado negativamente sobre el Ejecutivo, pero positivamente sobre el Congreso, que subió 10 puntos porcentuales respecto de su “aporte a la superación de la crisis” (Criteria Research, julio 2020).

12 Véase al respecto “Agrosuper quita financiamiento a Chilevisión y CNN Chile y en todos los medios del país: ‘Es momento de diálogo y reflexión’”, *El Universal Chile*, 10 de noviembre, 1999; <https://bit.ly/2XUnAmC>. Carta de J. Sutil a CNN Chile y Chilevisión puede verse en <https://bit.ly/2PJKdWv>

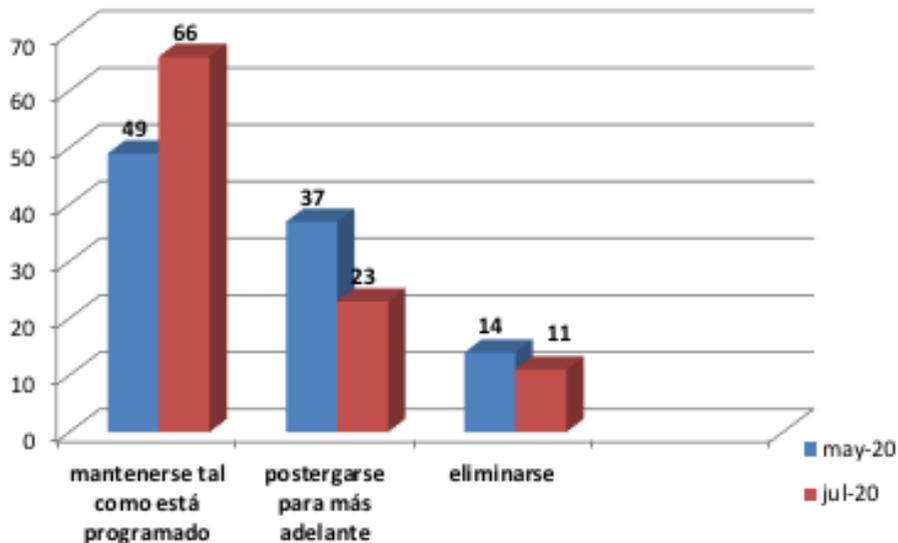
13 <https://www.publimetro.cl/cl/entretenimiento/2019/11/09/acusan-censura-indirecta-colegio-periodistas-rechazo-extorsion-economica-empresario-agricola-cnn-chv-cobertura-del-estallido-social.html>

3.3 El plebiscito: agenda propia

Tal como en meses anteriores, las expectativas en torno a no postergar el plebiscito de octubre siguieron siendo mayoritarias en julio y aumentaron a 66%, en tanto la idea de suspenderlo definitivamente solo reúne un 11% de las preferencias. En cuanto a las tendencias de voto en las opciones apruebo/rechazo, el porcentaje de quienes aprobarían ronda el 75%, frente a un 17% de quienes desaprobarían, cifras similares a las registradas para el plebiscito que habría tenido lugar en abril de este año y que debió ser postergado ante la llegada del coronavirus (Criteria Research, julio 2020).

Gráfico 2. Posible postergación del proceso de cambio constitucional

“El proceso de cambio constitucional debiera...”



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Criteria Research, julio 2020.

4 CONCLUSIONES

Los altos niveles y tipos de concentración que marcan el paisaje massmediático chileno implican un desafío al sistema político, en tanto sus relatos se construyen, juegan, distribuyen y reconstruyen desde un sistema de medios de comunicación con creciente incidencia de grandes conglomerados, transversales en su presencia en otros sectores, como el sistema económico, y propendiendo a acrecentar su impacto en los recursos disponibles en tanto industrias. Sin embargo, pese al indudable poder de agenda de los principales conglomerados de medios, atravesados por intereses de grandes sectores de

la industria y el mundo financiero, existen márgenes aún inexplorados en donde se configuran corrientes de opinión divergentes del *mainstream*. Ejemplo de ello es la presión ejercida desde la agenda ciudadana por la aprobación del retiro del 10% de los fondos de las AFP, que se trasladó a la agenda política pese a la resistencia del *establishment*, retratada en los dos principales diarios del país. Otro ejemplo es la persistencia del apoyo a la Nueva Constitución por la ciudadanía, que desde 2011 es “masivo y transversal”.¹⁴ Incluso en el contexto de pandemia, una mayoría de la ciudadanía estaría por la no postergación del plebiscito y votaría “apruebo” en octubre próximo.

14 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Chile), *Opinión ciudadana y cambio constitucional. Análisis desde la opinión pública*. Serie Más y Mejor Democracia. Número 1 (Santiago: PNUD, 2015), 74. <https://bit.ly/2DXVD6p>

Ciudad

Ciudad y pandemia

Alfredo Rodríguez¹

Paula Rodríguez Matta²

El discurso y las acciones del gobierno para frenar el COVID-19 han hecho retroceder la vida política y comunitaria del país, al centrarse en la promoción de respuestas individuales para sanar cuerpos enfermos. La propuesta del “quédate en casa” ha hecho desaparecer del discurso público la ciudad, los ciudadanos, los colectivos, las comunidades que cuidan. En su lugar, el gobierno se dirige a los grupos en riesgo, a los que contagian, a los supercontagiadores, a los enfermos. Como bien indica R. Esposito, en tiempos de coronavirus, la política se medicaliza y la medicina se politiza.³ Es por esto que las medidas estatales de contención, cuidado y prevención evidencian diversos conflictos. Por ejemplo, no todas las personas pueden cumplir con “quedarse en casa”. Ello por razones de precariedad de las viviendas, de los barrios. Tampoco todas pueden quedarse en casa por la necesidad de ganarse la vida en la calle día a día.⁴ Y, por otra parte, no todas las personas están dispuestas a respetar las medidas sanitarias, por diversos motivos; entre ellos, los relacionados con la defensa a ultranza de una libertad (neo)liberal.

Lo anterior, dicho de otra manera: la ciudad no es una hoja en blanco, está demasiado escrita, es un territorio desigual, consolidado a lo largo de años, en el cual el virus de COVID-19 se ha desplegado mostrando las fisuras sociales, económicas, simbólicas.

1 Arquitecto, investigador en SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.

2 Dra. en Ciencias Sociales.

3 R. Esposito, “Biopolítica y corona virus”, *filosofía&co*, 24 marzo 2020. <https://bit.ly/34QEFC8>

4 A. Rodríguez y A. Sugranyes, “Soberbia e ignorancia de un ministro de Salud”, *Biobiochile.cl*, 28 mayo 2020. <https://bit.ly/3bfboIV>

En este artículo nos interesa examinar, desde una perspectiva de políticas públicas urbanas, la relación entre el territorio y el virus:

- Uno, la constatación de que el gobierno adoptó una política pública sanitaria que no consideró la información pública disponible de los territorios en donde se aplicó; y la fragilidad de las condiciones de vida de algunas familias, que impiden permanecer en casa sin apoyo económico, social y de contención; lo precario de sus viviendas o de sus empleos informales, que lo impiden.
- Dos, las respuestas solidarias de cuidado en los barrios: las ollas comunes y los resguardos sanitarios colectivos. Una capacidad organizativa de la cual desconfía el orden individual neoliberal.
- Tres, la acción de alcaldesas y alcaldes en sus territorios y en la discusión política nacional, muchas veces en pugna y anticipándose al gobierno central.
- Cuatro, la desigual inserción de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en las ciudades y en las vidas de los habitantes a raíz del COVID-19, que coloca un tema de discusión importante.
- Cinco, finalmente, a partir de lo anterior, la pregunta por la ciudad pospandemia.

1 COVID-19, la ausencia de política pública fundamentada en datos públicos

En los inicios de este año, la epidemia de COVID-19 ya estaba en pleno desarrollo en Europa. En marzo el virus ingresó al país, primero en las comunas ricas de Santiago a través de personas que regresaban de Italia, España o de viajes en cruceros de lujo, para luego diseminarse por el resto de las comunas y ciudades del país.

“Quédate en casa” fue la respuesta del gobierno. Las primeras medidas fueron cuarentenas *selectivas y dinámicas* por comunas o zonas en donde las cifras de contagios o fallecimientos eran mayores.

Posteriormente, al aumentar los casos de personas enfermas y muertas, se comprobó que las cuarentenas selectivas eran insuficientes para detener los contagios. Ante esta situación, el gobierno decretó el estado de excepción, toque de queda, confinamiento de personas y despliegue de efectivos militares para apoyar el control sanitario y policial en las ciudades del país. En el caso de la capital, el ministro de Salud calificó la situación como una batalla: “Si no damos en serio, con toda la energía, la ‘Batalla de Santiago’, la guerra contra el COVID-19 se va a perder”.⁵

5 C. Ferrer y C. Romero, “La ‘Batalla de Santiago’: Un concepto histórico usado también en eventos deportivos y musicales”, *Emol*, 4 mayo 2020. <https://bit.ly/3hJNdyw>

El complemento al confinamiento individual fue el refuerzo de la capacidad hospitalaria: más camas y más ventiladores mecánicos. Para esto último, el gobierno realizó una búsqueda de ventiladores por todo el mundo, cuya llegada era transmitida por canales de la televisión desde la pista del aeropuerto, como muestra del progreso en la batalla.

Al cabo de unos tres meses de confinamiento total, del aumento de camas con ventiladores mecánicos, del paso fallido a la “nueva normalidad”, sin que se lograra contener la epidemia, el ministro de Salud expresó su sorpresa: “Hay un nivel de pobreza y hacinamiento [en la RM] del cual yo no tenía conciencia de la magnitud que tenía”. En estas condiciones, agregó, “se hace muy difícil hacer un aislamiento social en las circunstancias de Santiago Poniente, por ejemplo”.⁶ Se perdió la batalla.

No interesa la opinión del ministro, sino el hecho social de que la cabeza del Ministerio de Salud hizo política pública sin basarse en información pública: información generada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE, Censo 2017) y el Ministerio del Desarrollo (Encuesta de Caracterización Socioeconómica, Casen 2017). Es más, cualquier persona puede ingresar a los sitios web del INE y de la Casen, consultar la información, revisar cartografía, hacer cruce de variables, conocer lo que ocurre en su barrio, su comuna, su región. En esos datos estadísticos se contabiliza, desde hace décadas, los altos niveles y la escandalosa concentración de pobreza y hacinamiento en el país.

¿Por qué ocurre esto? No se explica suficientemente por razones personales, sino más bien por una forma de gobernar de una elite política alejada, distante. Para Carlos Ruiz, “ignorar lo que es Chile, expresa la medida en que prácticamente viven encerrados, en barrios encerrados, en sistemas educacionales encerrados y, por lo tanto, esta es una sociedad fragmentada, con unos déficits de integración social gigantescos”.⁷

1.1 ¿Qué pasa con quedarte en casa?

Las ciudades no son territorios homogéneos. Las estadísticas dan cuenta de las concentraciones, de la heterogeneidad de las estructuras físicas, de la desigual distribución espacial de los equipamientos, de la concentración de población según sus características socioeconómicas. Bien se ha demostrado ya que Santiago es una de las ciudades más segregadas y desiguales de América Latina.

6 V. Marín, “Mañalich, Hay un nivel de pobreza y hacinamiento (en la RM) del cual yo no tenía conciencia de la magnitud que tenía”, *Emol*, 28 mayo 2020. Frase que recuerda la sorpresa de Cecilia Morel ante el estallido social de octubre 2019: “Es como una invasión extranjera, alienígena”. Así respondía a la pregunta implícita de quiénes eran, de dónde había aparecido tanta gente en las calles expresando su indignación.

7 *diarioUchile*, “Carlos Ruiz y crisis sanitaria: Tenemos una especie de Estado amputado”, 14 junio 2020. <https://bit.ly/3lzahIR>

Es un hecho conocido y comprobado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el INE y la Casen, que la distribución de las viviendas en el territorio muestra que no todas ofrecen condiciones de habitabilidad adecuadas y necesarias (tamaño, hacinamiento), servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad) para quedarse en casa.⁸

También hay información disponible de la Casen 2017 que muestra que el 22% de los hogares urbanos — casi uno de cada cuatro— habita en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas. En cuatro regiones este porcentaje es mayor: en la Región Metropolitana es el 25% de los hogares; en Arica Parinacota, el 26%; en Antofagasta, el 32% y en la región de Tarapacá, el 36%: en estas dos regiones, uno de cada tres hogares urbanos. Estos porcentajes (que corresponden a la situación de tres años atrás) muestran la precariedad de la base material en que habitan los hogares del país, que hace muy difícil el cuidado individual propuesto por el gobierno.

Tipos de viviendas precarias

Tomando el caso del gran Santiago, sin contar la situación de numerosos conjuntos de viviendas sociales deteriorados o en demolición, encontramos diferentes tipos de viviendas en los cuales es difícil permanecer:

- a) *Infraviviendas*. Una expresión que reúne el universo de viviendas subdivididas, arrendadas y subarrendadas por piezas, en que viven familias chilenas e inmigrantes, “cités” no solo en áreas centrales.⁹ En estos lugares el riesgo de contagio es fuerte, dada la alta densidad y hacinamiento. En estas condiciones, es casi imposible mantener distancia física o quedarse en casa (cuando por esta se entiende una pieza en la cual reside una familia numerosa).¹⁰ Los controles sanitarios han comprobado focos de contagio en cités hacinados y casas subdivididas ocupadas por inmigrantes, lo que ha dado origen a expresiones xenófobas y racistas.¹¹
- b) *Campamentos*. El número y tamaño de los campamentos se ha incrementado entre 2017 y 2020, en Santiago y otras ciudades del país.¹² Entre las

8 *Palabra Pública*, “Vivienda y segregación social, las otras desigualdades que el COVID-19 hizo visibles”. Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad de Chile, 04 mayo 2020. <https://bit.ly/3hOJ9NI>

9 P. Palacios, G. Silva G. y F. Vergara, “Viviendas hacinadas y campamentos: dos rostros de la desigualdad frente al COVID-19”, *Ciper Académico*, 26 marzo 2020. <https://bit.ly/3hMxRt5>.

10 Al respecto, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano indica: “Al analizar cómo ha evolucionado la tendencia de contagios por COVID-19 a nivel territorial según nivel de hacinamiento, se evidencia que durante las últimas semanas las mayores tasas de incidencia se concentran en comunas con altos niveles de hacinamiento”. En “Recomendaciones para las ciudades chilenas frente a la pandemia”, 10 junio 2020 (p. 33). <https://bit.ly/3bcmDLK>.

11 CNN, “Confirman brote de COVID-19 en cité en Quilicura: Ciudadanos haitianos acusan discriminación de los vecinos”, 22 abril 2020. <https://bit.ly/3bkL6i7>

12 M. Gutiérrez, “Estudio revela alzas superiores a 80% en superficie y habitantes d campamentos en la RM”,

causas para este aumento se encuentran el alza de los arriendos, la mala calidad del *stock* en oferta, el hacinamiento, las dificultades de acceder al mercado inmobiliario formal, entre otras, y la pobreza.

Esta tendencia se ha acelerado en los meses recientes. La alcaldesa de Lampa, citada en un artículo de *El Mercurio*, daba cuenta de este proceso: “La situación es bastante compleja aquí y en otras comunas. No entendemos cómo en cuatro meses pasamos de tener cuatro tomas a catorce campamentos en la comuna”.¹³ Estudios recientes realizados por Iván Poduje¹⁴ confirman esta tendencia, señalando que los campamentos han aumentado en número y en tamaño. Esta tendencia también ocurre en Valparaíso, Antofagasta, Alto Hospicio, San Antonio y otras localidades.

También en esos asentamientos es difícil permanecer en casa, cuando esta es un albergue muy precario y generalmente no cuenta con servicio de agua potable ni alcantarillado, ni tampoco pavimentación.

- c) *Guetos verticales*. Los llamados “guetos verticales” son edificios nuevos de 30 a 42 pisos de altura, con 600 a 1000 de nanoviviendas de 20 a 30 metros cuadrados. Localizados en la comuna de Estación Central, son la situación de mayor hacinamiento. Estos edificios tienen escasos espacios públicos comunes, los pasillos internos son estrechos y cuentan con un ascensor por cada 121 viviendas, en el mejor de los casos; en el peor, uno por cada 259 viviendas.¹⁵ En estos edificios el “quédate en casa” restringe la salida externa, pero al interior se han desarrollado diversos tipos de actividades de *delivery* y una incesante circulación de personas por estrechos corredores. Son edificios de arriendo con propietarios ausentes, lo que ha dificultado la organización de las personas.

Personas violentadas por quedarse en casa

También se encuentran diferentes grupos de personas que se ven violentadas por quedarse en casa: mujeres, personas mayores, niñas y niños; y quienes no están dispuestos a acatar la medida sanitaria.

- a) *Mujeres*. El permanecer en casa ha aumentado las denuncias de violencia intrafamiliar. Diversos organismos internacionales, entre ellas la Organización Mundial de la Salud (OMS) y ONU Mujeres han llamado la atención so-

El Mercurio, Economía y Negocios, 3 agosto 2020. Ver en Atisba://bit.ly/3gJmWin

13 Diter Gotschlich, “Avance de campamentos preocupa a comunas de la periferia de Santiago”, *El Mercurio*, 3 agosto 2020.

14 Iván Poduje, “El retorno masivo de los campamentos”, *El Mostrador*, 12 agosto 2020. <https://bit.ly/3hOUNYz>

15 L. Rojas, (2017). “Ciudad Vertical: la ‘nueva forma’ de la precariedad habitacional comuna de Estación Central, Santiago de Chile”, *Revista 180*(39), 1-15. <https://bit.ly/3hGPhHo>

bre el aumento de las denuncias de violencia intrafamiliar, maltrato infantil y a personas mayores en el mundo, situación que consideran una pandemia oculta. Relacionan el aumento con las medidas de confinamiento en recintos en los que, por largo periodo, conviven agresores y víctimas. Las llamadas de ayuda y denuncias en el país desde el inicio del confinamiento han aumentado en un 70%, según lo informado por el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género.¹⁶

- b) *Personas mayores.* El grupo etario de sesenta o más años concentra el mayor número de fallecimientos por COVID-19 (83,9% del total), la mayoría con antecedentes de enfermedades crónicas.¹⁷ No es un grupo homogéneo, dado que incluye mujeres y hombres autovalentes y/o con cuidados. Por tanto, las políticas que tratan al conjunto como personas objeto de protección y cuidado reducen su autoestima, confinándolas —además del encierro físico— en la categoría de “abuelitas” y “abuelitos”. Así, durante el confinamiento no se permitía salida a las personas mayores, pero sí a los animales domésticos; en el período de desconfinamiento se permitió la salida de personas mayores acompañadas. Evidentemente, subyace ahí una subvaloración de las personas mayores, que violenta. En un caso extremo, en situaciones de crisis sanitarias, en el dilema de “la última cama”, la edad ha sido un criterio de decisión de a quién se aplica o no terapias intensivas, como ventilación mecánica.¹⁸
- c) *Niños y niñas.* A fines de abril, la oficina de Unicef en Chile publicó una advertencia sobre la situación de los niños en la condición de confinamiento. Señalaba que, sin contar la particular situación de estrés que esta medida les genera a las familias, ella aumenta los niveles de violencia hacia la infancia, que en el país han sido históricamente altos: “el 62% de los padres, madres o cuidadores reconocen utilizar métodos de disciplina violentos en la crianza de sus hijos e hijas”. Unicef agrega que “durante las situaciones de emergencia se produce un aumento de violencia hacia los niños y niñas, también hacia las mujeres, y que los mecanismos de protección hacia la infancia se debilitan”.¹⁹
- d) *Opositores al confinamiento.* Son personas que no están dispuestas a respetar las medidas sanitarias. Es más, existen distintos grupos que sostienen que las medidas del Estado coartan las libertades individuales. Esta

16 CNN Chile, “Crece la violencia de género en cuarentena: Llamados al fono de ayuda del Ministerio de la Mujer aumentan un 70%”, 6 abril 2020. <https://bit.ly/3jy4Q4Q>

17 F. Monasterio, “El perfil de los fallecidos por COVID-19 en Chile”, *Pauta*, 28 agosto 2020. <https://bit.ly/2E-A28Nu>

18 Al respecto hay numerosa información periodística sobre este dilema en Italia y España.

19 Unicef, “Coronavirus y violencia hacia la infancia”. Declaración Representante de Unicef en Chile, Paolo Mefalopulos, 27 abril 2020. <https://uni.cf/34TmLia>

“libertad” de no seguir las medidas de confinamiento, distancia física y uso de mascarillas, bien puede ser comprendida como la “libertad” (neoliberal) de contaminar a los demás. Tal desobediencia a las medidas sanitarias está presente en grupos diversos que se autodenominan de derecha o de izquierda, en comunas de altos o bajos ingresos, pero que tienen en común un alto grado de desconfianza hacia los gobiernos, los Estados.

1.2 ¿Qué pasa con los trabajadores informales?

No todos los trabajadores, mujeres u hombres, tienen ahorros, empleo y estabilidad laboral, o condiciones que les permitan realizar trabajo desde su casa. La Fundación Sol estimaba que la mitad de los trabajadores (49,5% en 2018) tiene algún grado de inserción endeble (informal).²⁰ Muchos de estos realizan trabajos informales en las calles. Si no salen, no comen. No hay seguridad de tenencia. Si no pagan arriendo, corren el riesgo de ser desalojados; y si no salen a trabajar, no podrán pagar.

Hernán Frigolett, comentando las cifras de desempleo del trimestre abril, mayo, junio de 2020 entregadas por el INE, señaló que “tenemos 1 millón de desocupados y una cifra encubierta de 1 millón 300 mil personas fuera del mercado laboral que no está buscando empleo (...). El indicador de ahora es moderado y engañoso porque la fuerza de trabajo tiene a 1 millón 500 mil personas sin empleo”. Agregó que “si fuera real el 12,2% del desempleo no tendríamos la crisis que se evidencia de manera transversal y la cantidad de ollas comunes que hoy existen”.²¹

La incertidumbre no solo afecta a las personas de bajos ingresos, sino que también a lo que se llama clase media. En una entrevista, Emmanuelle Barozet señala que la pandemia ha revelado que “mucha de la gente que llamábamos clase media, en realidad nunca lo fue, porque está muy endeudada y tiene contratos de trabajo inestables”.²² Las estadísticas oficiales no dan cuenta de la magnitud de la pobreza en Chile. Un estudio de la Fundación Sol que revisa los datos de la Casen 2017, advierte que si solo se consideran los ingresos del trabajo (descontando bonos, subsidios, arriendo imputados), tres de cada diez personas no superan la línea de la pobreza y la cantidad total bajo la línea pasaría de 1,5 a 5,2 millones de personas.²³

20 Fundación Sol, “Informe Mensual de Calidad del Empleo (IMCE)”, marzo 2018, p. 22. <https://bit.ly/34WfePT>

21 D. Figueroa, “Hernán Frigolett por cifras del INE trimestre abril-junio: La tasa de desocupación potencial está en el 37%”, 94.5 Radio Universidad de Santiago, 31 julio 2020. <https://bit.ly/3bgzX1C>

22 Cooperativa.cl, “Socióloga aseguró que la gente que llamábamos clase media nunca lo fue”, julio 21 2020. <https://bit.ly/2EJRJ1t>

23 G. Durán y M. Kemerman, “La pobreza del ‘modelo’ chileno, la insuficiencia de los ingresos del trabajo y pensiones”, *Ideas para el Buen Vivir*, N° 13. Santiago: Fundación Sol, 2018. <https://bit.ly/2Qld79W>

La pérdida de empleos o de oportunidades de trabajos informales se expresa en las ciudades. Dos indicios: la proliferación de ollas comunes y el aumento de personas viviendo en campamentos.

2 La respuesta solidaria: la multiplicación de los aportes personales

Las ollas comunes han estado presentes a lo largo de años en las adversidades colectivas —terremotos, inundaciones—, como respuestas solidarias hacia los vecinos y vecinas más necesitados. También son signos de protesta y rebeldía en las luchas populares: huelgas obreras, tomas de terrenos, en el estallido social. Desde siempre han sido una respuesta a la inoperancia de los gobernantes. Frente a la falta de medidas concretas de apoyo a los que más necesitan, es “el pueblo el que alimenta al pueblo”.

Memoria popular de solidaridad, de redes de apoyo y preocupación entre vecinos, de la pobreza y hambre de años desde inicios del siglo 20, las ollas comunes están de nuevo presentes como respuesta al aumento del desempleo, de la pobreza, y por la insuficiente y tardía respuesta del gobierno (Bono COVID, Ingreso Familiar de Emergencia). Son una reacción solidaria autónoma que surge frente a las obvias consecuencias de las medidas de cuarentena y confinamiento no consideradas por el gobierno: cierre de las actividades de comercio, construcción, industria, servicios, con la pérdida de empleos formales y la mayor parte de los informales

La Fundación Vértice Urbano inició, en mayo de este año, un registro georeferenciado de las actividades solidarias en todo el país. Valentina Saavedra explica que ese mapeo muestra “una situación que todos sabemos que está ocurriendo, pero es difícil de visualizar”.²⁴ Efectivamente, se tiende a asociar las ollas comunes con las periferias de las ciudades. Pero no es así: el mapa de las acciones solidarias en Santiago muestra una situación que se extiende por todas las comunas de la ciudad. La excepción son las comunas de altos ingresos, en donde se registran casos puntuales, referidos a barrios o conjuntos de viviendas sociales.

²⁴ R. Alvarado, “Egresadas crean mapa solidario de centros de acopio y ollas comunes en Chile”, Noticias. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, 12 junio 2020. <https://bit.ly/34S1Ax8>

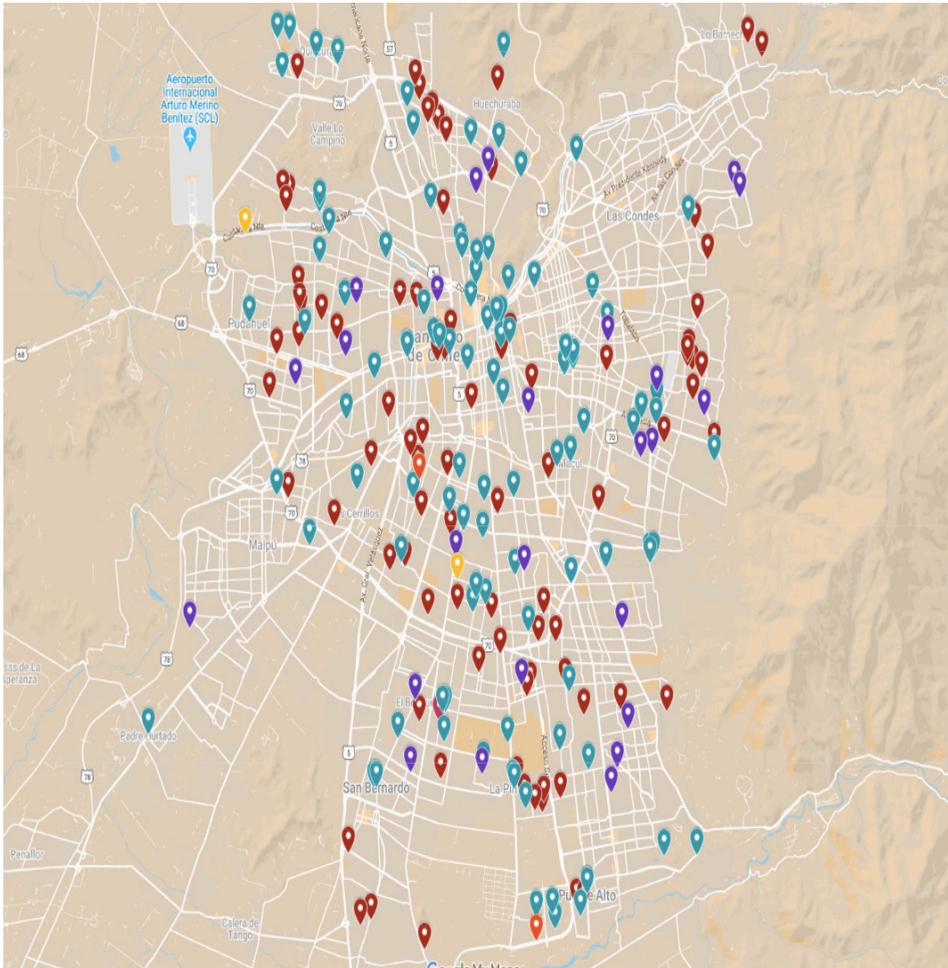


Figura 1. Santiago, mapa de ollas comunes y actividades solidarias. Fuente: Nosotras – Fundación Vértice, 24 de mayo, 2020. Véase mapa georreferenciado [ampliando imagen en https://bit.ly/2Z69TSh](https://bit.ly/2Z69TSh)

En un momento de paralización de la economía, indica Clarissa Hardy, con las ollas comunes las mujeres asumen nuevamente en la ciudad las tareas gratuitas del cuidado. “Esto ocurre en democracia, después del estallido social, donde hubo un reencuentro de una sociedad que estaba muy fracturada. Hay un resabio de estos estallidos en estas acciones solidarias, más allá del hecho evidente de que volvió el hambre”.²⁵ En el mismo sentido, Alejandra Brito²⁶ se-

25 M. L. Cisterna, “Otra vez las mujeres: las ollas comunes contra la desesperación en tiempos de crisis”, *diarioUchile*, 18 mayo 2020. <https://bit.ly/32Kun3Q>

26 *Íd.*

ñala que algunas de las ollas comunes y otras iniciativas solidarias están vinculadas con las mesas territoriales surgidas en las protestas del año pasado, que crearon una base social que facilitó la organización.

La respuesta del gobierno al surgimiento de las ollas comunes fue aplicar control policial a estas iniciativas, calificándolas inicialmente como faltas al confinamiento, a diferencia del apoyo social y económico que les han prestado desde el principio las autoridades municipales.

A fines de junio, la Subsecretaría de Prevención del Delito dictó un protocolo para el funcionamiento de las ollas comunes. Según Clarissa Hardy, “buscar un protocolo que homogenice el trabajo de esta realidad es parte de no entender lo que está pasando en los territorios barriales. Lo más simple era asumir desde el Ministerio de Desarrollo Social como parte de su plan de emergencia”.²⁷

3 Alcaldesas y alcaldes al poder

En el caso de la pandemia, las autoridades municipales, alcaldes y concejales, han tenido un papel protagónico.²⁸ Las autoridades municipales reaccionaron decretando cierres de locales comerciales y malls, suspensión de clases y establecimiento de cordones sanitarios. Además, demandaron medidas de cuarentena y de información sobre la situación sanitaria local y realizaron medidas de prevención que respondían a las diversas situaciones de emergencia locales que surgían. Mientras el gobierno iniciaba cuarentenas *selectivas y dinámicas*; las autoridades municipales señalaban que los desplazamientos de las personas en las ciudades mostraban la debilidad de esas medidas y que se requería confinamiento completo del territorio de las ciudades. Confinamiento sí, añadieron, pero con apoyo económico para las personas y familias que perdían sus empleos, y sanitario para quienes viven en barrios vulnerables. El punto que colocaban las autoridades locales, conociendo el territorio de sus comunas, era el de la insuficiencia de aplicar políticas homogéneas en territorios y personas heterogéneas, que ellos conocían muy bien.

Así, a lo largo del desarrollo de la pandemia se ha mostrado la necesidad de contar con políticas públicas que consideren el territorio: Esto lleva a concebir un enfoque multiescalar, esto es, tomar en cuenta diferentes escalas territoriales; por ejemplo, nacional, regional, metropolitana, comunal, barrial.

27 TVN 24 horas, “Implementan protocolo para ollas comunes: buscar evitar aglomeraciones y bajar la movilidad”, 26 mayo 2020. <https://bit.ly/31ljZdD>

28 Recordemos que, durante las protestas de octubre y noviembre, frente a la indecisión del Gobierno, la Asamblea Nacional de Alcaldes y Concejales convocó a una consulta ciudadana el 15 de diciembre sobre la necesidad o no de una nueva Constitución política. Asunto que descolocó al gobierno y al Congreso y dio paso al período constituyente.

De ahí que no es ninguna sorpresa que la relación de alcaldes, alcaldes y concejales con el gobierno central haya sido conflictiva. El presidente expresó en un momento que “solo saben reclamar”; el ministro de Salud, “cuando un alcalde pide una cuarentena total prolongada para su comuna, ese mismo alcalde, no van a pasar dos semanas para que esté pidiendo exactamente lo contrario”. Algunos comentaristas políticos decían que “se han olvidado de que las elecciones municipales se postergaron para el próximo año”. Y hubo constitucionalistas que señalaban que los alcaldes habían excedido sus atribuciones y que, en situaciones de excepción, correspondía que se alinearan con el gobierno.²⁹

Estos conflictos muestran la distancia o desconocimiento del gobierno central respecto de lo que ocurre en las ciudades en momentos de crisis, y la mayor flexibilidad de actuación y mayor conocimiento que tienen las autoridades locales frente a los problemas que afectan a las personas que residen en sus comunas. Una comprobación de su mayor capacidad de respuesta se puede consultar en la página web de la Asociación Chilena de Municipios, donde se encuentra un informe de más de cien diversas actividades realizadas por las municipalidades en el primer mes de la pandemia. La lectura de dicha información muestra que, desde el inicio, las autoridades locales han tenido una concepción de prevención y apoyo más amplia que las políticas sanitarias, que solo consideraron la hospitalización y confinamiento.

En la tabla a continuación no mostramos en extenso las iniciativas de las autoridades municipales a lo largo de la pandemia, sino las iniciales. El punto que destacamos es la rápida capacidad de respuesta a la variedad de problemas que el confinamiento causa a la población urbana.

El listado muestra un vasto universo: atención primaria de salud, distribución de medicinas, prevención; apoyo a las familias para que puedan quedarse en casa, distribución de alimentos, atención a personas mayores; apoyo a quienes han perdido sus trabajos, evitar cortes de servicios básicos, distribución de canastas y muchas otras.

Tal vez, un buen contrapunto entre la gran política nacional del ministro que llamaba a la “batalla de Santiago” y lo prácticas que han sido las políticas locales, la da el alcalde de Coelemu, quien dona su sueldo para la compra de mascarillas y guantes para el personal del área de salud del Hospital Comunitario.

29 T. González, “Alcaldes en contexto de crisis: ¿Protagonismo justificado o campaña anticipada?”, *diarioUchile*, 30 marzo 2020. <https://bit.ly/34MAGXn>

Tabla 1. Acciones que han sido implementadas hasta mediados de abril 2020

Municipalidad	Acciones
Alhué	Gestiones para evitar el corte de servicios básicos por cuentas impagas.
Andacollo	Los funcionarios de planta y a contrata mayores de 60 años serán reubicados en lugares en que no tengan contacto con el público.
Angol	Ordenanza para el uso obligatorio de mascarillas en espacios públicos.
Antofagasta	Por contagio de concejal, se decreta cuarentena preventiva en municipio.
Antofagasta	Farmacia comunal y Cesfam [Centro de Salud Familiar] dispondrán de 630.000 dosis de medicamentos gratuitos para tratamiento de enfermedades respiratorias.
Arica	Plan para asistir a más de 3 mil personas mayores vulnerables.
Arica	Restringe horario de venta de alcohol (hasta 18:00 horas).
Arica	Sanitización de terminal pesquero.
Aysén	Asistencia a profesionales de la salud para disminuir escasez de insumos.
Calama	Medidas cooperativas para campaña “quédese en casa”.
Calama	Puesta en operación de cañón nebulizador en Chiu Chiu.
Camarones	Control de acceso a la comuna.
Chile Chico	Entrega de insumos a Bomberos para la sanitización de áreas de mayor afluencia pública.
Chillán	Reducción de las atenciones presenciales a la comunidad.
Coelemu	Entrega 600 canastas familiares de alimentación para vecinos que han perdido fuente de trabajo.
Coelemu	Alcalde dona su sueldo para la compra de mascarillas y guantes que dotará al personal del área de salud del Hospital Comunitario.

Nota: Tabla completa con más de 100 iniciativas en Anexo I.

Fuente: Asociación Chilena de Municipios, “Municipios de Chile implementan más de 100 iniciativas para combatir el COVID-19”, abril 2020. <https://bit.ly/3gLXyIS>.

4 La ciudad y las Tecnologías de Información y Comunicación

La ola de las TIC que se veía en el horizonte se instaló con gran rapidez, debido al COVID-19. Se ha intensificado el uso de estas tecnologías para videoconferencia entre personas aisladas y sus familias; para mantener funcionando a distancia gran parte del sistema escolar, universitario y técnico; para teletrabajo en empresas privadas y servicios públicos, o para el comercio por internet. También se han instalado nuevas cámaras que permiten detectar a distancia la temperatura de las personas, cámaras de reconocimiento facial, etc.

De acuerdo con imágenes del uso de videoconferencias, de aplicaciones, de promociones de ventas, pareciera que estas TIC están transformando el país entero. Efectivamente lo están haciendo, pero de manera desigual.

En el artículo “Desconexión y brecha digital en Chile durante la epide-

mia COVID-19", del Colegio de Ingenieros de Chile A.G., se muestra cómo los cambios antes señalados se han instalado desigualmente en el país, creando nuevas brechas.³⁰ Resumiendo, hay un primer corte: personas conectadas a internet y otras desconectadas.

- a) *Personas conectadas a internet.* El estudio señala que en el tramo ABC1 no se concibe no estar conectado, además con planes móviles ilimitados. En el tramo, C2 y C3, la mayoría tiene celular, pero hay 1,4 millones de personas sin internet en el hogar. En el tramo, D y E (que comprende a más de 9 millones de personas), el 70% tiene celular prepago, y hay 3,6 millones de personas sin internet en el hogar. En resumen 5 millones de personas sin acceso a internet en sus hogares (buscan conexiones wifi).
- b) *Personas completamente desconectadas de internet.* Se indica que existe 3,4 millones de personas completamente desconectadas, que un 20% de ellas corresponde al tramo D, y la mayoría al tramo E.

El estudio señala que el teletrabajo, el estudiar a distancia, las videoconferencias, esto es, mantener el confinamiento, funciona bien para el tramo ABC1, menos que bien para el tramo C2C3 y regular para los tramos D y E. El acceso a internet 4G no funciona para 5 millones de personas sin internet en el hogar, aunque con acceso en otros lugares, y menos para 3,4 millones totalmente desconectados. Esto sin tomar en cuenta la cantidad de computadores de que disponen en el hogar, necesarios para que los distintos miembros de la familia puedan trabajar o estudiar en casa.

Noticias en la prensa y en la televisión dan cuenta de esta brecha. Un ejemplo al límite: las fotografías de niñas buscando señales de acceso a internet subidas a los techos de sus casas en la localidad de San Ramón.³¹ Otro ejemplo: las filas de personas que esperan realizar trámites en las oficinas del Registro Civil, de las AFP, en los bancos. Se trata de instituciones que informan que, ingresando a sus distintas plataformas, las personas pueden realizar los trámites sin tener que hacerlo de manera presencial. Al observar estas situaciones, surge la hipótesis de si es esta una misma constante que se repite en las respuestas que el gobierno ha dado para enfrentar el COVID-19; esto es, suponer una ciudad, unos habitantes, unas instituciones que existen solo en la mente de quienes proponen políticas públicas.

30 R. Baeza & C. Ocaña, "Desconexión y brecha digital en Chile durante la epidemia COVID-19", *Colegio de Ingenieros de Chile A.G.*, 18 mayo 2020. <https://bit.ly/34QpDfS>

31 T. Márquez, "Alumnos que viven en San Ramón se suben a los techos a buscar señal para estudiar", *Araucanía Diario*, 27 mayo 2020. <https://bit.ly/2GjoC5T>



Figura 2. “Joven estudia en el techo de su casa para poder conectarse a internet” Fuente: TVN 24 horas, “Joven estudia en el techo de su casa para poder conectarse a internet”, 27 mayo 2020. <https://bit.ly/2ERhKvA>

5 Pregunta: ¿Otra ciudad es posible?

Cuando se habla de cambios de nuestra sociedad, de la organización de las ciudades, es imposible no recordar las palabras, en los días de implantación dura del neoliberalismo, de la señora Margaret Thatcher: “*There is no alternative*”. Palabras que la ortodoxia neoliberal ha repetido hasta convertir el actual orden capitalista neoliberal en una especie de orden natural.

Pero ese orden natural ha comenzado a ser puesto en discusión. Las protestas sociales en distintas ciudades del mundo dan cuenta de la ira y rabia por las enormes desigualdades que el capitalismo neoliberal ha creado. Con la pandemia y la gran crisis económica mundial, resurgen prácticas keynesianas en diversos países; reconocimiento de la heterogeneidad del territorio; aumenta la conciencia respecto del medioambiente, por la reducción de desechos, el reciclaje, los efectos cada vez más evidentes del cambio climático.

Como señala —con cierta esperanza— Carolina Tohá, es sorprendente “que los sectores progresistas no le hayan dado relevancia al tema urbano en sus programas”. Sin embargo, agrega, “la gravedad de las crisis que hemos vivido el último tiempo puede ser el factor decisivo que traiga a la ciudad a las prioridades de

la agenda pública, y particularmente de la agenda progresista”³²

El momento constituyente que vive el país es una coyuntura excepcional: se abrió una ventana en el tiempo para discutir las desigualdades territoriales y colocar propuestas sobre otra ciudad posible. Al respecto tres preguntas:

- a) ¿Quién gobierna la ciudad? En referencia al manejo de la pandemia COVID-19, se observa que el gobierno central intervino en la ciudad desconociendo su estructura física, social y políticoadministrativa. El gobierno central no ha confiado en las autoridades municipales, ni en las organizaciones sociales de la ciudad, ni tampoco estas confían en el gobierno central. Pero bien podemos decir que, en términos políticoadministrativos, en el país no existen ciudades, solo territorios fraccionados en comunas.
- b) ¿Quién desmercantiliza la ciudad? Como señalamos, el virus se expandió por una ciudad fragmentada, segregada, con diferencias internas en cuanto a la calidad de las viviendas, de los servicios públicos y otros. Nuestras ciudades son territorios resultado de la desregulación y de un urbanismo permisivo con agentes de valor formales e informales, orientados por la mayor rentabilidad posible.
- c) ¿Quién cuida en la ciudad? El “quédate en casa” fue un mensaje que trasladó el tema del cuidado a una respuesta individual de cada familia, desconociendo problemas económicos, sociales, de género, de grupos etarios. Las mujeres con las ollas comunes, con apoyo a personas mayores solas y otras iniciativas, han planteado una respuesta colectiva, una propuesta de una sociedad que se cuida. Una ciudad cuidadora.³³

¿Será posible una ciudad democrática, descentralizada, solidaria, que cuida?

El estallido social y la pandemia han develado las grandes desigualdades económicas y sociales del ordenamiento capitalista neoliberal, las insuficiencias de las respuestas del gobierno; y, por otra parte, han generado respuestas diferentes por parte de las organizaciones y de las administraciones municipales, respuestas que muestran caminos de cambio distintos.

Tenemos que decir, el combate es desigual:

Al abordaje.

32 C. Tohá, “Pandemia y estallido social ¿Qué aprende la ciudad?”, *Entrepiso*, 27 julio 2020. <https://bit.ly/3hTOsv2>

33 M. N. Rico y O. Segovia, ¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad (Santiago, Chile: Cepal, 2017). <https://bit.ly/34MENmh>

Anexo I.**Asociación Chilena de Municipios. Más de 100 Iniciativas implementadas en el primer mes de COVID**

Municipalidad	Acciones
Alhué	Gestiones para evitar el corte de servicios básicos por cuentas impagas.
Andacollo	Los funcionarios de planta y a contrata mayores de 60 años, serán reubicados en lugares en que no tengan contacto con el público.
Angol	Ordenanza para el uso obligatorio de mascarillas en espacios públicos.
Antofagasta	Por contagio de concejal, se decreta cuarentena preventiva en municipio.
Antofagasta	Farmacia comunal y Cesfam dispondrán de 630.000 dosis de medicamentos gratuitos para tratamiento de enfermedades respiratorias.
Arica	Plan para asistir a más de 3 mil personas mayores vulnerables.
Arica	Restringe horario de venta de alcohol (hasta 18:00 horas).
Arica	Sanitación de terminal pesquero.
Aysén	Asistencia a profesionales de la salud para disminuir escasez de insumos.
Calama	Medidas cooperativas para campaña "quédese en casa".
Calama	Puesta en operación de cañón nebulizador en Chiu.
Camarones	Control de acceso a la comuna.
Chile Chico	Entrega de insumos a Bomberos para la sanitización de áreas de mayor afluencia pública.
Chillán	Reducción de las atenciones presenciales a la comunidad.
Coelemu	Entrega 600 canastas familiares de alimentación para vecinos que han perdido fuente de trabajo.
Coelemu	Alcalde dona su sueldo para la compra de mascarillas y guantes que dotará al personal del área de salud del Hospital Comunitario.
Coelemu	Control de acceso a la comuna.
Colina	Lanza aplicación tecnológica para detección de síntomas del COVID-19.
Collipulli	Decreta cierre temporal de la comuna.
Coltauco	Adquisición de 1.000 <i>test</i> rápido para detección del COVID-19.
Concón	Cierre de playas.
Coyhaique	Creación de equipo de contingencia para entrega de leña a personas mayores.
Curacaví	Sanitización de calles en zonas rurales.
El Bosque	Habilitación de sistema telefónico, donde médico orienta los requerimientos de salud.
El Monte	Instauración de equipo de reparto a domicilio de alimentos a personas mayores de 65 años.
El Quisco	Habilita espacio para acogida de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar.
Estación Central	Sanitización terminal buses interprovinciales con tecnología de punta e innovadora en Sudamérica.
Futrono	Demarcación de veredas para espera segura en bancos y locales comerciales.

Municipalidad	Acciones
Hualpén	Campaña de vacunación contra la influenza para trabajadores de ornato y aseo.
Hualpén	Construcción de barrera (zanja) para evitar vulnerabilidad de medidas sanitarias.
Huechuraba	Suspensión de funcionamiento de centros de personas mayores.
Huechuraba	Ferías libres controladas en la afluencia.
Independencia	Se modifica ordenanza de convivencia: Se prohíbe el desorden, actos o acciones que perturben la salubridad y la generación de ruidos molestos en horas de descanso.
La Calera	Habilitó dependencias del gimnasio de Artificio como albergue de personas en situación de calle.
La Cruz	Donación de insumos a Hospital de Quillota para enfrentar crisis sanitaria.
La Florida	Entrega de <i>kit</i> con elementos de primera necesidad para familias que cuenten con algún miembro contagiado.
La Ligua	Portal Sanitario para automóviles.
La Serena	Sanitización nocturna de espacios con alta afluencia de público.
La Serena	Eliminación de toda atención presencial a la comunidad.
Las Condes	Control y fiscalización de ruidos molestos.
Limache	Instauración de línea telefónica para la atención de personas mayores.
Loncoche	Ordenanza de fumigaciones con aportes de Forestal Arauco, agricultores y apoyo de bomberos.
Loncoche	Adquisición de dispositivos de <i>test</i> certificados por OMS para detección del COVID-19 en la comunidad.
Loncoche	Sanitización de espacios públicos e instauración de barrera sanitaria.
Los Ángeles	Reubicación de ferías libres en un único recinto con entrada controlada.
Maipú	Instauración de equipo de reparto de alimentos y equipo de visitas a enfermos postrados.
Natales	Reforzamiento de plan de emergencia.
Natales	Adelantamiento de plan de Invierno.
O'Higgins	Entrega de elementos para higienizar la indumentaria médica en posta local.
Osorno	Congela pagos de locales administrados por el municipio por efectos del COVID-19.
Osorno	Suministro de agua potable a familias rurales y de asentamientos.
Osorno	Entrega de 259 canastas a familias vulnerables.
Paillaco	Adquisición de insumo quirúrgico para la confección de 30 mil mascarillas y mil pecheras.
Parral	Suspensión de pago de parquímetros por crisis sanitaria.
Peñaflor	Limpieza y sanitización de todos los paraderos del transporte público.
Pichilemu	Control de acceso a visitantes de la comuna.
Pirque	Se instaura desinfección previa a instalación de feria comunal.
Porvenir	Limpieza y sanitización de espacios de alta afluencia pública (farmacias, bancos, locales comerciales, municipios u otros).

Municipalidad	Acciones
Providencia	Decreta cierre temporal de la actividad comercial para evitar propagación del COVID-19.
Puente Alto	Diseño e instauración de sistema de reparto "ferias libres al hogar".
Puente Alto	Entrega de teléfonos de apoyo a vecinos de la comuna.
Puente Alto	Entrega de teléfonos de apoyo a vecinos de la comuna.
Puerto Montt	Habilitación de internados para uso de hospitales de campaña.
Puerto Montt	Entrega de tarjetas solidarias para la compra de abarrotes y suministro de gas.
Puerto Montt	Instalación de 10 puntos limpios de sanitización.
Puerto Montt	Sanitización de condominios sociales.
Punta Arenas	Realización de concejos municipales vía medios electrónicos.
Punta Arenas	Destina \$ 600 millones para ayuda a familias.
Quilicura	Instauración de cabinas sanitizadoras en ferias libres.
Quillaco	Instauración de controles sanitarios en todos los accesos a la comuna en espera del arribo de la partida de termómetros a distancia.
Quillota	Formación equipo de personas para control y seguimiento de pacientes en cuarentena COVID-19.
Quillota	Instauración plataforma tecnológica para promocionar emprendedores de la comuna.
Quilpué	Cuenta Públicas en plataforma virtual y transmisión en tiempo real.
Quintero	Instalación de lavamanos en la vía pública.
Quirihue	Control de acceso a la comuna.
Rancagua	Sanitización de vehículos colectivos del transporte público.
Rancagua	Entrega de más de 1.000 mascarillas reutilizables a conductores de colectivos.
Río Verde	Sanitización de dependencias municipales.
San Felipe	Capacitación para jóvenes mediante plataforma <i>online</i> .
San Fernando	Contención psicológica a personal municipal por cuarentena obligatoria.
San Joaquín	Elaboración y distribución de mascarillas para los vecinos.
San Vicente	Retiro de escaños en la Plaza de Armas para evitar aglomeraciones de personas.
Santiago	Instauración de cierre de parques y cambio de modalidad de atención presencial a remota en actividades culturales y servicios municipales públicos.
Santiago	Instauración de equipo de reparto a domicilio de alimentos y medicamentos a personas mayores.
Talca	Capacitación preventiva a personas mayores.
Traiguén	Programa de difusión y concientización en la prevención del contagio COVID-19.
Valdivia	Trabajo en conjunto con Ejército para la elaboración de mascarillas para funcionarios de la salud.
Vallenar	Entrega gratis de mascarillas a la comunidad.
Valparaíso	Sanitización de doce Centros de Salud Familiar.

Municipalidad	Acciones
Valparaíso	Lanzamiento de nuevo mapa digital con Red de Abastecimientos Comunitario.
Vicuña	Instauración de sistema apoyo pedagógico virtual para estudiantes de la comuna.
Vicuña	Reemplazo de atención presencial de público por aplicación tecnológica.
Vilcún	Cierre de plazas para evitar contagios y propagación del coronavirus.
Villa Alemana	Control del comercio ambulante y de las aglomeraciones en plan preventivo contra la propagación del COVID-19.
Viña del Mar	Instauración de talleres y actividades para la comunidad en modalidad <i>online</i> .
Viña del Mar	Decreta entrega de dependencias del hotel O'Higgins para uso hospitalario.

Fuente: Asociación Chilena de Municipios, "Municipios de Chile implementan más de 100 iniciativas para combatir el COVID-19", abril 2020. <https://achm.cl/municipios-de-chile-implementan-mas-de-100-iniciativas-para-combatir-el-COVID-19/>

Medioambiente

Del estallido social, la naturaleza y el proceso constituyente

Flavia Liberona¹

El 18 de octubre de 2019 marca un antes y un después en Chile: las movilizaciones sociales del año pasado permitieron visibilizar un conjunto de demandas de la sociedad que no habían sido atendidas durante los últimos treinta años, y pusieron en la agenda pública los problemas y frustraciones que afectan a los habitantes del país. Esto llevó a que el 15 de noviembre del mismo año se lograra el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución, el cual, en definitiva, abrió la puerta para discutir una nueva Carta fundamental para el país. Tras este acuerdo, comenzaron a surgir en forma espontánea los cabildos ciudadanos y el debate sobre los contenidos de la nueva Carta. Si bien la intensidad de las movilizaciones fue decayendo con el pasar de los meses y se consolidó la opción de un plebiscito de entrada para definir si los habitantes del país quieren o no una nueva Constitución, la llegada del nuevo año trajo también nuevos desafíos.

En los primeros meses antes de la irrupción significativa del COVID-19 en Europa, volvieron a estar presentes las temáticas asociadas a cambio climático a nivel global, pero ahora desde una perspectiva financiera. En Chile la crisis hídrica, tras una sequía que se prolonga por más de once años, sumada al debate por una nueva Constitución, marcaron la agenda de los primeros meses. Sin embargo, y pese a lo poco auspicioso del escenario climático mundial e hídrico para Chile, aún faltaba la mayor de las crisis: la pandemia de COVID-9, que se hizo presente en el país a partir del segundo trimestre de 2020.

1 Bióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile y directora ejecutiva de Fundación Terram

Desde entonces a la fecha, el país y el mundo se han sumido en un escenario de incertidumbre, el cual nos ha obligado a cambiar nuestros hábitos sociales, nuestra forma de trabajo y cotidianeidad. La pandemia del coronavirus ha sumido a la humanidad en una crisis que no vimos venir y para la cual no estábamos preparados; pero probablemente lo que es más complejo de afrontar es la incertidumbre y el no saber por cuánto tiempo tendremos que vivir en estas condiciones. Si bien pareciera que la tendencia es ir recuperando lentamente la normalidad, los rebotes y recontagios que están afectando a países y personas en distintas partes del mundo no nos permiten tener certezas sobre el futuro y planificar nuestras vidas. Por ahora, lo único cierto es que no existen pronósticos claros sobre cuándo podremos dejar atrás esta pandemia, pues —tal como lo ha señalado el director de la Organización Mundial de la Salud—, esta tardaría casi dos años en extinguirse.²

Durante los primeros siete meses de este año, Chile ha tenido que afrontar la crisis sanitaria, la que ha dejado en evidencia la precariedad del sistema de salud y previsión social, a lo cual se suma la falta de empatía del gobierno de Sebastián Piñera para tomar decisiones que beneficien a la mayoría de las personas, mientras sus actos y decisiones reflejan un claro sesgo a favor de los grandes consorcios empresariales.

En materia ambiental las cosas no han sido muy distintas: el claro sesgo neoliberal se ha visto en cada una de las acciones de la actual administración, particularmente en las que tienen relación con la disponibilidad y acceso al agua por parte de comunidades vulnerables, o con el no paralizar actividades productivas de sectores relevantes para la economía nacional, como son la minería y la acuicultura.

1 El Cisne Verde, lo que nos podría deparar el cambio climático

En febrero de 2020, el Bank for International Settlements (BIS), conocido como “el banco de los bancos centrales”, con sede en Basilea, Suiza, publicó el libro *El cisne verde*,³ una metáfora creada para referirse a una posible crisis financiera provocada por el cambio climático. Esta publicación se inspira en *El cisne negro*, de Nassim Taleb, que se refiere a eventos muy poco frecuentes, con consecuencias muy profundas y potencialmente devastadoras y que suelen

2 Agencia Reuters, “OMS espera que la crisis del coronavirus termine en 2 años”, *24 Horas*, 21 agosto 2020. <https://bit.ly/3jOeK2h>

3 P. Bolton, M. Despres, L. Awazu Pereira Da Silva, F. Samana y R. Svartzman, “*El cisne verde*”: *bancos centrales y estabilidad financiera en la era del cambio climático* (Basilea, Suiza: Banco de Pagos Internacionales, 2020). Véase al respecto C. Barría, “Qué es el ‘cisne verde’ que alarma a los economistas y por qué podría desencadenar la próxima crisis financiera”, *BBC News Mundo*, 10 febrero 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51270410>

ser explicadas *ex post*.⁴ En este sentido, Romain Svartzman, uno de los autores de *El cisne verde*, señala: “El cambio climático responde a las características del cisne negro. Puede generar catástrofes que parecen inimaginables si solo miramos hacia el pasado como referencia, con un muy fuerte alcance, como por ejemplo los incendios recientes en Australia, e imposibles de predecir por actores que usan medidas de riesgos basadas en el pasado”.⁵

Otro de los autores de la publicación indicó que los eventos climáticos extremos han aumentado tanto en frecuencia como en magnitud, provocando grandes costos financieros, y ello debido a que este tipo de fenómenos puede afectar algunas instalaciones industriales, con consecuencias —entre otras— en el crecimiento económico de un país. El daño puede ser aún mayor si se genera un efecto cascada, es decir, que un impacto financiero desencadene otros impactos del mismo tipo, cosa que no es poco probable. A estos eventos se pueden sumar los que, en materia ambiental, se han denominado “riesgos de la transición”, es decir, el tomar decisiones cuyo propósito es reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y que se establecen mediante cambios regulatorios abruptos que impactan en el mercado, como podría ser el cesar la producción de combustibles fósiles. Los autores de la publicación advierten que no existen modelos predictivos diseñados para responder a la amenaza climática.

Lo sorprendente es que mientras esta publicación comenzaba a ser comentada y difundida, el coronavirus causante del COVID-19 se propagaba por el mundo sin control, transformándose en una pandemia sin precedentes cercanos en el tiempo, y provocando una crisis sanitaria que traería enormes consecuencias financieras a nivel global. Sin duda la pandemia llegó de improviso, tomó por sorpresa a la economía y los mercados financieros en muchos países, generando, como consecuencia, recesiones en la mayor parte del mundo.

Por otra parte, el coronavirus también ha reducido las actividades productivas y de transporte, y con ello las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI). Un estudio publicado en mayo señalaba que para el año 2020 se proyecta una reducción de las emisiones a nivel global de entre 4% y 7%.⁶ Esta paralización de actividades productivas y de transporte, a la que se suma el confinamiento masivo, nos pueden dar una idea de la magnitud de las acciones que debemos implementar si queremos reducir las emisiones de GEI a nivel global para frenar el incremento de la temperatura media mundial. Según

4 D. Blanco Gómez, “Quién es Romain Svartzman, el economista argentino detrás de la idea de que un ‘cisne verde’ puede provocar la próxima catástrofe financiera”, *Infobae Económico*, 18 febrero 2020. <https://bit.ly/3btQ3p5>

5 *Ibíd.*

6 C. Mooney, B. Dennis y J. Muyskens, “Sin precedentes: las emisiones mundiales de gases han caído un 17% durante la pandemia del coronavirus”, *Infobae Mundo*, 19 mayo 2020. <https://bit.ly/2F2EBF1>

un informe de Naciones Unidas de 2019, las emisiones globales deben caer en un 7,6% cada año a partir de 2020, si queremos evitar los efectos devastadores del cambio climático.

Un indicador de la variación de emisiones que trajo el COVID-19, fue el *día del sobregiro ecológico*,⁷ que este año fue el 22 de agosto, tres semanas más tarde que en 2019. Es decir, la disminución de la actividad humana en el planeta redujo el consumo de recursos naturales, pero los cálculos indican que aún usamos más de lo que la Tierra es capaz de reponer en un año. Según Global Footprint Network, la cantidad de recursos y servicios del ecosistema requeridos para abastecer nuestras necesidades equivalen a 1.6 planetas Tierra, lo que significa que estamos usando un 60% más de recursos de lo que los ecosistemas pueden regenerar en un año.⁸

En definitiva, la alerta financiera sobre los posibles impactos del cambio climático en las economías globales con que partió el año ha pasado a ser un tema olvidado tras la diseminación del coronavirus en el planeta. Sin embargo, el fenómeno del “cisne verde” sigue allí. De hecho, los recientes incendios reportados en California, Estados Unidos; Delta del Paraná en Argentina, Amazonia en Brasil, nos indican que el cambio climático sigue allí y que sus efectos pueden ser devastadores. Sin embargo, después de haber vivido por un corto periodo de tiempo lo que significa reducir emisiones —es decir, reducir actividades generadoras de emisiones GEI—, los países y sus gobiernos tienen la posibilidad de planificar con mayor criterio de realidad las medidas y acciones que deberán comprometerse a implementar para amortiguar los efectos del cambio climático.

2 Medioambiente y crisis hídrica en tiempos de pandemia

Cuando recién comenzó la crisis sanitaria a nivel mundial, circularon en la prensa y redes sociales innumerables noticias, videos, columnas de opinión, entre otros, sobre la importancia del medioambiente y el vínculo de la pandemia con la naturaleza. Estas informaciones destacaban que el origen del coronavirus tiene estrecha relación con la forma en que los seres humanos y nuestras sociedades hemos modificado de tal manera el entorno, que ello ha terminado por exponernos al surgimiento y propagación de enfermedades zoonóticas y, por ende, poner en riesgo la población humana. Como es por todos conocido, entre las medidas sanitarias más difundidas están las que tienen que ver con condiciones de higiene; particularmente, se ha hecho mucho énfasis en

7 Earth Overshoot Day / Global Footprint Network, “El Día del Sobregiro de la Tierra es el 22 de agosto, más de tres semanas más tarde que el año pasado”, 5 junio 2020. <https://www.overshootday.org/newsroom/press-release-june-2020-spanish/>

8 Revista *Claves21*, “El mundo entró en ‘default ambiental’ a pesar de la recesión por el COVID-19”, 22 agosto 2020. <https://bit.ly/32WJvex>

el lavado periódico de las manos. Pero ¿cómo se implementa esto cuando no existen condiciones de acceso al agua potable y saneamiento de acuerdo con lo recomendado por Naciones Unidas? Es una pregunta de difícil respuesta, la cual evidencia que las distintas condiciones socioeconómicas en el planeta determinarán también la vulnerabilidad de las poblaciones humanas.

En el caso de Chile esto tiene particular relevancia, pues estructuralmente el país tiene una distribución desigual de los recursos hídricos, a lo que se suma una sequía que se prolonga por más de once años entre las regiones de Coquimbo y Biobío. Tal situación tiene al país en límites históricos de déficit hídrico, lo que se torna más grave aun cuando se revisa el marco regulatorio de las aguas, el cual establece que dicho recurso es un bien privado y, por tanto, está lejos de ser común a todos los habitantes del país. Tanto la Constitución de 1980 como el Código de Aguas de 1981 y otras regulaciones, han posibilitado que ciertos sectores se apropien de las aguas en desmedro de la mayoría de la población, estableciendo con ello un sistema injusto e inequitativo que deja a grupos de personas sin la posibilidad de acceso a tal recurso. A esto se suma la indolencia y negligencia que durante treinta años han tenido las autoridades de turno para ejercer las escasas funciones de fiscalización y sanción que les otorga la legislación vigente. Debido a lo anterior, no es raro que una de las demandas más sentidas en materia ambiental sea la recuperación de las aguas.

Desde hace algunos años, en distintos lugares de Chile se han conformado movimientos sociales que se organizan en torno a las denuncias sobre el mal comportamiento de sectores empresariales en distintos lugares del país en materia del uso de recursos hídricos, conducta que ha impactado sobre personas y comunidades, privándolas del acceso al agua. Entre los casos conocidos, el más emblemático es el de Petorca, que ha sido motivo de denuncias a nivel nacional e internacional. En abril de 2020, la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la región de Valparaíso emitió una resolución en la cual se disponía una mayor entrega de agua en camiones aljibes a los habitantes de la comuna de Petorca, pasando de 50 a 100 litros diarios. Sin embargo, ocho días después la misma autoridad revocó esta decisión, sin explicación alguna. Además, ello ocurría en un momento en que el COVID-19 se propagaba por el país y se recomendaban medidas de higiene. Esta situación motivó la presentación de acciones legales y administrativas por parte de organizaciones ciudadanas, parlamentarios, e incluso se hizo parte la Defensoría de la Niñez⁹ y el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH).¹⁰

9 *El Mostrador*, "Revés del Gobierno: Corte de Valparaíso acogió recurso que exige la entrega de 100 litros de agua diaria para cada habitante de Petorca", 21 julio 2020. <https://bit.ly/3h0d302>

10 *El Mostrador*, "Corte Suprema acogió recurso de INDH por falta de agua en Petorca para enfrentar pandemia del Covid-19", 16 junio 2020. <https://bit.ly/2GzUljn>

En otro orden de cosas, si bien la sequía se sintió con menos fuerza que el año anterior en varias regiones de Chile, la dramática situación de los recursos hídricos no ha cambiado. Según el boletín mensual de hidrología de la Dirección General de Aguas,¹¹ en el mes de julio el río Maipo tenía 68% menos de agua que su caudal histórico y el río Mapocho, un 73% menos que el que había tenido históricamente. Esto se repite con otros ríos del país, destacando al respecto los ríos Petorca y Ligua, que tienen más de un 80% de déficit respecto a su caudal histórico. Esta situación no es muy distinta de la que ocurre con los embalses que acumulan agua para riego o consumo humano. En la región de Valparaíso, los embalses Los Aromos y Peñuelas están a un 24% y 2% de su capacidad, respectivamente, y el embalse El Yeso, que abastece a la región Metropolitana, está con un 54% de su capacidad, lo cual está bajo el promedio histórico, aunque es más que el año pasado a la misma fecha.

Todo lo anterior hace prever un verano complejo para algunas regiones del país donde el abastecimiento de agua no está garantizado, muy en especial la región de Valparaíso, la cual presenta los mayores déficits hídricos.

En otro ámbito de cosas, durante el periodo de confinamiento hemos sido testigos de cómo las grandes empresas han concurrido en ayuda de los sectores de la población más vulnerables. Sin embargo, esta ayuda pareciera no ser inocente, pues se ha dado en los mismos lugares donde esas industrias operan, y con propaganda asociada. Así podemos ver a través de la prensa que, el 6 de abril, Salmones Austral donaba kits sanitarios para las familias de sus colaboradores, es decir, de sus empleados.¹² Además, la industria salmonera implementó la campaña “Comprometidos con el Sur”,¹³ a través de la cual se ha entregado kits sanitarios a las familias que habitan en comunas de las regiones de Los Lagos y Aysén, donde opera la misma industria. Pero esta campaña no está dirigida solo a apoyar a las familias de sus trabajadores, sino que también se ha tomado la iniciativa de entregar donativos a centros de salud de las regiones.¹⁴ Esto, que podría parecer algo muy positivo, tiene un lado más complejo, pues, por una parte, establece un vínculo de clientelismo y dependencia entre los trabajadores y sus familias respecto de la industria; y por otro, hace lo mismo con entidades de salud del Estado. Ello da cuenta de la precariedad del Estado, que no logra llegar con ayuda a ciertas zonas del país, y al mismo

11 Dirección General de Aguas, Ministerio de Obras Públicas, Chile, *Información pluviométrica, fluviométrica, estado de embalses y aguas subterráneas*. Boletín N° 507, julio 2020. <https://bit.ly/3i1R1eC>

12 *soypuertomontt*, “Salmones Austral entrega Kits de protección para las familias de sus colaboradores”, 6 abril 2020. <https://bit.ly/3IQSpD8>

13 *Canal 2 Quellón*, “SalmónChile entregó 500 kits de higiene a vecinos y organizaciones de Quellón”, 8 mayo 2020. <https://bit.ly/3gYrdic>

14 *SalmonChile* | Blog, “Grandes a pequeñas: empresas tras cruzada salmonera que levantó \$1.800 millones para combate del COVID-19”, 25 mayo 2020. <https://bit.ly/2EZkGqt>



Mapa de Variación de Caudales para el mes de Julio 2020 con respecto al promedio histórico del mismo mes en el período 1981-2010.

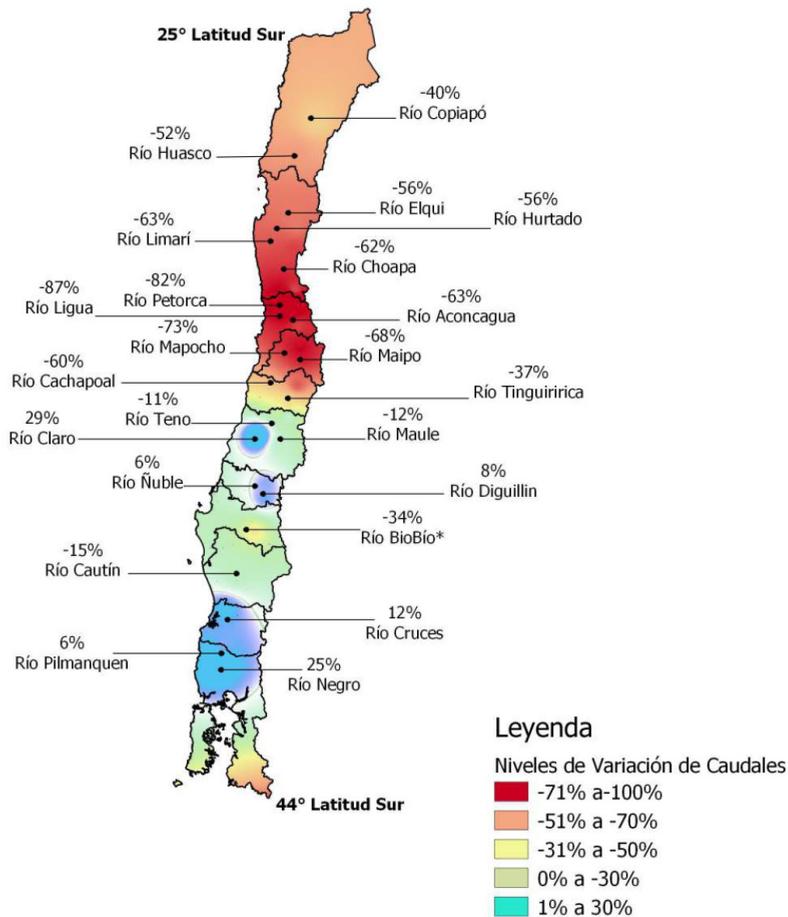


Figura 1. Mapa de variación de caudales para el mes de julio 2020 con respecto al promedio histórico del mismo mes en el período 1981-2010. Fuente: Dirección General de Aguas, *Información pluviométrica, fluviométrica, estado de embalses y aguas subterráneas* (Boletín N° 507, julio 2020), p. 21. <https://bit.ly/3i1R1eC>

tiempo refuerza la idea de que las organizaciones del Estado no están al servicio de los habitantes del país y que son las empresas las que se preocupan por el bienestar de la población. Esto mismo ha pasado con otros sectores de la economía, en los cuales los grandes consorcios empresariales han ido en apoyo de las personas más vulnerables, ya sea con cajas de alimentos¹⁵ o con kits sanitarios. En el ámbito minero también hubo aportes: el Consejo Minero donó 17.000 millones de pesos en insumos médicos en las regiones del norte.¹⁶ Y así podemos seguir buscando, y encontrando, ejemplos...

Pero, cuál es el problema de esto. Fundamentalmente, que no son aportes desinteresados. Estas donaciones se hacen en un momento de angustia y desesperación para el país, cuando resulta evidente que el sistema público no tiene la capacidad ni los recursos para hacer frente a la crisis sanitaria. Es entonces que las empresas, con sus políticas de buen vecino, deciden donar y aliviar la angustia y el sufrimiento de la población. Lo riesgoso es que una empresa que en un momento podría haber sido percibida como contaminante, con mala relación con la comunidad, pasa rápidamente a estar validada por esta misma población; es decir, pasa de ser un mal vecino a ser uno bueno. Esto ocurre además sin regulación ni control del Estado, pues en la crisis cualquier apoyo es bueno y las industrias donan en los lugares donde están presentes, no en otros. Tal situación genera una percepción distinta en la población, la que, cuando pase la pandemia, estará mucho menos proclive a generar críticas por los comportamientos de una determinada industria. Esto evidentemente nos demuestra una vez más la incapacidad del Estado frente a las necesidades de la población, y refuerza el concepto de Estado subsidiario; es decir, que las instituciones públicas solo están presentes para atender a la población en los rubros y zonas del territorio donde las empresas privadas no lo hacen.

A mediados de agosto, el gobierno presentó el plan "Paso a Paso Chile se Recupera". Según lo anunciado por el presidente Piñera, esta iniciativa contempla una inversión de USD 34.000 millones para los próximos 24 meses, los que en realidad son solo USD 4500 millones adicionales a lo que ya estaba comprometido para las carteras incluidas en este plan. Lo que se agrega en la página web es que este plan comprende un conjunto de proyectos que cumplen criterios de sustentabilidad.¹⁷ Es así que la ministra de Medio Ambiente aclaró en un medio de prensa que el 30% (USD 1350 millones) de los proyectos contemplados en los USD 4500 millones adicionales están relacionados con la Acción Climática,

15 *Diario Financiero*, "Empresas chilenas frente al Covid-19: Carozzi y Techo-Chile entregaron 1.000 cajas de alimentos a familias vulnerables en el país", 17 marzo 2020. <https://bit.ly/31XaLKL>

16 *Minería Chilena*, "Empresas socias del Consejo Minero detallan su aporte ante la emergencia por Covid-19", 1 abril 2020. <https://bit.ly/31XbOub>

17 *Gob.cl*, "Paso a paso Chile se recupera". <https://www.gob.cl/chileserecupera/>

es decir, cumplen con criterios para una reactivación verde. Si esto se lleva a la cifra total de inversión anunciada por Piñera, los proyectos comprometidos para la reactivación verde, de acuerdo a los criterios del gobierno, solo representan el 3,9% de la inversión, lo cual es bastante bajo. A estos hay que sumarle el listado de proyectos de inversión privada priorizados por el gobierno, los que comprenden una inversión de USD 24.521 millones para 130 proyectos que no cumplen criterios de sustentabilidad o Acción Climática.

En definitiva, en materia ambiental, las cosas siguen igual que siempre. Pese a la crisis sanitaria y la prolongada sequía, el gobierno no ha comprometido acciones para atender a las familias más vulnerables. Tampoco ha hecho intentos por regular las campañas que desarrollan las grandes empresas amparadas en sus políticas de buen vecino. Es más, hasta ahora se desconoce cuáles son los proyectos privados que el gobierno pretende priorizar para reactivar la economía y con los que se ha comprometido a simplificar los trámites para agilizar la inversión.

3 Bases para una nueva Constitución

El descontento nacional que se hizo evidente con el estallido social tiene raíces profundas, algunas de las cuales guardan directa relación con la forma en que la actual Constitución establece y reconoce los derechos que rigen la vida de los habitantes del país. Ello considerando que, como es bien sabido, la Carta Fundamental vigente, además de carecer de legitimidad social, consagra el derecho de propiedad como una piedra angular del modelo económico que rige nuestra sociedad. En este sentido, se puede decir que buena parte de nuestra existencia está permeada por una lógica mercantil, según la cual el Estado tiene un rol subsidiario en lo político, social, económico y, por supuesto, en lo ambiental. Esto quiere decir que la función del Estado se encuentra limitada a suplir el rol del sector privado cuando no existen empresas interesadas en satisfacer las necesidades de la población. Tal situación ha determinado que el bien privado esté por sobre el bien público, dejando desamparada a la población más vulnerable y generando así enormes desigualdades en las posibilidades de acceso a los derechos de las personas.

En el ámbito ambiental, si bien el artículo 19, numeral 8° de la Constitución garantiza el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación, este es entendido como un derecho individual y no colectivo, a lo cual se suma que en su inciso final este artículo señala que “la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medioambiente”.¹⁸ Restricciones que evidentemente no se han establecido respecto de las grandes empresas.

18 Constitución Política de la República, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>

Por otra parte, una de las demandas socioambientales más recurrentes que dicen relación con el bienestar humano tiene que ver con el régimen privado de propiedad de las aguas existente en el país. Al respecto, en el mismo artículo 19, numeral 24° de la Constitución se establece que “los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos”. Esto implica enormes problemas para las poblaciones más pobres que carecen de derechos de agua cuando deben enfrentar los embates de la sequía, pues pese a que en el año 2010 Naciones Unidas reconoció como un derecho humano el acceso a agua potable y saneamiento, tal principio no ha sido internalizado en la legislación chilena, privando así a muchas personas de este bien esencial para el desarrollo de la vida.

No obstante, los problemas que encierra la actual Constitución van más allá de lo que se identifica como estrictamente ambiental, pues su diseño y contenido restringen la expresión democrática del pueblo. En este sentido, tiene limitaciones severas que no permiten que las legítimas demandas o inquietudes de los habitantes sean atendidas. Una Constitución debe ser un pacto político-social mediante el cual se establecen las reglas de convivencia en un país; por tanto, debe establecer derechos, deberes y normas de funcionamiento de los poderes del Estado que den garantías y reconozcan en igualdad de condiciones a todos los habitantes. Además, debe ser capaz de recoger las inquietudes de la sociedad en el marco de reglas democráticas. La Constitución de 1980, sin lugar a duda, tiene problemas estructurales, que limitan el ejercicio de la democracia y no facilitan atender las necesidades de la población. Muestra de ello fue el estallido social de octubre 2019, donde se expresaron con fuerza la frustración de la ciudadanía y su desconfianza en las instituciones del Estado, así como en las autoridades políticas del país. Y es que durante treinta años las autoridades de turno no han sido capaces de generar los cambios democráticos mínimos para que los habitantes del país puedan percibir que son parte de una nación en la cual las demandas de grupos importantes de la población, y que tienen que ver con su calidad de vida, son escuchadas. Entre tales demandas están, por supuesto, las vinculadas a temas de salud, trabajo y educación, pero también el acceso a un medioambiente sano.

El proceso constituyente que se iniciará en octubre de 2020 es algo inédito para Chile, pues permitirá definir cómo queremos que se articule la vida social, política y económica en nuestro país, repensando la forma en que se distribuye el poder, cómo se configura el rol del Estado y cuáles son los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que, como país, estamos dispuestos a garantizar y respetar. En este sentido, a partir del mes de noviembre seremos partícipes de un intenso debate sobre temáticas específicas. Pero

esto no basta. No podemos quedarnos cada uno en nuestros sectores tratando de incidir para que la nueva Carta Fundamental contenga aspectos relacionados con temáticas específicas. Esta es una oportunidad única para establecer los paradigmas centrales de la democracia en que queremos vivir. Es por ello que resulta fundamental no solo hablar de derechos, sino también de cómo se configura el poder político, cuáles son las atribuciones del presidente de la República, del Congreso, del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional. Cuál y cómo debe ser la autonomía de las regiones; si los habitantes del país queremos o no tener iniciativa popular de ley; cómo les exigimos a las autoridades transparencia y rendición de cuentas; o si, en ciertas circunstancias, podemos ejercer el derecho a revocar de sus cargos a autoridades electas; definir cómo queremos participar de la vida democrática del país. Estos son debates de fondo que deben acompañar a los temas sectoriales.

En cuanto a las temáticas ambientales, el pensar la Carta Fundamental desde una hoja en blanco, sin vestigios de la actual Constitución, no se limita al derecho a vivir en un ambiente sano, o a garantizar el acceso al agua potable y saneamiento como un derecho humano. Esta es la instancia en que podremos reflexionar sobre la manera en que queremos reconocer la relación intrínseca entre la sociedad y la naturaleza; debatir sobre la propiedad de los recursos naturales, así como sentar las bases para definir cómo gestionamos los bienes comunes, tales como el aire, el mar, las aguas continentales o la biodiversidad, por nombrar algunos. Pero también debemos pensar cómo incorporamos, dentro de esta Carta Magna, algunas nociones importantes o derechos fundamentales, como la justicia ambiental, la justicia intergeneracional, la pluri-nacionalidad, la no discriminación, o los temas asociados a la territorialidad, la participación ciudadana significativa e incidente. En fin, queda mucho por delante. Lo interesante es que, a partir de octubre, Chile comenzará a vivir una nueva etapa, la cual evidentemente no estará exenta de dificultades, pero que al fin podría sacarnos del entrampamiento en que hemos estado sumidos por más de treinta años, liberarnos de la frustrante sensación de que, no importa lo que hagamos, nada va a cambiar.

Políticas culturales

La cultura: ¿gasto o inversión?

Marcia Scantlebury¹

Durante la pandemia, la irrupción en los medios de imágenes devastadoras de hospitales atestados de enfermos y moribundos contrasta con el perfil de un músico que regala el sonido maravilloso de su violín desde el balcón o con la figura de una mujer cuya voz limpia y potente rompe el silencio de la noche.

Es innegable que el arte y la cultura amplían el registro emocional, ayudan a controlar el estrés, dan sentido a la vida, favorecen las relaciones con los demás y levantan el ánimo.

Pero los datos son elocuentes y dejan ver que, por razones obvias, durante la emergencia el bolsillo fiscal seguirá concentrado en salvar vidas, conseguir insumos médicos, proteger el empleo y asegurar el abastecimiento.

A raíz de la irrupción del COVID-19, la mayor parte de los artistas no puede desempeñarse en sus oficios. Y el Observatorio Digital de Música Chilena arroja un dato inquietante: el 90% de los músicos recibe ingresos menores al sueldo mínimo y la mayoría se ve obligada a tener un segundo empleo para sobrevivir.

Las industrias creativas y el arte contribuyen con el 3% del PIB mundial y representan casi 30 millones de empleos en el mundo. Sin embargo, y paradójicamente, en nuestro país este sector ha sido una de las víctimas más impactada y desvalorizada del COVID-19.

En la última cuenta presidencial, Sebastián Piñera no dedicó ni un pequeño mensaje al arte y la cultura. Y este año, los involucrados recibieron con resquemor el recorte del presupuesto de varios centros culturales del país que, entre otras cosas, generan muchos empleos.

¹ Periodista, integrante de los directorios del Museo de la Memoria, Bodegón Cultural de Los Vilos y Fundación Equitas.

Según cifras del Banco Mundial, las naciones adjudican en promedio sobre un 2% de su presupuesto estatal a cultura. Sin embargo, Chile aporta menos del 0,4%. Está visto que quienes manejan las finanzas la consideran un gasto y no una inversión.

El Centro de Estudios de la Universidad Católica de Chile concluyó en una investigación que hoy las actividades artísticas y de entretenimiento registran en Chile una tasa de cesantía del 44,5%.

En estos días de emergencia sanitaria y crisis política y económica, ha quedado una vez más a la vista que la cultura no es considerada un bien de primera necesidad en Chile, como lo es en otros países, que distribuyen importantes subsidios a sus artistas y centros culturales. Hasta la propia titular del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, Consuelo Valdés, a la que los artistas critican cada vez con más fuerza y algunos han calificado como “la Ministra Invisible”, ha reconocido que el medio está atravesando una “crisis brutal”.

El Ministerio de las Culturas anunció en marzo un fondo de 15 mil millones de pesos para inyectar al sector, pero estos recursos se distribuyen a través de fondos concursables y la cifra es claramente insuficiente. La titular de la cartera respondió a las críticas argumentando que “ofrece igualdad de oportunidades y permite que los propios pares califiquen la calidad de la propuesta”.

Entrevistada por la Revista YA, la actriz Paulina García calificó estos recursos como una burla y sostuvo que se podrían haber otorgado directamente: “Hay gente hoy que no solo no tiene plata para pagar el arriendo, no tiene para comer... Los actores hemos hecho actividades para ayudar a colegas que no tienen cómo comprar leche a sus niños. Nos han dejado a la deriva”, comentó a la periodista Cristina Jurado. Reiteró que las artes en todos los niveles están ayudando a los chilenos a conservar su equilibrio emocional y psicológico, y se lamentó de que en Chile la cultura pese “menos que un paquete de cabritas”. Agregó que las decisiones sobre el sector no vienen de la cartera de Cultura, sino de otros ministerios o de la Presidencia.

A partir de la llegada del COVID-19 el paisaje cultural incluye teatros y espacios culturales cerrados, temporadas clausuradas y cientos de artistas encerrados en sus casas sin generar recursos. Para hacer frente a este escenario desolador, los afectados han llevado adelante diversas campañas. Por ejemplo, el Centro de Extensión Artística y Cultural de la Universidad de Chile (CEAC), en “Apoya a nuestros artistas”, dirigida a las artes escénicas; o la Plataforma de Artes Visuales (PAV), que activó sus redes y levantó iniciativas como rifas, ventas y remates para apoyar a los trabajadores más apremiados.

Una consulta hecha por el Ministerio de las Culturas el 23 de marzo entre trabajadores y organizaciones del ámbito cultural para conocer sus urgencias

en medio de la crisis sanitaria, iluminó la desesperada situación del sector: La mayoría de las empresas son micro y medianas y sus integrantes no tienen contrato, ingresos estables ni seguridad social.

La situación es irónica, si se piensa que hay un reconocimiento general de que escuchar audiolibros, ver cine o teatro *on line*, opera, ballet, conciertos, música o películas por *streaming* o en televisión es lo que en estos meses de confinamiento han hecho el encierro más llevadero.

En la primera etapa de la pandemia solo permanecieron abiertos los negocios de primera necesidad y, entre ellos, no se incluía a los vinculados al arte y la cultura. Su turno llegó solo después de las peluquerías, panaderías, tintorerías o zapaterías. Mientras tanto, el cierre de los museos, cines y teatros fue exacerbando la necesidad de los confinados de presenciar espectáculos de música, cine, baile o teatro que, desde marzo, estaban proscritos. Y, aunque parezca un contrasentido, nunca, como en este período, Chile ha tenido una oferta cultural tan suculenta y accesible.

Bendita herejía

Obedeciendo al refrán algo cínico que consigna que “la necesidad tiene cara de hereje” y, producto de la crisis, los creadores se han visto obligados a recurrir a soluciones que, quizás en marzo, a comienzos de la aparición del COVID-19, muchos consideraban impensables, pero que, a estas alturas, han terminado por asumir de buena o mala gana.

Hoy muchos reconocen que el confinamiento ha sido un desafío para su creatividad, y han cambiado de giro y sacado a relucir otras capacidades. Ello incluye, de alguna manera, haberse doblegado frente al Zoom, tecnología que antes miraban con distancia, pero que hoy admiten que amplió sus posibilidades y los hizo traspasar fronteras de todo tipo.

También, de un día para otro, miles de personas, desde Arica a Magallanes, decidieron pintar, tejer, bordar, cocinar, cantar, escribir o dictar clases por Internet. Las actividades alternativas van desde la enseñanza de técnicas de respiración, danza del vientre, a tecnologías de la información, yoga, escritura o naipes del tarot.

Todo indica que, a nivel mundial y local, la catástrofe sanitaria ha producido una explosión creativa. Situación que no es nueva. Giovanni Bocaccio escribió *El Decamerón* (1348) en medio de la peste negra, que mató a más de 200 millones de personas. Shakespeare terminó *El rey Lear* durante una epidemia y, en 1665, durante la Gran Plaga de Londres, estando confinado en su casa de Lincolnshire, Isaac Newton descubrió la ley de gravitación universal.

Explotó la burbuja

Bastante antes de la crisis sanitaria, en el país explotó la burbuja televisiva, el tiempo de los sueldos desmesurados de los ejecutivos y de los rostros de la industria, el de los vestidos y zapatos de marca desplegados en la alfombra roja del Festival de Viña y de los viajes a excéntricas locaciones de los protagonistas de las telenovelas.

Sin fijarse en gastos, en el año 2014 Megavisión dobló los sueldos de los artistas y ejecutivos en casi un 50%, partiendo por contratar a quien por ese entonces era cabeza del área dramática de TVN, María Eugenia Rencoret, y casi todo su equipo. En la industria desembarcaron también las rentables producciones turcas y, como los números no cuadraban, se inició el despido de actores, actrices y trabajadores del sector. El desenlace del cambio de escenario fue el cierre de las áreas dramáticas, incluso la de TVN, que en las décadas anteriores había llegado a hacer seis teleseries al año y a tener cincuenta actores contratados.

Hoy, solo Megavisión mantiene un elenco propio, pero con remuneraciones más realistas. Y en el Canal 13, la productora externa de Pablo Ávila, AGTV, gestiona los contratos de los artistas, que se extienden solo *por proyecto* para abaratar costos. Producto de la nueva realidad, la mayoría de las filmaciones de series y telenovelas duermen el sueño de los justos.

El diario *La Tercera* hizo un riguroso seguimiento de los *cambios de giro o reinversiones* de los famosos, aunque es necesario aclarar que muchas de sus actividades son complementarias, porque casi todos siguen vinculados a la actuación o a la espera de que el oscuro escenario cultural se modifique. En su reporteo, el periódico constató que María José Prieto se dedica a la publicidad de jugos y cremas, Sigrid Alegría promociona una marca de zapatos y otra de té helado. Paulina García graba audiolibros junto a Luis Gnecco y ya tiene el cuento "Tigre", de María Paz Rodríguez.

Antonia Zegers, Amparo Noguera, Blanca Lewin, Álvaro Espinoza y Cristián Campos prestan sus imágenes a la publicidad de una marca de vino, mientras Héctor Morales y Felipe Braun invitan a su público en pantalla a tomar café con leche condensada.

Álvaro Morales inició en marzo un negocio de pizzas para eventos a domicilio; Jorge Zavaleta abrió un hotel en San Pedro de Atacama; Katyna Huberman tiene una empresa de carteras hechas a mano y Mariana Loyola promociona una mantequilla sin lactosa ni gluten llamada Amma Ghee.

Muchos actores y actrices hacen publicidad en sus cuentas de Instagram y otros trabajan en la radio. Es el caso de Begoña Basauri y Francisca Imboden, que conducen programas en Romántica, y Elisa Zuleta en Radio

Concierto, mientras espera que se inicie la filmación de la segunda parte de *La Jauría*.

Los viernes, en el sitio web del Teatro Municipal de Las Condes, la actriz Antonia Santa María y su pareja, el director Álvaro Vigueras, entrevistan a los más destacados actores y actrices nacionales.

Nafragio de la palabra

Las actividades más perjudicadas por la pandemia han sido las que se realizan de manera presencial: el cine, las artes escénicas, las ventas de libros y las artes visuales.

Las librerías pequeñas y medianas han hecho lo imposible por sobrevivir a la crisis. La mayoría permaneció cerrada los primeros meses de la cuarentena y, según las cifras que manejan los libreros, sus ventas bajaron entre un 40% y un 90%. Agrava la situación el hecho de que, en muchos casos, sobre todo en regiones o pueblos pequeños, las librerías son el único polo cultural, un lugar de encuentros y debates.

Al comienzo fueron contados con los dedos de una mano los negocios del rubro que implementaron el comercio virtual y el despacho a domicilio. Y las cosas se complicaron más cuando la Seremi de Salud le cursó dos multas (5 millones de pesos) a Librerías Bros por realizar “servicios no esenciales para la comunidad como la venta de libros”.

Esto desató una polémica que, sumada a otros factores, derivó en la retirada de 55 organizaciones de trabajadores de la cultura de la mesa Coordinadora Intersectorial Cultura en Emergencia convocada por el Ministerio de las Culturas para enfrentar la crisis del sector. Una semana después, esa cartera anunció que repartiría 2 mil millones de pesos a 122 espacios culturales de todo el país. Los beneficiados serían personas o instituciones de distintas disciplinas y territorios. Entre estas fueron seleccionadas 19 librerías.

Dirigentes de la Asociación de Librerías de Chile, entidad creada en el contexto de la crisis, comentaron haber quedado con la sensación de que la mesa era una instancia simbólica, solo informativa, y que lo que ellos habían opinado no se había tomado en cuenta. Aludían, probablemente, al petitorio sin respuesta que habían elaborado para solicitar que el libro fuera considerado bien esencial.

El presidente de esta instancia, Fabio Costa, fue claro al opinar que es comprensible que, en el contexto de la crisis sanitaria, el acceso a los libros no sea de vida o muerte, pero hizo ver que no cabe duda de que los libros hacen más llevadera y saludable la vida en confinamiento.

Finalmente, la sanción a Bros fue revisada por la subsecretaria de Preven-

ción del Delito, Katherine Martorell, y se autorizó a los libreros para realizar *delivery* en las comunas en cuarentena.

Costa ha subrayado que el mundo del libro es un ecosistema y que las librerías necesitan que las editoriales y las imprentas sigan operando. Catalina Infante, de Catalonia, se comunicó hace unos días con otros libreros para crear Fuerza Librera, una organización que recoge la idea de una cadena que va desde el escritor a la editorial e imprenta y luego a las manos del lector, en la cual la librería es una instancia clave.

Después de cien días cerradas, reabrieron las tiendas de varias comunas y *malls*. Pero con reglas del juego categóricas: alcohol gel al ingresar, mascarillas, desinfección, una cubierta de mica en las cajas, una cantidad máxima de gente en relación con los metros cuadrados y, en algunos casos, medición de la temperatura al ingresar.

Para José Sanguinetti, de Antártica, el esfuerzo vale la pena, porque la venta física tiene mística. Opina que es fácil comprar un libro por Internet, pero que las ventas se producen en las tiendas porque a la gente le gusta recorrer las páginas y mirar las portadas.

En algunos casos hay quienes dilatan la apertura, porque —explican en Catalonia— esperan contar antes con un sistema de desinfección que no dañe los libros. Según Sergio Parra, de Metales Pesados, la actividad comercial se reanimará cuando acabe el miedo, y eso será a fin de año o el próximo año. Mientras tanto, la situación ha puesto a muchos entre la espada y la pared: la urgencia los ha obligado a avanzar en la digitalización. Y grandes editoriales, como Planeta y Penguin Random House, han disminuido sus publicaciones.

En el caso de sellos más pequeños, como afirma Marcela Fuentealba, de Saposcat, la pandemia mostró “la precariedad absoluta de la producción más independiente”. Sin embargo, estas empresas han estado muy activas en redes sociales y varias tienen sus propios canales de venta, como Hueders, Montaceros y Libros del Laurel.

Javier Sepúlveda, presidente de Editores de Chile, manifestó que lo que se requiere son asignaciones directas, incluyendo a las editoriales independientes. Y, en general, los consultados aseguran que el coronavirus no ha revelado nada nuevo: que la industria editorial es débil, que hay pocas editoriales profesionalizadas y que hay cierta dependencia del Estado.

A pesar de que muchos llegaron a preguntarse si este tiempo oscuro auguraba el fin del negocio, hoy las estadísticas dan cuenta de que la gente ha leído más en el encierro. Catalonia subió ocho veces sus ventas *on line* y las redes sociales les han permitido reinventarse y seguir con las actividades que tenían en las tiendas. Esta editorial se ha esmerado en mantener la relación

que tenía con los lectores antes de la pandemia: pasó los clubes de lectura y las conferencias a Zoom y organiza lecturas de cuentos y poemas por Instagram.

En algunos casos, los libros se distribuyen de originales maneras. Auch! (Autoras Chilenas), el colectivo de autoras feministas que reúne a más de un centenar de escritoras, lo considera un bien de primera necesidad y ha repartido más de 1200 ejemplares en las ollas comunes de comunidades vulnerables.

En sintonía con este tipo de iniciativas, en una carta a *El Mercurio* los periodistas Federico Gana y Felipe de la Parra instaron a las autoridades a aprovechar la logística de distribución de las cajas de alimentos, que se reparten a dos millones y medio de familias chilenas, para incluir en ellas un libro. Advirtieron que su costo sería menor al de un kilo de pan.

Modernas plataformas

Como todas las galerías importantes en el mundo, a las chilenas les ha tocado adaptarse a lo virtual. Y para responder a la contingencia, dificultada primero por el estallido social y, luego, por el COVID, han comenzado a exhibir sus obras de arte a través de modernas plataformas.

Chile tiene un mercado de arte pequeño y las ventas han caído en un 90%. La crisis partió con el estallido del 18 de octubre. Luego hubo un par de meses mejores gracias a varias ferias internacionales, pero luego se desató la pandemia.

Se suspendieron varias ferias y se pospuso la Feria Ch.ACO (Chile Arte Contemporáneo). Artistas, galeristas y coleccionistas de unos quince países tenían previsto acudir a esta versión que se inauguraba el 26 de marzo con la exposición de más de quinientas obras de arte y la presencia de 32 galerías: doce chilenas y veinte internacionales.

La situación poco rutilante del sector motivó al Ministerio de las Culturas a destinar \$ 350 millones a comprar arte con el propósito de ir organizando su propia colección. Anunció que la selección de las adquisiciones se hará por concurso y las obras se alojarán en los depósitos especialmente construidos para su conservación en el Centro Nacional de Arte Contemporáneo de Cerrillos.

La presidenta de la Asociación de Galerías (AGAC), Isabel Aninat, se ha lamentado de que muchos de los catorce espacios del gremio estén con la soga al cuello y ha advertido que el 70% de las galerías no tiene espaldas para sobrevivir. Por el momento tratan de sortear el desastre recurriendo a descuentos y desarrollando su presencia en la web.

Patricia Ready anunció la reapertura de su sala en Vitacura con mascarillas, alcohol gel y citas previas. En el caso de su local, asegura que han mantenido

las ventas y anunció que en estos meses cederán un porcentaje de sus ganancias para ayudar a los artistas que más lo necesitan. Ready dice estar convencida de que, en la actualidad, lo más importante es cuidar la salud, pero insiste en que el arte se explora y dimensiona solo cuando puede verse en vivo y directo, porque la experiencia estética es insustituible.

Besos y contagios

Apenas se materializó el cierre de museos, bibliotecas y espacios culturales, el gobierno puso en marcha la iniciativa *EligeCulturaEnCasa*, destinada a difundir el arte en formato digital. Y el resultado fue sorprendente: entre marzo y junio ya había sido visitada por 363 mil personas. Éxito similar ha cosechado Onda Media, la plataforma del contenido audiovisual del Ministerio que, en el mismo período, contabiliza 1 millón 200 mil visionados de películas.

La oferta disponible en este terreno es bastante amplia, porque a Onda Media se le suman la Cineteca Nacional y Ladera Sur, con excelentes programaciones de cine y documentales nacionales. Para los devotos de festivales, Sanfic presentó su versión digital y gratuita entre el 16 y el 23 de agosto.

El gobierno anunció también que en el sector audiovisual habrá recursos para que las películas que no se pudieron estrenar puedan hacerlo en formato digital. En general, la crisis sanitaria y el cierre temporal de las salas han provocado a nivel mundial un gran incremento en el consumo cinematográfico a través de plataformas digitales como Netflix, Amazon, Apple TV, YouTube, Google Play o diversas páginas de Internet.

Justo en el momento en que la asistencia al cine iba al alza —el año pasado, según la Cámara de Exhibidores, se registraron 29.7 millones de espectadores— llegó la pandemia. Esta ha golpeado fuerte a la industria audiovisual en el mundo entero, provocando la suspensión de producciones, el cierre de salas y la pérdida de trabajo de millones de personas. Onda Media, en cambio, la plataforma del cine chileno lanzada hace dos años y dependiente del Ministerio de las Culturas, vive por estos días su momento estelar. Pasó a tener desde 3 mil descargas a 30 mil cada 24 horas.

El exitoso estreno de la primera película chilena en Netflix *Nadie sabe que estoy aquí*, protagonizada por Jorge García, producida por Fábula y filmada en el sur de Chile se convirtió en un estímulo para que otros directores se planteasen la posibilidad de estrenar sus cintas por *streaming* o en otras plataformas. La sinopsis de *Tengo miedo torero* solo en su primera semana en YouTube obtuvo más de 120 mil visualizaciones.

Por su parte, Jorge Riquelme triunfó en San Sebastián con *Algunas bestias*, cinta que cuenta con la actuación de Paulina García y que fue una de las

primeras en estrenarse tras la reapertura de los cines en España, con butacas separadas y salas al 50% de su capacidad.

Además de poner en tela de juicio la entrega de fondos claves para el sector, la pandemia modificó las fechas que los realizadores barajaban. Así lo vivieron los productores de la ficción sobre Los Prisioneros que preparan Movistar y la productora Parox, y los de la segunda temporada de *La Jauría*, que espera su debut en Amazon y TVN.

La productora Invercine y Wood trabaja junto a Amazon en la adaptación del libro *Noticia de un secuestro*, de García Márquez, que sigue adelante pese a la contingencia. Además, esta empresa está a punto de finalizar la serie documental de Los Jaivas, que estrenará en sus pantallas Canal 13.

Las salas de cine pasan por un momento complejo. Además de las comerciales, también el circuito de cine arte local se vio obligado a cerrar a raíz de la pandemia. Y ahora esperan una reapertura que solo se dará cuando las comunas lleguen al paso 4 de la estrategia para enfrentar el COVID19, "Paso a Paso Nos Cuidamos". Recién en esta etapa estará permitida la atención de público en restaurantes, cafés y lugares similares.

Las seis personas que trabajaban en El Biógrafo, sala de 180 butacas que a comienzos de año había vuelto a la normalidad luego de cierres permanentes a raíz del estallido social, se acogieron a la Ley de Protección del Empleo. Algo similar ocurrió con los quince trabajadores del Normandie, que prepara sus 650 butacas para una pronta reapertura.

Teresita Ugarte, presidenta de la Red de Salas del país, que reúne a trece salas de cine arte de nueve regiones y que dan trabajo a unas 130 personas, lamentó en El Mercurio que el gobierno haya postergado para el final la reactivación del sector cultural, el más golpeado por esta pandemia.

Cinépolis (ex Hoyts), la cadena de cines más grande de Chile, lanzó la plataforma de arriendo Klic, que incluye 130 películas en su catálogo; y el competidor de esta empresa, Cinemark, hará un festival *on line* de cortometrajes.

Las víctimas de la pandemia tienen claro que el *streaming* es solo un complemento y que el cine siempre se verá mejor en las salas. Por eso planean reanudar las exhibiciones presenciales apenas hayan disminuido las medidas de distancia social. "Probablemente vamos a necesitar mucha ayuda durante estos meses de inactividad, pues esto nos provoca un claro trastorno", aseguró Juan de Dios Larraín, socio de la productora Fábula.

Producto del estallido social, se han tenido que postergar varios estrenos. En el catálogo de filmes que Market Chile manejaba para el primer semestre se contaban *El agente topo*, documental ambientado en un asilo de ancianos, de Maite Alberdi; y *Algunas bestias*, largometraje de Jorge Riquelme, recién pre-

miado en San Sebastián y con un elenco cinco estrellas, que incluye a Alfredo Castro y Paulina García.

Fábula, la más grande de las empresas audiovisuales del país, trabaja en las grandes ligas con HBO, Netflix y Apple TV, pero Hollywood también paralizó sus rodajes y entre los damnificados está *Lisey's Story*, la serie que Pablo Larraín realizaba para Apple TV. Se trata de una producción escrita nada menos que por Stephen King a partir de su novela.

Sin telón

El 17 de marzo, todos los teatros de la capital bajaron el telón. Y ahora tratan de adaptarse a la cuarentena. Varias producciones siguen en pausa mientras esperan la reprogramación de funciones. Se pararon los ensayos y en los primeros meses del contagio los artistas argumentaban que su trabajo es presencial y descartaban el teletrabajo. Sin embargo, poco a poco, comenzaron a adaptarse al encierro y al uso de la tecnología. Comenzaron a ensayar a distancia y hoy la oferta teatral se desborda.

Frente a la emergencia sanitaria, las salas de conciertos y artes escénicas decidieron salir al encuentro de la comunidad a través de sus plataformas web y de las redes sociales. Sin embargo, en el mundo de las tablas persiste el debate entre quienes se han adaptado a la modalidad virtual y quienes se resisten a aceptar que esta sea realmente teatro.

En el caso del teatro musical, una encuesta destinada a hacer el diagnóstico del sector reveló que el 100% de sus integrantes se encontraba sin trabajo desde el inicio de la crisis sanitaria y que el 90% había visto paralizados sus proyectos y contratos.

Creada a raíz de la pandemia, la organización Compañías Teatrales en Red reúne a 474 organizaciones de todo el país, y entre las propuestas que levanta está la devolución anticipada de impuestos a los artistas en este período de cesantía y una subvención para las salas. Simultáneamente, agrupaciones como Sidarte y Chileactores se han dedicado a recaudar dinero para entregarlo a los artistas más golpeados por la crisis.

Tras el inicio de la crisis sanitaria y el cierre de las salas, Amparo Noguera fue una de las primeras actrices, junto a Luis Gnecco y Gabriel Urzúa, en incursionar en el teatro virtual, de la mano de un ciclo de obras por Zoom. En estos días recibió la invitación de The Cow Company para integrarse al proyecto Living Teatro y actuar en obras semanales transmitidas por Zoom y escritas por Rafael Gumucio.

Crítica del sistema, lo considera una plataforma muy dura. Siente que no es fácil hablar ni ensayar en ella, porque el diálogo tiene limitaciones. Si bien

la mayoría de las obras *on line* hechas hasta ahora han tenido éxito, Noguera aseguró en Wikén que no hay comparación con la experiencia y la sensación física de actuar en las tablas. Confesó que se ha ido acostumbrando al *streaming* porque le gusta seguir ejerciendo su oficio, pero que extraña todo: el rito, el contacto con la gente, ingresar al camarín, estar con sus compañeros, la rutina que se genera antes de entrar a una función, la adrenalina, los diseñadores teatrales, la iluminación, el vestuario, el olor, la magia, el aplauso.

Ante el avance del COVID-19 y el aislamiento social, los artistas han tenido que crear otra lógica de sobrevivencia. Patricia Rivadeneira y Esteban Larraín lanzaron Escenix, el “Netflix del teatro chileno”, que ya cuenta con más de 15 mil usuarios y cuyo primer estreno fue *Random*, una inédita puesta en escena ciento por ciento digital.

Risas necesarias

Considerando que aún queda mucho tiempo para los formatos *on line* y las actividades en confinamiento, los comediantes también han hecho lo suyo, y con éxito. Pablo Leiva creó *Comedia Play*, un sitio web dedicado al humor chileno y promotor del *stand up*, pero que ha dado un giro y se ha dedicado a los shows *on line* transmitidos por comediantes en vivo. La necesidad de reír ha hecho que la demanda en estos meses haya superado todo pronóstico. Edo Caroe, Jorge Alís y Natalia Valdebenito han agotado las entradas de sus presentaciones.

Frente al imperio de lo virtual y con el propósito de vincular a los creadores chilenos con la escena internacional, el espacio de residencia artística Nave, con el apoyo de Corfo y la participación del GAM (Centro Cultural Gabriela Mistral), Santiago a Mil, el Teatro Regional del Biobío y Antenna, inauguró el NODO de Exportación de Artes Vivas. Según su directora, María José Cifuentes, el objetivo es crear nuevos modelos de economía para destacar cómo el arte aporta al mercado.

Otra iniciativa es TACTO, la primera plataforma digital de danza contemporánea, que comenzará vinculando a 15 artistas con programadores de distintas partes del mundo, además de espacios afines que puedan coproducir.

A comienzos de agosto, el Ministerio de las Culturas presentó un protocolo de manejo y prevención del COVID-19 para cines independientes, teatros y lugares como carpas de circo y espacios cerrados donde se presentan recitales de música.

El documento, trabajado con el gremio artístico, exige la reducción del número de butacas disponibles y un metro de distancia entre una y otra, promoción de la venta de entradas en canales digitales y programación de fun-

ciones en horarios escalonados, para evitar aglomeraciones. En el caso de los espectáculos, solo podrá asistir a los ensayos el personal imprescindible y las presentaciones se realizarán con distanciamiento sobre el escenario, mientras los camarines solo se utilizarán en forma excepcional.

La reanudación de la actividad presencial en los espacios dedicados a las artes escénicas comenzará en la fase cuatro del plan “Paso a Paso”. En el caso de Matucana 100, complementarán la puesta en marcha del protocolo realizando más espectáculos en su explanada al aire libre. El teatro San Ginés llevará a su azotea algunos espectáculos y ya instaló una cabina sanitaria al ingreso de una de sus salas.

Sin la posibilidad de recibir público, los espacios de música docta y danza transmiten sus producciones en la web. El Teatro Municipal de Las Condes, el Municipal de Santiago y el Teatro del Lago ofrecen clásicos y obras familiares.

En la primera etapa, unas 300 mil personas no solo de Chile, sino de Alemania, Estados Unidos, España, México y Argentina se conectaron a la página del Teatro Municipal. Suspendida la temporada artística presencial de este año, ha batido todos los records con sus transmisiones en YouTube —totalmente gratuitas— de óperas, ballet y conciertos de nivel mundial. Han llegado a tener a 200 mil personas viendo espectáculos al mismo tiempo y consiguieron auspiciadores para la transmisión.

También el complejo teatral Mori, compuesto por cinco salas en la capital, ha obedecido al imperativo de reinventarse y en el Zoom Mori se transmiten en vivo los montajes.

Porcentaje conflictivo

Chile, ¿qué duda cabe?, es un país con música de fondo. Y así como la revolución mexicana quedó marcada por los acordes de “Cielito lindo” o Italia por la letra del himno partisano “Bella ciao”, algo parecido sucede entre nosotros.

¿Cómo no recordar “El derecho de vivir en paz” con que los Quilapayún anunciaban la llegada de un mundo mejor? ¿O la música carcelaria de las presas políticas, como “El Negro José”, “Palabras para Julia”, “Resistiré” o “Gracias a la vida”?

Más tarde, durante la explosión social, muchas canciones viejas se reciclaron y nacieron otras nuevas. Todo esto culminó en la voz de las integrantes de Las Tesis, que les dieron pasión y ritmo a las luchas feministas.

Por último, durante el confinamiento, la música ha consolado penas y acompañado soledades. Sin rendirse, aunque compositores e intérpretes hayan desaparecido de las pantallas matinales y nocturnas para dejar paso a políticos y faranduleros.

Estos han optado también por ver el vaso medio lleno y valorar la optimización del tiempo —se ahorra el viaje—, han aprendido a promocionar sus propios trabajos confeccionando afiches y *flyers*, a crear reflexionando sobre lo vivido y a ofrecer clases de canto.

El gremio de la música, que agrupa a unas 4 mil personas en nuestro país, ha sido uno de los más afectados por la pandemia y la suspensión de espectáculos masivos. Entre octubre de 2019 y agosto de este año, se han cancelado alrededor de 4 mil eventos. El diagnóstico que hacen los representantes de artistas agrupados en MAMCHI (Managers Asociados de Músicos en Chile), es categórico. Considerando las pérdidas del sector acumuladas desde octubre hasta agosto, calculan en USD 20 millones los ingresos no percibidos.

En la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados, el parlamentario Boris Barrera presentó un proyecto de ley que solicita asistencia económica inmediata para el gremio. La iniciativa, que estaría vigente durante el tiempo que dure el estado de excepción y noventa días después, apunta a crear un fondo solidario de emergencia para los trabajadores del sector.

Proponen que las emisoras dediquen un 50% de su programación cotidiana a música chilena (un alza de un 30% más que la normativa vigente) y que en la televisión abierta esa cuota alcance el 20%. Esta medida tendría carácter provisional y su propósito sería aumentar los ingresos que generan los músicos por concepto de derechos de autor y conexos. Los que ganan mucho seguirían recibiendo lo que genera el 20%, pero el otro 30% se repartiría.

Desde la Asociación de Radiodifusores de Chile consideraron la iniciativa impositiva y sin sentido. Y la Sociedad Chilena de Derechos de Autor (SCD) señaló que estos derechos no son bienes públicos, sino que pertenecen a sus creadores. Agregaron que el fondo, a pesar de sus loables fines, constituiría una expropiación de los ingresos de los titulares de derechos. “El problema es que este proyecto busca solucionar un problema a costa de los derechos de autor”, comentó Horacio Salinas, presidente de la SCD. “Lo que hace es quitar derechos a algunos músicos para distribuirlo entre otros e incluso entre personas que no son autoras...”.

Puertas cerradas

Algunos museos y centros culturales se preparan en estos días para abrir sus puertas. Sin embargo, muchos no están convencidos. “Nosotros no reabriremos antes del próximo año”, se ha sincerado Francisco Brugnoli, director del Museo de Arte Contemporáneo (MAC), que, como la mayoría, está cerrado desde marzo, pero mantiene una intensa interacción virtual con su público.

Lo interesante es que hay museos que, en pleno confinamiento, duplicaron sus convocatorias gracias a la web. Y otros, como el Precolombino, la septuplicaron, al pasar desde 63 mil visitas en el primer semestre de 2019 a más de 475 mil en el mismo lapso de 2020. Sin embargo, cerrado desde marzo, no abrirá antes de 2021. Su director, Carlos Aldunate, ha declarado que no hay apuro y que, si abrieran este año, tendrían diez veces más gastos, porque se necesitarían más higienización, seguridad y climatización.

Lo inquietan los costos porque, desde octubre, registran un déficit de 40% en su presupuesto. Y a este porcentaje, que corresponde al ingreso por entradas y al arriendo de su tienda y cafetería, se suma el recorte que el Ministerio anunció para el año 2021. Ya están avisados de que los recursos bajarán en un 10%, 15% o 20%.

Algo similar ocurre con las instituciones que dependen de fundaciones o corporaciones sin fines de lucro y que, salvo excepciones, sobreviven en gran medida por la recaudación de las entradas. Su esperanza está depositada en los fondos anunciados por el Ministerio de las Culturas y en la reformulación de sus estrategias de financiamiento.

Giulio Pecchenino, presidente del directorio de la Fundación Lukas, ha confesado estar enfrentando también una situación muy compleja y asegura que, si la institución sigue cerrada, se verán obligados a tomar “medidas drásticas”.

Las casas de Neruda en Santiago, Valparaíso e Isla Negra están herméticas desde el 16 de marzo y han bajado sus visitas en un 40%. Lo grave es que el ingreso por el valor de las entradas y la tienda corresponden a casi un 95% de su presupuesto anual.

A medida que se extiende el confinamiento, algunos museos y galerías han comenzado a desarrollar recorridos virtuales. Por su parte, el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural creó una plataforma web en la que se pueden visitar sitios como el fuerte de Niebla, el Museo Gabriela Mistral de Vicuña o la colección del Museo de Arte y Artesanía de Linares.

En otras latitudes se han desarrollado proyectos muy interesantes, incluso para los niños. Es el caso del Museo de Arte Metropolitano de Nueva York, que debió cerrar precisamente cuando cumplía 150 años. Sus dirigentes percibieron un aumento de nueve veces en el tráfico de sus páginas MetKids, donde los niños pueden ver videos sobre cómo recrear una pintura de Degas, crear vitrales o hacer origami japonés.

Cuentas tristes

Reunidos en forma virtual, los representantes de los productores de eventos agrupados en la Agepec (Asociación Gremial de Empresas Productoras de En-

tretenimiento y Cultura), de los músicos independientes a través de Imichile (Asociación Gremial Industria Musical Independiente de Chile), representantes de los principales recintos de eventos del país, como Movistar Arena y el teatro Caupolicán, y las ticketeras (ventas de entradas) con mayor participación en el mercado, sacaron cuentas tristes sobre el estado crítico de esta industria cultural.

Según los datos reunidos, existen 2083 pequeñas y grandes productoras de eventos y 1952 recintos de espectáculos a lo largo del país que congregan al año en sus shows musicales a 2 millones 800 mil personas. Este sector da trabajo a 800 mil personas y hoy 160 mil corren el riesgo de perder sus empleos en una industria que podría tener un impacto de USD 250 millones en pérdidas, a lo que habría que sumar las posibles quiebras de las propias productoras y salones de eventos.

En estos días todo hace presumir que el primer concierto con distanciamiento social de Chile tendrá lugar en el mes de octubre en Espacio Broadway, popular centro de eventos de la ruta 68. Este sería el primer espectáculo masivo en formato presencial que se haría en nuestro país desde marzo. Se trataría de un festival de tres o cuatro artistas nacionales en una misma jornada, encabezado por el grupo de rock Chancho en Piedra.

El modelo del evento, similar a uno realizado en Inglaterra, incluiría el montaje de módulos separados por rejas con mesas y sillas para un máximo de diez personas. Todos los asistentes deberán usar mascarillas y someterse al ingresar a una toma de temperatura y limpieza de calzado. Los técnicos y personal de servicios y seguridad también deberán portar mascarillas, protección facial, y contar con un certificado de PCR negativo de un examen realizado máximo siete días antes del evento.

Iconoclastas

El académico Robert Musil sostiene que no hay nada más invisible que los monumentos. Sin embargo, los detractores de esta tesis comentan que, si ello fuese cierto, estos no tendrían ningún significado para los iconoclastas que se han manifestado con particular violencia desde la explosión del 18 de octubre.

Para el historiador Eric Foner, los monumentos históricos son expresiones de poder, y hoy las protestas sociales han surgido no solo como reclamos contra la injusticia, sino como la necesidad imperiosa de ajustar cuentas con el pasado y bajar del pedestal a figuras asociadas a conductas que estiman condenables.

El revisionismo histórico ha descargado su ira contra distintos objetivos en todo el planeta. En Estados Unidos, a raíz del asesinato de George Floyd por

la policía de Minneapolis, los manifestantes del movimiento *Black Lives Matter*, rayaron, descabezaron y/o removieron diez estatuas consideradas racistas acusando la impertinencia de honrar a figuras ligadas a la esclavitud.

La indignación ciudadana cuestiona también otros productos culturales. Hace poco, la cadena HBO eliminó de su catálogo la película *Lo que el viento se llevó* (1939), historia de amor de la hija de una familia dueña de una plantación de algodón. Sus críticos estiman que la obra pone un toque de romanticismo a la esclavitud antes de la Guerra Civil. El episodio terminó con la reincorporación del filme en el catálogo, pero *con advertencias sobre su contenido*.

Otros derribamientos se han producido en países como Bélgica, donde el objeto de la furia popular fue el rey Leopoldo II, responsable de la sangrienta colonización del Congo. En Reino Unido, un grupo de manifestantes lanzó al mar la estatua del traficante de esclavos Edward Colston; y en Londres, el alcalde Sadiq Khan propuso revisar la pertinencia de todos los monumentos históricos.

De la furia iconoclasta tampoco se libró la estatua de Miguel de Cervantes emplazada entre los árboles del parque Golden Gate en San Francisco. En el marco de las protestas por la muerte de Floyd fue vandalizada y se escribió en ella con *spray* rojo la palabra *bastard*. Situación que muchos tacharon de *desconcertante*, si se toma en cuenta que él mismo fue esclavizado durante cuatro años en Argel.

Algunas de las doscientas estatuas de Cristóbal Colón instaladas en Estados Unidos despertaron también la agresividad de los manifestantes, que responsabilizan al navegante del “genocidio” de los pueblos originarios. Elvira Roca, autora de *Imperofobia*, recordó que los ataques a Colón no son nuevos. En 2018 se retiró una estatua suya en Los Ángeles; el famoso monumento en Columbus Circle también fue vandalizado, y en Baltimore rompieron otra de sus estatuas a martillazos.

En España, la Real Academia de la Historia reprobó en una declaración pública la conducta de quienes vandalizaron esculturas de Colón, Cervantes y otros: “Solo una interpretación anacrónica y descontextualizada de los hechos históricos puede explicar los ataques injustificados contra estos monumentos”.

En Chile, la explosión social arremetió contra iglesias, edificios y estatuas. Lo hizo rayando, pintando muros, incendiando teatros o centros culturales, quebrando vidrios o destrozando y botando estatuas o placas y apedreando zonas típicas.

La ministra de las Culturas ha dicho que lo sucedido la ha llevado a una reflexión muy profunda sobre el valor del patrimonio y la vigencia de ese valor que solo tiene sentido en la medida en que signifique algo para alguien o

para una comunidad. Valdés confiesa que se pregunta cuál es el mensaje, qué hay detrás de la destrucción de estos bienes culturales. Y cuenta que se está llevando un registro de lo escrito en murallas y pancartas y de las expresiones grupales en la calle durante los días del estallido social.

El 2 de enero pasado, el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio comenzó a elaborar un catastro georreferenciado de los cerca de 600 monumentos históricos y públicos vandalizados en el país. El presidente del Consejo de Defensa del Estado (CDE), Juan Peribonio, informó que los daños a monumentos públicos, históricos, arqueológicos y zonas típicas, así como los incendios provocados a bienes públicos cometidos por individuos, grupos o turbas de personas, configuran delitos que el CDE perseguirá con decisión. Agregó que, desde entonces, esta institución ha presentado cuarenta querellas “contra quienes resulten responsables por los desmanes”.

El último ataque de los manifestantes se produjo recientemente en La Araucanía y afectó a un busto que fue derribado y lanzado al río en Lumaco. Setenta y dos horas después de lo ocurrido, aún había versiones contradictorias sobre si el busto pertenecía al coronel Cornelio Saavedra, *pacificador* de la zona, o al héroe de la guerra del Pacífico y muerto en el combate de la Concepción, Ignacio Carrera Pinto. Finalmente se estableció que se trataba de este último.

“Si vamos a juzgar todo el pasado con los criterios morales del presente, el único camino va a ser borrar la historia completa”, expresó Sol Serrano el 27 de junio en *La Tercera*.

En febrero de este año, el Museo Violeta Parra, ubicado en Vicuña Mackenna con la Alameda, a pasos de la ex plaza Baquedano y actual Dignidad, fue atacado e incendiado en tres oportunidades. Las llamas devoraron casi toda su estructura. Este centro cultural, que albergaba y exhibía una colección de la obra de la artista que su primogénita Isabel y su hermano Ángel habían recopilado por décadas, permanece cerrado desde octubre.

Isabel Parra sorprendió a la opinión pública al declarar que este espacio, que ella soñó por veinte años y cuyo directorio integra como vicepresidenta, no se reconstruirá “por miles de razones”. Opinó en Revista *El Sábado* que “se fue convirtiendo en un Museo fome” y que “no tuvo ningún compromiso social durante esta revolución. No se proyectó el espíritu social de la Violeta jamás”.

Afirmó que la idea es seguir mostrando la creación de su madre, pero de otra manera más simple y menos cara, como en una casa.

Pueblos originarios

Pueblos indígenas de Chile: en camino hacia un plebiscito sin igual

Domingo Namuncura¹

Cada cierto tiempo, y ante la sordera y ceguera de las autoridades de gobierno, el pueblo mapuche emerge con fuerza como protagonista en la sociedad en virtud de sus demandas históricas, y esto ocurre luego de que los compromisos adoptados por las autoridades y/o instituciones del Estado entran en un letargo. Un grupo de presos políticos mapuche inició en marzo 2020 una preocupante huelga de hambre, que se alargó por más de cien días. Y aun cuando en el caso más crítico del machi Celestino Córdova la situación fue superada por un acuerdo con el Ministerio de Justicia, las respuestas siguen siendo ausentes para quienes permanecen en huelga. Este contexto suma profundas decepciones que entran y hacen ineficaces un diálogo político más allá de comisiones presidenciales en la región de la Araucanía. Las huelgas de hambre son hechos que influyen en los procesos de movilización social indígena como único recurso para explicitar ante el país que llevamos años a la espera de soluciones políticas para las demandas puestas en la mesa desde el Pacto de Nueva Imperial de 1989. Las respuestas del Estado son claramente muy lentas y carecen de voluntad política.

El país, las autoridades, los parlamentarios, entre otras instancias, no pueden alegar desconocimiento de estas demandas, ni menos desinformación respecto de los temas de fondo de estas tensiones. En abril del año 2004, el

¹ Trabajador Social. Exembajador de origen mapuche, en Guatemala (2014-2018). Vicepresidente nacional indígena del Partido Por la Democracia (PPD).

presidente Ricardo Lagos entregó a conocimiento de la ciudadanía y de las instituciones públicas un histórico informe oficial, llamado de “Verdad y Nuevo Trato” (hoy disponible para todo público en internet), en el cual Chile reconocía las injusticias cometidas en contra de los pueblos indígenas y se formulaba una gran cantidad de recomendaciones institucionales para iniciar un proceso histórico de reparación.

1 El marco actual del conflicto

Han transcurrido 16 años desde esa fecha, y tan solo se ha avanzado algunos metros. En su primer gobierno, la presidenta Bachelet tomó la decisión de editar el informe en una cantidad superior a 15.000 ejemplares que fueron distribuidos estratégicamente a más de 1500 autoridades, en universidades, comunidades indígenas de todo Chile, municipios, fundaciones, tribunales, partidos políticos, parlamentarios, ONG y diversas entidades, en un esfuerzo mayúsculo por informar las conclusiones del Informe y, sobre todo, para hacer tomar conciencia de la importancia de resolver las tensiones existentes.

El contundente libro durmió el sueño de los justos en muchos escritorios, lo que no exime las responsabilidades de los llamados “tomadores de decisiones”. Pero el informe existe. Está vigente y lo más relevante es que se trata de un informe oficial del Estado de Chile.

Hoy nos encontramos en un escenario donde aún persisten muchos asuntos sin solución. Todos los gobiernos prometen hacerse cargo y considerar “las justas demandas” indígenas... Pero, llegado el caso, las respuestas son tibias, sin interés ni voluntad política. Los gobiernos de derecha han sido los más irresponsables en este proceso y han preferido profundizar las variables negativas mediante la estigmatización y la criminalización de la demanda mapuche, hasta el punto en que, desde la vieja jerga colonialista de los “mapuche flojos y borrachos”, transitamos ahora a los “mapuche violentistas y terroristas” e incluso, ahora último, a indígenas “vinculados al narcotráfico y redes internacionales insurgentes”. El asunto es estigmatizar y no comprender, alejar y no compartir, reprimir y no dialogar.

¿Y dónde está el problema de estas tensiones, se preguntará de buena fe algún ciudadano? ¿Por qué tanto conflicto con algo que no debiera ser complejo de abordar?

Las encuestas más recientes indican que más del 70% de los encuestados reconoce que el pueblo mapuche ha sido objeto de injusticias y que se deben reconocer sus derechos ancestrales, entre ellos sus derechos de tierras y aguas. Y aquí es, precisamente, donde comienzan los problemas reales, los que explican la estigmatización.

Gracias a la Ley 19.253 — que “establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena” —, muchas comunidades indígenas han podido recuperar parte del territorio ancestral que fue usurpado por el Estado y particulares a través de procesos cuestionables, ampliamente descritos en el Informe de Verdad y Nuevo Trato. Esto implica, primero, un tema de propiedad. Luego, un asunto de dominio social y económico. Y así como las guerras nunca se explican por la bandera y la patria, sino por la hegemonía de las fronteras y el control de las riquezas naturales de un país, ya sea por razones de expansión y/o control territorial, las tensiones con los pueblos indígenas, en toda América Latina, están profundamente relacionadas con el derecho de propiedad de las riquezas naturales que permanecen bajo custodia de estos pueblos.

En tiempos de la Colonia y de las primeras décadas de la República hasta avanzado el siglo XX, los territorios indígenas simplemente fueron anexados, expropiados, embargados, enajenados, arrendados, transferidos a colonos y/o vendidos a familias agrícolas. primero, y luego cedidos a las nacientes compañías forestales, mineras y acuíferas.

¿Cómo se gestó la gran propiedad de las ricas haciendas magallánicas en territorios originalmente de propiedad del pueblo selknam? Mediante el genocidio de sus habitantes. No lo digo yo. Lo dice el informe oficial de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato. Y el presidente Lagos, ante una numerosa audiencia en el Palacio de La Moneda, al entregar este informe al país en abril del 2004, en ceremonia oficial, hizo expresa referencia a este pasaje brutal de nuestra historia. Y estamos hablando de comienzos del siglo XIX.

En consecuencia, el problema de fondo está en la propiedad de las tierras indígenas ancestrales, las que hoy son explotadas por grandes empresas, expertas en la depredación de nuestros bosques nativos, para “generar riqueza para Chile”. Parte importante de sus impuestos no retornan a las regiones con tierras devastadas, y otra parte de la producción de madera se embarca en grandes barcos hacia Japón, Asia, Europa o Estados Unidos. ¿Quién gana?

Como decía anteriormente, ninguna guerra y ningún conflicto con raíces políticas se basa en la bandera y el honor patrio. La trastienda es cómo, durante y después del conflicto, las propiedades disputadas quedan en manos de quienes corresponden, los victoriosos. Y así, el mal llamado “conflicto mapuche” —que es un concepto interesadamente construido desde la prensa conservadora— enmascara el conflicto de verdad, el del Estado y grupos privados con los pueblos indígenas. Y este conflicto era “normal” hasta hace un par de décadas. Pero el escenario cambió a partir del quinto centenario de la llegada de españoles a lo que hoy es América, en 1992, cuando los pueblos originarios en el continente se pusieron de pie (Witrapaiñ) y comenzaron a emplazar a

las sociedades, y a los Estados y sus instituciones, para reparar las injusticias cometidas. En el camino, y desde entonces, en diversas confrontaciones, desde el norte al sur del continente, decenas de indígenas han caído víctimas de la lucha social.

Chile entró a una espiral de tensiones a partir de diciembre de 1997, con la primera quema de dos camiones forestales en la comuna de Lumaco. La opinión pública se sintió sorprendida con los “indios beligerantes”. Pero el conflicto tenía nombre y apellidos: la Central Ralco, en el Alto Biobío, y la entonces compañía Endesa, de capitales chilenos y españoles.

La represa obligó a la erradicación de cien comunidades mapuche-pehuenches en un doloroso y triste proceso de expropiación de las tierras de sus tatarabuelos a lugares sin ninguna significación histórica. La Ley Indígena no fue suficiente para frenar los poderosos intereses en juego, y un sector del pueblo mapuche del sur estimó que los caminos del diálogo y de esperar soluciones estaban agotados y se inició un proceso que, desde 1997 a la fecha, ha ido creciendo.

El conflicto con la central Ralco brindaba oportunidades para enmendar rumbos y abrir caminos para nuevos acuerdos políticos y cumplir con las recomendaciones del Informe de Verdad y Nuevo Trato. Pero no. La política pública indígena comenzó a ser monitoreada y finalmente controlada por autoridades del sector de seguridad ciudadana (Ministerio del Interior), y se abrió la portezuela del despliegue creciente de fuerzas policiales a las llamadas “zonas de conflicto”, para reprimir la demanda mapuche, lo que ha significado, entre otros resultados, quince víctimas —en su mayoría jóvenes— de comunidades mapuche rurales en democracia.

Hoy, en agosto de 2020, estamos en un escenario movedizo: cien días en huelga de hambre y una asonada de civiles enarbolando el odio racial violento en comunas de la Araucanía, para hacerse cargo en parte del desalojo de recintos municipales ocupados por comuneros mapuche, marcaron un nuevo tono en la situación descrita: la vida de los huelguistas en riesgo y el odio racial desatado en algunas comunas (“¡El que no salta es mapuche!”, “¡Fuera los indios!”), instigado por terceros, son una señal de que las tensiones pueden subir aún más su espiral. Y si agregamos que un fallo de la Segunda Sala de la Corte Suprema de Justicia afectó un recurso de protección para un machi en prisión, se llega a un escenario de mayor complejidad, que obliga a preguntarse por qué las actuales autoridades de gobierno no logran percibir el problema que tienen entre manos.

No es suficiente decir que esta insensibilidad ocurre porque estamos ante un gobierno de derecha. Aun así, hay cuestiones elementales que se debe considerar. La poderosa confederación de dueños de camiones amenazó con

paralizar las carreteras del país y/o del sur si no se brinda protección a sus camiones. El gobierno, en pocas horas, dialogó con los dirigentes, llegaron a un acuerdo, se comprometió un proyecto de ley para elevar las sanciones punitivas por asalto y/o quema de camiones y el propio presidente de la República formuló los anuncios en una solemne puesta en escena en la casa presidencial.

¿Qué es eso? ¿Cuál es la diferencia con los presos mapuche que llevan cien días en huelga de hambre? ¿Insensibilidad social? No. ¿Impericia gubernamental? Algo de eso, pero nunca tanto. Esto es sintonía con un sector conservador del país; coincidencia en un tratamiento preferencial ante una amenaza de paralizar las carreteras. Pero ante la huelga de hambre de presos indígenas, las respuestas son nulas. Y, de hecho, un sector de los camioneros resolvió de todos modos enfrentar al gobierno y, ante lo que consideran su pasividad, paralizar una parte importante del transporte de carga hacia el sur, esgrimiendo el argumento de la indefensión por los “ataques terroristas” y lo que apuntan como las respuestas insuficientes de seguridad ciudadana por parte de las autoridades. Todo en medio de un cierto clima contemplativo del gobierno.

2 Escenario de fondo

El país se encamina a un hecho histórico: el plebiscito para aprobar una nueva Constitución el 25 de octubre de 2020. Esta puerta puede ayudar a que los pueblos indígenas, finalmente y después de 210 años de exclusión de las decisiones políticas del Estado nacional, puedan influir en un debate hacia una Constitución democrática, nacional, de derechos sociales, intercultural y plurinacional.

Esta es una puerta que se abre para resolver un nuevo orden constitucional, restablecer las recomendaciones del Informe de Verdad y Nuevo Trato y verlas realizadas en una nueva Carta Magna. La inmensa mayoría de los indígenas de Chile, con una población de 2.200.000 habitantes, está de acuerdo en avanzar por este camino y dispuesta a sumar sus convicciones democráticas a las del pueblo chileno. Pero también hay expectativas en cuanto a que situaciones como las que ocurren en el sur sean asumidas con una política de diálogo y no de criminalización de las demandas, y que el mundo conservador comprenda que el protagonismo de los pueblos indígenas de Chile y en la América morena llegó para instalarse.

El 25 de octubre 2020 puede ser señalado como un punto de inflexión política e histórica luego de lo que fue hace 32 años el histórico plebiscito del NO, curiosamente también en un mes de octubre (el día cinco), cuando millones de chilenos, en las condiciones más difíciles imaginables, en medio de una dictadura militar, se atrevieron a salir temprano desde sus hogares para ir a votar por el NO a la continuidad de Pinochet en el poder y se logró una gran victoria popular.

A 32 años de ese hecho sin igual, el país es nuevamente convocado a resolver con su voto si quiere seguir con el actual andamiaje constitucional de cuarenta años viviendo bajo la imposición de una estructura jurídica que impide abrir del todo las puertas a una sociedad más justa. Porque hoy esta se encuentra prisionera en un laberinto de normas constitucionales, las cuales solo pueden ser modificadas con llaves reglamentarias que están en manos de actores en su mayoría receptores de los beneficios que la Constitución de Pinochet dispensa en particular al mundo privado y corporativo.

Recordemos tan solo que es bajo el amparo de la Constitución de 1980 que gran parte del capital público y de la riqueza de Chile fueron privatizados y entregados al dominio de grandes consorcios familiares y financieros del país. Muchas políticas públicas que habían sido patrimonio de importantes conquistas de derechos sociales duramente logradas por el movimiento social, fueron simplemente desmanteladas y vendidas al mejor postor: ferrocarriles, empresas públicas, transporte estatal, la salud, la educación y diversas otras formas de saqueo del Estado. La Constitución redujo al Estado, brindó máxima preferencia al mercado y obligó a miles de chilenos y chilenas a privatizarse en diversos aspectos de la vida. Los conceptos de salud pública, educación pública, pleno empleo con garantía estatal, universidad para todos, reforma agraria y laboral y diversas otras medidas adoptadas con la inspiración propia de un Estado de bienestar, fueron simplemente erradicadas.

Si todo esto y más aconteció con los chilenos, lo sucedido con los pueblos originarios fue mucho más intenso y violento. Bajo la égida de la Constitución pinochetista de 1980, la relación del Estado con el pueblo mapuche en particular se tornó violenta, más aún con su carga de racismo y discriminación social y cultural, y sobre todo por el despojo patrimonial de los pueblos, cuyos límites fueron reducidos al mínimo posible. El informe oficial de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato da cuenta de aquello. En lo esencial, las raíces del conflicto del Estado con el pueblo mapuche en nuestra historia contemporánea se encuentran en esta política de violencia y despojo bajo la protección de la Constitución de 1980.

En consecuencia, cuando en diciembre de 1989 se suscribió el Pacto de Nueva Imperial con la Concertación de Partidos por la Democracia, los pueblos originarios alentaron la esperanza de iniciar un camino de diálogo político que permitiese ir dejando atrás los efectos de la Constitución vigente, aun cuando todo indicase que ese camino sería igualmente pedregoso. El Pacto fue concebido como un faro que se prende en la noche oscura. No tenía mayores pretensiones, pese a que en su esencia era una luz muy poderosa.

De hecho, al iniciarse la transición democrática en 1990, el presidente Patricio Aylwin comprendió adecuadamente que ese Pacto político suscrito con

los pueblos indígenas de Chile requería ser respondido, y constituyó entonces la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas (CEPI), como una comisión presidencial, creada mediante decreto presidencial. Y se le encomendó la ardua tarea de elaborar un proyecto de ley para garantizar a los pueblos indígenas un mínimo reconocimiento y derechos. Esto fue cumplido en gran parte hasta cuando, el 5 de octubre de 1993, el Congreso aprobó por unanimidad la Ley Indígena 19.253, actualmente vigente. Es una ley que tiene 27 años de existencia y que, con sus luces y sus sombras, ha facilitado la recuperación de tierras ancestrales y derechos de agua. Junto con eso, ha abierto un muy amplio campo de políticas sociales de desarrollo local y comunitario e iniciativas culturales, las cuales permiten contar con un material relevante de carácter público y resultados concretos en los ámbitos de políticas sociales.

La Ley Indígena 19.253 ha dado lo mejor de sí, pero hoy, a 27 años de su promulgación, es insuficiente, especialmente en comparación con las normas del Convenio 169, tratado que fue ratificado por el Congreso Nacional en marzo de 2008, un año después de que el Estado de Chile firmara la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas en el año 2007, puesto que la ley se pensó como un instrumento jurídico que permitiese un desarrollo de comunidades indígenas con acervo rural por sobre el mundo indígena urbano, que hoy es ampliamente mayoritario. De igual forma, más del 60% de los recursos financieros de la Ley Indígena se han destinado a la compra de tierras y derechos de agua, con la idea de ayudar a que los pueblos indígenas recuperen en parte su patrimonio territorial. Esta ley ha permitido tales logros, pero no de modo suficiente, en parte porque los recursos financieros destinados por el Estado han estado normalmente por debajo de lo requerido, y porque la legítima demanda de derechos de tierras y aguas supera los márgenes que las autoridades del Estado han dispuesto en todos estos años. Se ha generado con ello una importante cuota de frustración y desesperanza social en el mundo indígena y, por ende, una desconfianza no menor ante el Estado, especialmente cuando se observa que hay más facilidades para el sector privado que para los indígenas en cuanto a facilitar soluciones, y varias de ellas en contra del interés cultural de los pueblos.

El caso del proyecto hidroeléctrico Ralco, en el Alto Biobío, entre los años 1990 y 2000, es muy representativo de la profunda contradicción entre la Ley Indígena vigente y la práctica institucional. En esta ocasión, el Estado tomó la decisión de afectar derechos ancestrales del pueblo mapuchepehuenche y simplemente avanzó con todo y haciendo gala de una intensa voluntad política para imponer dicho proyecto. Pasó a llevar la Ley Indígena e incluso intervino su institución rectora, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), para hacer aprobar dicho proyecto, y con ello —conforme a la más

vieja usanza de las reducciones forzadas de la colonia— obligó a cien familias mapuche-pehuenche a abandonar para siempre sus tierras ancestrales. Estas deberían ser inundadas por miles de toneladas de agua para llenar la represa de Ralco y, de paso, afectar seriamente la rica biodiversidad y el ecosistema de un santuario de la naturaleza cuidado y protegido por décadas y siglos anteriores por las comunidades ancestrales.

Ralco fue un golpe violento para el pueblo mapuche, ocurrido en democracia, con una Ley indígena vigente. Las conclusiones para el mundo indígena no se hicieron esperar: el sistema político y económico no solo hizo caso omiso de la legislación indigenista y medioambiental. Se había producido un grave conflicto de confianza política con el Estado y sus instituciones —entre ellas y principalmente con el gobierno en ese entonces, presidido por Eduardo Frei-Ruiz Tagle— y se dio inicio a un lento distanciamiento del cual el país aún no se recupera.

Con posterioridad a enero de 1999, cuando el Consejo de Conadi, con mayoría gubernamental y ausencia total de los consejeros indígenas, aprobó —finalmente— las permutas de tierras indígenas a favor de Endesa para construir la central hidroeléctrica de Ralco, las convicciones más acendradas en las diversas dirigencias indígenas apuntaron a que las voluntades de las clases políticas estaban demasiado contaminadas con intereses de todo tipo, y en ningún caso culturales o de significación cultural. Y que la demanda de derechos indígenas entraría inexorablemente en colisión con dichos intereses, y todo esto en el contexto de una Constitución que tuvo varias reformas, ninguna de las cuales consideró derechos indígenas.

De hecho, en el debate legislativo de la Ley Indígena 19.253 entre 1990 y 1993, y por presión de la derecha, se retiró del proyecto el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y hasta nuestros días, a pesar de diversos proyectos posteriores nunca suficientemente relevantes, esta demanda histórica se encuentra totalmente incumplida. Por otro lado, con convicciones legítimas, las demandas de tierras y aguas fueron creciendo de año en año; y la Conadi, entidad rectora de la Ley Indígena, se vio agobiada por la carencia de recursos financieros y la imposibilidad de obtener mejores apoyos del poder político central para acometer la tarea de canalizar tales demandas y dar cuenta de ello ante las comunidades, que fueron aumentando su reclamo.

El proyecto Ralco se levantó como un obstáculo entre la confianza de los pueblos indígenas y el primer gobierno democrático de la transición, confianza que disminuyó de manera ostensible con la imposición del proyecto. En medio, la Conadi ya daba señales de que no podría responder a la demanda de tierras y aguas, y el poder financiero central del gobierno obligó a priorizar y retrasar las respuestas, todo lo cual contribuyó a exacerbar la crítica indígena.

En diciembre de 1997, dos camiones de empresas forestales fueron quemados en un camino rural de Lumaco. Esa sería, hacia adelante, la señal de que un sector indígena había traspasado la delgada frontera de la decepción política.

Todos estos asuntos nunca fueron suficientemente comprendidos por la derecha en cuanto a su magnitud; o tal vez sí lo entendían, pero sus personajes no estaban dispuestos a ceder en su respuesta negativa a tales demandas. Por otro lado, y siendo esto lo más preocupante, en el llamado mundo progresista de la Concertación de Partidos por la Democracia “lo indígena” era percibido como un tema de carácter marginal, rural, campesino y, por último, un problema de grupos aislados de comunidades. Nunca como un tema de orden nacional o —lo que era más complejo de comprender— como una suma de demandas de pueblos indígenas. Las preocupaciones de verdad eran otras: la estabilidad del modelo institucional, económico y político, y esto conllevaba una política de consensos, con distanciamiento de los movimientos sociales y la invocación a un acto de confianza por parte del pueblo en la capacidad de la elite gobernante de garantizar un desarrollo lo más equitativo posible. La afirmación de que todo debía hacerse “en la medida de lo posible”, marcaría el devenir de la transición democrática hasta nuestros días.

En este marco, todas las expectativas de los pueblos indígenas surgidas a partir del Pacto de Nueva Imperial pasaron a un ámbito distinto. Las comunidades y movimientos reenfocaron su historia presente y de futuro, asumiendo que el camino sería de muy alta complejidad y con efectos importantes desde el punto de vista de la lucha social y política que sería necesario seguir desarrollando. Dicho de otro modo, se asumió que el camino del diálogo político demandado por los pueblos indígenas debía ser compartido con expresiones más radicales provenientes de algunos sectores de estos pueblos, y que ello respondería al hecho de que las respuestas políticas del Estado, al mantenerse en el encuadre de tratamiento de los siglos XVIII y XIX, no contenían ningún motivo de esperanza. Las posturas más radicales de algunos sectores mapuche podrían ser comprendidas, pero no respaldadas masivamente. En la práctica, así, lo que sigue vigente es la disposición a un diálogo político con el Estado. Pero la ceguera de los gobiernos democráticos ha sido no saber percibir que un apoyo político decidido hacia el mundo indígena dialogante tiene mejores resultados que la sola militarización de algunas zonas de comunidades, que genera un efecto contrario al reforzamiento de los caminos de diálogo.

3 El estallido social del 18 de octubre y el camino a un plebiscito histórico

Una de las raíces del estallido social de octubre 2019 podría encontrarse en las movilizaciones masivas de estudiantes realizadas en el año 2006, acotadas

a demandas muy específicas del llamado “movimiento de los pingüinos”, con una participación muy amplia de estudiantes secundarios, principalmente, que salieron en forma masiva a las calles generando una importante conmoción política, lo que obligó al gobierno a considerar medidas especiales.

El movimiento se inició con la toma del emblemático Instituto Nacional el 19 de mayo de 2006, y las huelgas escolares y movilizaciones en calles y plazas se extendieron a más de 500 colegios públicos, principalmente, hasta alcanzar un alto grado de paralización en el Gran Santiago, con un 90% de establecimientos educacionales en huelga. Los estudiantes secundarios protestaron masivamente en contra del modelo educacional privatizador y por diversas demandas de mejoramiento de la calidad de la enseñanza y de las condiciones materiales de sus establecimientos. El 30 de mayo de 2006 se convocó a un paro nacional de estudiantes, llamado que concitó una gran simpatía ciudadana. El gobierno, por su parte, debió acusar recibo del impacto de un hecho que no había alcanzado a prevenir y/o diagnosticar de manera adecuada.

El amplio movimiento escolar desarrollado a partir del llamado de los estudiantes secundarios puso en el centro del debate nacional la Ley Orgánica de la Enseñanza y la municipalización de la enseñanza, la reformulación de la Jornada Escolar completa y la gratuidad del carné escolar y del acceso a la prueba de selección universitaria. Las demandas en torno a estos temas tuvieron fuerte repercusión en los medios de comunicación y despertaron una abierta solidaridad de otros movimientos sociales y estudiantiles, situación que obligó al gobierno a anunciar varias medidas, las que no fueron del todo aceptadas por los pingüinos.

El movimiento estudiantil demostró que tenía la fuerza social suficiente y un relato con el cual empatizó gran parte del país, y aun cuando gran parte de sus demandas no obtuvieron finalmente las respuestas necesarias, la semilla del movimiento pingüino quedó sembrada.

Años después, en 2011, sería el movimiento estudiantil universitario el que saldría a las calles en forma masiva, para interpelar a toda la sociedad y al Estado. La mecha fue encendida por el Centro de Alumnos de la Universidad Central de Chile, cuyos propietarios habían anunciado la venta parcial de sus instalaciones. Entre abril y mayo de 2011 el tema fue escalando desde una crítica central al modelo educacional privatizador, pasando por el problema de pagos de becas y del pase escolar, hasta adquirir un claro tono de protesta estructural. Esta concitó marchas masivas, toma de recintos educacionales y movilizaciones que crecieron en espiral y comenzaron a absorber diversas otras demandas, como el fin de las AFP, temas de salud, desempleo y otra variedad de materias, que ya permitían advertir que el descontento social expresaba problemas que iban más allá de las demandas estudiantiles. Las acciones de

protesta estudiantil sumaron a los estamentos secundarios y universitarios, y el país fue testigo de numerosas marchas en todas las ciudades, con miles de personas en las calles apoyando a los estudiantes.

El 12 de mayo de 2011, más de quince mil estudiantes se volcaron a las calles. El primero de junio ya eran más de veinte mil. El 11 de junio, 17 diversas universidades habían paralizado gran parte de sus actividades. El 15 de junio se sumaron a las marchas estudiantiles trabajadores en huelga de la mina de El Teniente. El 25 de junio, más de 600 colegios habían sido ocupados por sus estudiantes. Más de 15 universidades privadas se sumaron a las movilizaciones. El gobierno del presidente Piñera se urgió ante la espiral de estos hechos, que diariamente sumaban adherentes, y balbuceó algunas propuestas para enfrentar las demandas. Sus ofertas fueron rechazadas por las federaciones estudiantiles, y la Confederación de Estudiantes de Chile (Confech) convocó a un paro nacional para el 30 de junio. Ese día, cientos de miles de personas salieron a las calles y plazas en casi todas las ciudades cabeceras de provincias y regiones, dando una segunda señal masiva, desde el año 2006, de un muy amplio descontento social y político. El segundo semestre de 2011 no fue tranquilo: las manifestaciones se sucedieron prácticamente hasta el final de ese año y el gobierno vio fracasada su política de contención.

Estos dos grandes hitos históricos —la movilización de los pingüinos en 2006 y las marchas estudiantiles del 2011, ambas con gran apoyo ciudadano— demostraron de manera fehaciente que algo grave y profundo podría detonarse socialmente si los gobiernos, el Congreso y los partidos políticos no tomaban conciencia de la realidad y elaboraban los diagnósticos necesarios para comprender el carácter, sentido y, sobre todo, la profundidad de lo que estaba ocurriendo. Pero estas entidades no entendieron lo que se estaba incubando realmente y no tuvieron la conciencia necesaria para entender que ya no estaban siendo parte de las soluciones de los problemas, sino que ellos mismos eran (son) el problema. Entender esto era clave para haber adoptado conductas diferentes y medidas de mayor calidad política.

En medio de todos estos procesos aparece una señal con carácter relativo al comienzo, y más intenso después: las banderas del pueblo mapuche comenzaron a estar presentes de manera masiva en cuanta movilización y eventos sociales y culturales se van realizando desde 2006. En todas las marchas, ya sin parar, y desde el 2011 hacia adelante, la causa social mapuche e indígena ha comenzado a ser parte integral de todo tipo de movilización. Y las banderas mapuche surgen espontáneamente y serán la expresión de algo más profundo. Tienen más importancia que los emblemas tradicionales de otras organizaciones y partidos políticos. Lo indígena comienza a ser asociado a todo tipo de demanda y tales banderas flamean en manos de miles de chilenos y chilenas.

Desde 2012 a 2019, el espacio de movilizaciones se mantiene en medidas predecibles. El año 2013 asumió el gobierno la presidenta Michelle Bachelet por segunda vez. Desde la izquierda se sumó a la coalición gobernante el Partido Comunista. La Concertación de Partidos por la Democracia (1989-2010) fue reemplazada por la Nueva Mayoría, con un relato político revelador de un mayor compromiso con reformas más profundas. La presidenta comprendió que tales reformas implicaban comenzar a “correr el cerco” del modelo político, social y financiero, y se empeñó en hacer cumplir parte importante del programa de campaña. Sin embargo, no contó con la misma convicción en algunos partidos de la Nueva Mayoría, lo que ralentizó la intensidad del proceso. Su legado más importante fue haber logrado algunas reformas esenciales y, sobre todo, dejar instalada la demanda ciudadana de una nueva Constitución.

En este proceso, entre los años 2016 y 2017, los pueblos indígenas participaron en una consulta nacional indígena para abordar las demandas históricas en el marco de un proceso constituyente. Esta consulta constituyó un hecho histórico, pues participaron 17 mil dirigentes en representación de los nueve pueblos originarios reconocidos por la Ley Indígena 19.253. Ha sido el proceso político étnico con mayor convocatoria en nuestra historia contemporánea y, en términos de sumario, podemos mencionar lo que en este proceso consultivo se conversó y se acordó lo siguiente²:

- a) *Retomar y establecer el reconocimiento constitucional en una nueva Constitución*, tomando en consideración los tratados internacionales ya suscritos y ratificados por Chile. Esto conlleva el “reconocimiento de la diversidad cultural del país: de los pueblos indígenas con sus respectivas cosmovisiones y modos de vida, herederos de los primeros habitantes del territorio y una declaración formal de *Estado plurinacional*, en señal de reconocimiento y reparación de la deuda histórica por la acción del Estado”.
- b) *Establecer en la nueva Constitución el derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos*. Esto es, “la consagración del Convenio 169 con su correspondiente correlato normativo en la estructura jurídica e institucional de Chile como una forma de profundización de la democracia y de reconocimiento de las capacidades de los pueblos para establecer sus propias necesidades y prioridades respecto de sus vidas y su cultura. Bajo estos principios se ha de considerar el territorio como ámbito privilegiado y significativo para el ejercicio de estos derechos, modos de vida, organización social y cosmovisión”.

2 Véase Proceso Participativo Constituyente Indígena, “Sistematización del proceso constituyente indígena” (Santiago de Chile, mayo 2017), en <http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/index.php/sistematizacion-del-proceso-participativo-constituyente-indigena>

El principio de autodeterminación y libre determinación lleva consigo el respeto al derecho consuetudinario de los pueblos, el fortalecimiento de los saberes y prácticas normativas de los pueblos indígenas, el reconocimiento de las distintas concepciones sobre el bienestar y el desarrollo, aplicando sus propios modelos culturalmente pertinentes. Es un principio amplio que requiere la plena entrada en vigor del Convenio 169, que regula las diversas formas de intervención, estatal y/o privada, en territorios indígenas”.

- c) *Derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales.* En materia de reconocimiento de derechos ancestrales, la nueva Constitución no puede ser menos que el Convenio 169, que hoy es Ley de la República. En tal sentido, las normas que el Convenio señala en materia de tierra, territorios y recursos naturales, concernientes a los pueblos indígenas, han de ser tomadas en cuenta en la nueva Constitución. Esto implica “considerar los usos y costumbres de los pueblos indígenas (formas ancestrales de traspaso, herencia de tierras, derecho de propiedad colectiva, agua, semillas, recursos minerales, marinos y del borde costero” en zonas con pertinencia cultural, todo lo cual permitirá determinar “mecanismos con grados crecientes de autonomía en materia de restitución de tierras, fomento de la productividad indígena, fomento para la administración y toma de decisiones sobre proyectos de desarrollo económico que afectan tierras ancestrales”.
- d) *Derechos políticos de los pueblos indígenas en la nueva Constitución.* Se ha de establecer la garantía del derecho a la participación política y a la representación política de los pueblos indígenas, considerando las formas tradicionales de organización y elección de autoridades en todas las instituciones del Estado. Entre otros aspectos, el *establecimiento de escaños reservados y permanentes* para representantes indígenas en el Congreso con, al menos, un representante por cada pueblo indígena y en porcentaje proporcional a la población indígena regional y/o nacional”. Esto implica institucionalizar la representación de los pueblos indígenas en el Poder Judicial, con el objeto de garantizar la igualdad ante la ley y la no discriminación, y contra toda forma de racismo.

La nueva Constitución y las nuevas normas que deriven de ella han de permitir la representación de los pueblos indígenas en los órganos del gobierno. Para tal efecto se ha de instituir la creación de un Ministerio de los Pueblos Indígenas, además de propiciar espacios de representación en gobiernos regionales y comunales. De igual forma, las nuevas normas que deriven de la nueva Constitución habrán de facilitar la organización política propia de los pueblos indígenas cuando así lo requieran o en parte importante así lo determinen los ciudadanos indígenas pertinentes.

- e) *Derechos culturales.* La nueva Constitución ha de considerar la recuperación y protección del patrimonio arqueológico e histórico, material e inmaterial, cultural y natural, entendiéndolos como sustento de la identidad de los pueblos indígenas. Esta identidad deberá ser plasmada, entre otros instrumentos normativos, en las cédulas de identidad que representen la autoidentificación de los ciudadanos indígenas.

Las nuevas normas constitucionales han de facilitar de igual modo que, mediante instrumentos normativos pertinentes, se permita reflejar el reconocimiento de los pueblos indígenas en todo evento público mediante sus símbolos tradicionales, en particular, las banderas de cada pueblo indígena; y que se considere el principio de libertad de culto mediante el cual los ceremoniales espirituales ancestrales sean reconocidos y valorados. Especialmente se plantea la valoración de los espacios sagrados, ceremoniales. Se plantea también brindar pleno reconocimiento oficial a la investidura ancestral de las autoridades de los pueblos indígenas, reforzando sus relaciones con las comunidades y diversas formas de gobierno institucional.

- f) *Derechos lingüísticos.* Un tema especialmente sensible en el proceso de debate constitucional al que fueron convocados los pueblos indígenas por la presidenta Bachelet entre los años 2016 y 2017 ha sido el “reconocimiento, recuperación y promoción de las lenguas indígenas afectadas por los procesos de chilenización y castellanización. Por lo tanto, se señala la necesidad de oficializar tales lenguas originarias o segundas lenguas oficiales en todo el país bajo la concepción de un *Estado multilingüe o plurilingüe*”.
- g) *Derechos sociales.* La Ley Indígena 19.253 ya había establecido un marco general de derechos sociales fundamentales de los pueblos indígenas. Esto vino a ser reforzado por la ratificación del Convenio 169 en 1988. Posteriormente fue suscrita por el Estado de Chile la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas. En el proceso de debate constituyente de los pueblos indígenas de Chile (2016-2017) se arribó a conclusiones que refuerzan los derechos consagrados en estos tratados internacionales, lo que permite señalar que ninguno de estos derechos reconocidos por Chile a nivel internacional, y que son Ley de la República, puede ser menos en el marco dogmático y orgánico de una nueva Constitución; y cito del texto final de conclusiones un listado de tales derechos:
- Garantías de salud y educación universales, gratuitas y de calidad en las zonas rurales y urbanas.
 - Garantía de acceso y pertinencia cultural de los servicios públicos.
 - Garantía del derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación.

- Reconocimiento e inclusión de la medicina ancestral indígena (salud intercultural).
- Reconocimiento y enseñanza de los saberes y de las lenguas indígenas en el modelo educacional chileno (reforzamiento, profundización y ampliación de la educación Intercultural y bilingüe).

Si alguien plantease que todas estas demandas y conclusiones son demasiadas y que los pueblos indígenas están “pasando el tejo” y/o exceden sus posibilidades, es importante salir de inmediato al paso de ese juicio que, aunque fuese por pura buena voluntad, es totalmente equívoco, engañoso y desinformado.

Entre los años 2001 y 2003, siendo presidente Ricardo Lagos Escobar, el Estado de Chile convocó a un importante grupo de expertos nacionales y regionales, indígenas y no indígenas, para llevar a cabo, por primera vez en nuestra historia, un examen profundo de las relaciones del Estado y de la sociedad chilena con los pueblos indígenas. El presidente había escuchado en la campaña presidencial a decenas de dirigentes indígenas reclamando, demandando o solicitando que el Estado asumiese su responsabilidad histórica y política respecto del profundo maltrato hacia los pueblos indígenas. ¿Qué maltratos? Todos los ocasionados desde la instalación del Estado nacional con su carga de exclusión, discriminación, racismo, violencia e invisibilización de su cultura y el despojo a mansalva de su patrimonio territorial.

Al arribar a la presidencia, Ricardo Lagos encomendó al Ministerio de Desarrollo las consultas necesarias, que finalmente arribaron a la creación de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato, integrada por sectores representativos de toda la sociedad chilena, no indígenas e indígenas. El resultado final fue un extenso informe que el presidente Lagos recibió a fines de 2013, de manos del expresidente Patricio Aylwin, quien presidió dicha comisión especial. Durante algunos breves meses el presidente Lagos estudió el informe y finalmente se preparó una ceremonia solemne en el Palacio de la Moneda para el mes de abril de 2004.

La entrega de este informe al conocimiento de todos los chilenos y de todas las instituciones reviste el mayor significado histórico. Por primera vez, el Estado de Chile reconoció las enormes injusticias provocadas en contra de los pueblos indígenas, y lo hizo a lo largo de 600 páginas. En su primer capítulo, el Estado nacional hace un *mea culpa* de esas injusticias. Luego, en los dos capítulos siguientes, formula un marco de principios y consideraciones que deben asumirse como Estado y como sociedad para reparar una profunda deuda histórica con los pueblos indígenas. Se concluye con una significativa propuesta de todo tipo de medidas que el Estado debiera considerar, a partir de este Informe oficial, para cumplir sus compromisos políticos y reparar el daño cometido.

Al momento de presentar ante el país el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato,³ el presidente Lagos señaló lo siguiente:

Este encuentro nace de un profundo respeto por nuestra propia historia: la historia que pasó y la historia que queremos continuar.

El trabajo de la Comisión del Nuevo Trato, presidida por el Presidente Patricio Aylwin, es el puente que une ambas riberas. La Comisión Aylwin nos permite unir el pasado y el futuro, lo que hemos sido y lo que hemos hecho; lo que queremos hacer y a dónde queremos llegar.

Esto significa respeto por nuestra historia. Primero, porque quien la conozca de verdad, sabe que la identidad y la cultura de los pueblos indígenas no fueron debidamente resguardadas tras la conquista y la conformación de la República.

Sabe también de cómo sufrieron la reducción territorial, la fragmentación social y la pérdida patrimonial; también de sus idiomas y sistemas normativos; incluso la extinción de pueblos enteros.

El genocidio perdió algunas voces para siempre. Nunca más se realizará el Klóketen de los Selk'nam en Tierra del Fuego, esa ceremonia, de ruda belleza, de fuerte simbolismo, que sigue llamando la atención de científicos sociales en todo el mundo. La injusticia evidente aumenta cuando ella también, además, es ignorada.

Pero no es sólo el pasado; es nuestra cultura, la de todos los días y también la que ha ido fallando en reconocer a parte importante de nosotros mismos, como una comunidad, como personas en su propia identidad. A los pueblos originarios, aquellos, que como alguien ha recordado, dieron un nombre a cada lugar de Chile.

Como he dicho en otras ocasiones, Chile es más rico si preservamos la cultura que heredamos. Chile es más rico, sus 15 millones de habitantes, no solamente las comunidades originarias, si somos capaces de preservar lo que ellas nos han legado.⁴

4 “Ser capaces de preservar lo que los pueblos indígenas nos han legado”

Esta es la idea fuerza que precede y respalda las demandas indígenas por años,

3 Véase *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas*. Editado por el Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas (Primera edición. Santiago de Chile, octubre de 2008. Versión fidedigna del Informe entregado por la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato al entonces Presidente de la República Ricardo Lagos Escobar, el día 28 de octubre de 2008. <https://bit.ly/3323313>

4 Disponible en http://www.archivochile.com/Gobiernos/gob_rlagos/de/GOBdelagos0011.pdf

las mismas que alguien podría considerar como “un poco excesivas”. No se trata de demandar algo que no estaba en dominio de los PPIL, se trata de reclamar una justa reparación por las injusticias cometidas por el Estado y por tanto, todo lo planteado durante el debate del proceso constituyente con los PPIL entre los años 2016 y 2017 da cuenta de un hecho político no menor: el Informe oficial del Estado de Chile no fue suficientemente considerado e incluso difícil que haya sido estudiado en profundidad por quienes toman decisiones en todos los ámbitos de las instituciones del Estado. Pero ese informe está ahí, vigente, con toda su fuerza, representando ese legado que hemos obviado en la construcción del Estado nacional.

Entonces, y con justa razón, los PPIL piden hoy al Estado y a la sociedad chilena cumplir con sus compromisos y dado que la actual Constitución es parte de los problemas y no la solución, ante el imperativo de caminar juntos, chilenos e indígenas, hacia el ideal de una Nueva Constitución es propicio señalar que ha llegado el momento de concretar las soluciones y esto requiere un esfuerzo importante de estudio, conocimiento y consideración, de verdad, para comprender el sentido y significación que las demandas actuales representan para los pueblos indígenas de Chile.

5 La prueba de la blancura

¿Existe convicción y compromiso por parte del Estado hoy, a semanas de un plebiscito y luego durante el debate de una nueva Constitución, en cuanto a brindar las primeras respuestas necesarias para encaminar un entendimiento con los pueblos indígenas?

Depende. En el escenario actual, agosto 2020 y meses previos, la relación de los pueblos indígenas con el segundo gobierno del presidente Piñera están en un punto crítico muy límite. El gobierno mantiene su foco en los conflictos existentes en varias comunas del sur, en las regiones de la Araucanía y Biobío principalmente, y los caracteriza como el resultado de acciones de violencia en torno a demandas de comunidades “en conflicto”. Ya hemos señalado a lo largo de las publicaciones del Barómetro, desde hace varios años, que el término “conflicto mapuche” es equívoco, pero se ha instalado en la opinión pública sin mayor espíritu crítico.

La respuesta gubernamental ante los conflictos se mantiene impertérrita en una lógica represiva y en un contexto de criminalización de las demandas del pueblo mapuche, como si tales demandas no estuviesen reconocidas por el Estado. Sumemos a esto el hecho de que este gobierno conservador, y los anteriores, nunca se han esforzado de manera esencial y convincente en un diálogo político sustantivo. Durante el mes de agosto, algunas asociaciones de camioneros afectados por ataques a sus medios de transporte levantaron una

amenaza de paralizar el transporte y afectar con ello el traslado de los bienes de consumo y servicios esenciales, y el gobierno corrió a establecer una mesa de diálogo y buscar soluciones. Una comunidad mapuche ocupa de manera simbólica un predio para enfatizar demandas con respuestas pendientes, y el gobierno deja caer sobre ellos todo el peso de la seguridad interior del Estado, moviliza fuerte contingente policial, copa los caminos de acceso e incluso allana comunidades, detiene a dirigentes, golpea a las líderes espirituales e infunde terror en mujeres y niños. ¿Qué es esto, sino una clara discriminación política?

Por otro lado, las instituciones del Estado tienen un comportamiento con claro sesgo racista. Un destacamento de carabineros de Fuerzas Especiales se involucra en el asesinato de un dirigente mapuche, Camilo Catrillanca, en Temuco en noviembre de 2018, y de manera expedita se informa a los medios de prensa que aquello ha ocurrido en un “enfrentamiento” violento. Meses después y gracias a una enorme presión social y de diversas entidades, la verdad aflora con toda su crudeza y ese crimen, que no pudo quedar impune, arrastra consigo una crisis de gabinete, la remoción de altos mandos de Carabineros, la salida del jefe del gobierno regional y todo esto —además... en medio de un clima de complicidades y encubrimientos que son revelados ante el país.

Otras instituciones del Estado no escapan a una suerte de desentendimientos. Durante el año 2019 se llevó a cabo en el Congreso nacional un extraordinario encuentro de más de 230 dirigentes de los pueblos indígenas de Chile, muchos de los cuales viajaron con enorme esfuerzo desde sus regiones a Valparaíso, y sesionaron por más de cinco horas con parlamentarios y las más altas autoridades del Congreso. Los dirigentes escucharon y compartieron una significativa cantidad de discursos, de demandas sentidas; y los parlamentarios —todos querían intervenir— y los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados anunciaron compromisos de alta relevancia, los que en general no fueron cumplidos a cabalidad.

Llegamos así al estallido social del 18 de octubre, el tercer hito y el más impactante. Tal como cuando un volcán entra, finalmente, en erupción después de dar reiteradas señales de movimiento, el estallido sacó todo el descontento social acumulado por años y cientos de miles de ciudadanos se volcaron a las calles en gigantescas movilizaciones y marchas de todo tipo y con una enorme carga de acciones intensas que afectaron bienes públicos, como el metro y el transporte de superficie, y pusieron en jaque al país y a las autoridades.

En Valparaíso, miles de personas que bajaron de los cerros porteños y caminaron desde ciudades del interior por la franja costera, arribando a la ciudad de Valparaíso por las avenidas que dan hacia la sede del Congreso Nacional, tuvieron que ser violentamente disueltas por el contingente de

Fuerzas Especiales de Carabineros ante el riesgo de que las masas exasperadas volcasen su rabia y descontento en dicho recinto. El país comenzó a entender —y también las autoridades— que la sociedad civil había colmado con creces su paciencia.

El 15 de noviembre 2019, en medio de un clima de enorme preocupación y sucesivas marchas y movilizaciones en las calles de todas las ciudades de Chile, los partidos de oposición y del oficialismo debieron trabajar bajo presión un acuerdo político que abrió las puertas a un inédito plebiscito que abre la posibilidad de dejar atrás la Constitución actual e iniciar un proceso institucional con vistas a formular una nueva Constitución. Un mes después, y ante un fenomenal despliegue de mujeres en diversas movilizaciones sociales, el Congreso aprobó —igualmente de forma inédita— que el órgano constituyente se conformará bajo el principio de la paridad de género, esto es, que los participantes serán hombres y mujeres en condiciones de igualdad. De la misma forma, el Congreso acordó incorporar escaños reservados para los pueblos indígenas y entregó al Senado la tarea de establecer los detalles de esta reforma constitucional.

En medio de estos procesos sociales de gran magnitud, Chile se ha visto afectado por la pandemia del coronavirus. Sus resultados son dramáticos (agosto 2020), con más de 15 mil muertos y más de 320 mil contagiados. El gobierno comenzó enfrentando con enormes dificultades la pandemia, tomó decisiones equivocadas, luego las enmendó, los centros de salud colapsaron, se debió instaurar toque de queda y poner a gran parte de las ciudades en cuarentena. Solo a partir de septiembre de 2020, y dependiendo del comportamiento de los indicadores sanitarios, el país podría encaminarse muy lentamente hacia estándares mínimos de recuperación y cierta normalidad.

La pandemia impactó todo el funcionamiento de la sociedad: el empleo, la salud, las deudas familiares, el derecho a una alimentación equilibrada. El país quedó sumido en una profunda incertidumbre, en tanto la sociedad ha mantenido latente el desencanto que ya venía arrastrándose y que igualmente ha aflorado durante la pandemia.

En este proceso, el país se prepara para el plebiscito del 25 de octubre. Las encuestas nacionales anticipan que el voto "Apruebo", en favor de una nueva Constitución será mayoritario y que la Convención constitucional ciudadana (ciento por ciento elegida) cuenta también con un importante margen de victoria. En ambos casos, al día siguiente del 25 de octubre el país tomará conciencia de un gran triunfo histórico, que irá dejando atrás cuarenta años de constitución pinochetista; pinochetista, aun cuando fue reformada en varias oportunidades. Como bien ha señalado el expresidente Lagos a propósito de

las reformas más importantes de 2005, “se reformó lo que se pudo”.

Otro hecho histórico relevante en este proceso plebiscitario en ciernes es que el Senado debate ahora (agosto 2020) el proyecto de reforma constitucional que establece escaños reservados en la Convención constitucional para los pueblos indígenas de Chile. De aprobarse esta norma en toda su extensión, *será primera vez, en toda la historia republicana de Chile, que los pueblos indígenas podrán tener derecho a voz y voto en forma directa* en el debate sobre una nueva Constitución; y que, a partir de este hecho histórico, dejarán de ser sujetos marginales, excluidos e invisibilizados.

La “prueba de la blancura” para el cumplimiento de este acontecimiento sin igual en nuestra historia patria es para los poderes del Estado: Ejecutivo y Congreso Nacional.

Tenemos la certeza de que lo resuelto por el Congreso en diciembre de 2019, en cuanto a establecer escaños reservados para los pueblos indígenas, es un tema sobre el cual ya no se podrá retroceder y que lo que se debate en el Senado es ahora cómo se conforman tales escaños. Al respecto, el gobierno y el oficialismo han adelantado un enfoque minimalista, con una cuota baja de constituyentes indígenas, en tanto la gran mayoría de la oposición (si no toda, a esta altura) se vuelca a favor de una representación proporcional a la densidad poblacional de los pueblos indígenas. Esto es, que si, de acuerdo con el Censo de 2017, la población chilena no indígena asciende a un 87,2%, entonces le corresponde una cantidad de constituyentes similares a la actual composición parlamentaria del Congreso; por su parte, a los pueblos indígenas, que constituyen el 12,8% de la población nacional, le corresponderían 23 constituyentes a lo menos.

La discusión con el gobierno y con el oficialismo tendrá en este punto específico su nivel más alto de complejidad y la forma de resolverlo será la señal política de la “prueba de la blancura”. Al gobierno y al oficialismo conservador les es fundamental que la representación de los pueblos indígenas en la Convención constitucional sea la menor posible, pues es evidente que los constituyentes indígenas sumarán sus votos a las propuestas progresistas que den mejor cuenta de sus demandas. Por su parte, los pueblos indígenas esperan estar representados proporcionalmente, de tal modo que se cumplan cuatro condiciones fundamentales:

- Identidad cultural: esto es que estén representados todos los pueblos indígenas, incluido el pueblo afrodescendiente.
- Identidad territorial: que ninguna región con población indígena deje de estar representada en la Convención.
- Que se considere la paridad de género en la composición de los escaños reservados.

- Que tales escaños sean supranumerarios, es decir, escaños que se suman a los de los constituyentes que representarán estamentos distritales.

Salvar adecuadamente esta “prueba de la blancura” es esencial para iniciar un camino de entendimiento y confianza entre el Estado, la sociedad y los pueblos indígenas. Este tema deberá estar resuelto antes del plebiscito mismo.

Santiago, 2 de septiembre 2020

