



# Cien **propuestas** para el país que queremos

Diálogos al alero  
de la Universidad de Chile



UNIVERSIDAD  
DE CHILE





UNIVERSIDAD  
DE CHILE

# Cien **propuestas** para el país que queremos

Diálogos al alero  
de la Universidad de Chile

Propuesta de Acuerdo Social (PAS)

*Cien propuestas para el país que queremos.  
Diálogos al alero de la Universidad de Chile*

PRIMERA EDICIÓN · junio de 2021  
ISBN EN TRÁMITE

© Universidad de Chile, 2021,  
por los textos y la edición

Universidad de Chile  
Av. Libertador Bernardo O'Higgins 1058  
www.uchile.cl · Santiago de Chile

EDICIÓN Y DISEÑO  
M. A. Coloma + tipografica.io



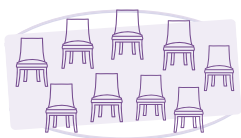
Esta obra está publicada bajo una licencia Creative Commons  
Reconocimiento · Compartir Igual (by-sa).

## Contenido

*Prólogo*, Ennio Vivaldi —7

*Presentación*, Juan Gabriel Valdés —11

*Equipos redactores* —15



Democracia y ciudadanía —19

Desarrollo —43

Medioambiente, cambio climático y biodiversidad —67

Modernización del Estado —99

Territorio —117

Culturas, artes y patrimonios —139

Educación —163

Salud —185

Trabajo y protección social —199



## Prólogo

**Ennio Vivaldi**

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

Las movilizaciones que remecieron la sociedad y la institucionalidad chilenas a partir de octubre de 2019 conmovieron también a la Universidad de Chile. Y lo hicieron tanto por la pronta reacción del conjunto de nuestra comunidad académica, como —y de eso es consecuencia este libro— por la concurrencia de vastos sectores que se cuentan entre los más generosos de nuestra sociedad, y que nos reclamaron un compromiso con la hora que empezábamos a vivir. Nuestros académicos, funcionarios y estudiantes se reunieron en cabildos que aprobaron ampliamente la idea de una nueva constitución, organizaron encuentros ciudadanos en todo el país y debatieron los principios y las aspiraciones que debían orientar un país diferente.

Nuestra universidad, al igual que esa mayoría de chilenos que reclamaba cambios, hizo suya la convocatoria a una participación popular amplia y efectiva en las decisiones que debían orientar la vida del país. Esos días de octubre, llenos de consignas, de ruido

de multitudes y de incertidumbres, mostraron por sobre cualquier otra cosa que Chile requería de una reflexión profunda sobre la naturaleza de una nueva convivencia. Por primera vez en mucho tiempo se abrió la posibilidad de diseñar nuevos horizontes sociales que no estaban definidos por un poder que determinaba la medida de lo posible, sino por la libre aspiración a una convivencia social más justa e igualitaria, determinada por una ciudadanía ejerciendo sus derechos democráticos.

Así se empezó a cuestionar un modelo de sociedad que a muchos chilenos les parece extremo, basado en un individualismo que omite cualquier referencia solidaria en la conducta social de las personas y que parecía incuestionable e inmodificable. La ciudadanía comenzó a sentir que, una vez más, podía expresar sus puntos de vista y, lo más importante, sus pareceres tendrían una repercusión real en las decisiones relevantes que se tomarían para la vida del país.

En uno de los días más críticos de ese proceso, un grupo de personas, algunas representativas de partidos políticos y de organizaciones sociales, y otras como simples ciudadanos, y que también incluyó académicos, funcionarios y estudiantes de nuestra casa de estudios, nos solicitaron abrir las puertas de la Universidad de Chile y acoger un debate ciudadano, que facilitara una reflexión libre y plural sobre los horizontes del país que queremos. Una tarde de fines de octubre de 2019, un grupo de ciudadanas y ciudadanos repletaron una sala de la Universidad y expresaron libremente su visión del estallido social, sus aspiraciones, los temas principales que les convocaban y su compromiso para realizar propuestas de cambio para el país.

En los días que siguieron, el trabajo conjunto así iniciado adquirió un nombre, Proyecto de Acuerdo Social, y una organización que coordinó durante un año el funcionamiento de nueve mesas de trabajo que debatieron, desde perspectivas plurales y diversas, una variedad de temas fundamentales para la construcción de una



nueva realidad social. Las mesas fueron formadas por miembros de la sociedad civil, el sector privado y la academia y cubrieron los temas de democracia, educación, salud, medioambiente, cultura, territorio, modernización del Estado, trabajo y desarrollo.

La Universidad de Chile cumplió en este momento de nuestra historia nacional con una función primordial, que la caracteriza desde su fundación: contribuir a la definición de la identidad del país. Tal como dijera una vez Valentín Letelier: «La Universidad está destinada a ser un medio social de gobierno, propendiendo a restablecer y conservar la unidad del espíritu nacional». Eso es lo que hemos hecho al abrir este espacio para pensar el país, acoger la reflexión libre de los ciudadanos y facilitar su encuentro con miembros del espacio universitario produciendo propuestas y aspiraciones que buscan recrear la unidad de un espíritu nacional.

Estos trabajos no representan, por lo tanto, propiamente a la Universidad, sino a quienes participaron en el debate. Pero al mismo tiempo expresan y resultan del cumplimiento de una las funciones que identifican a la Universidad, sin la cual ella no podría cumplir su misión. Los trabajos generan ideas que son de alto valor para una institución universitaria como la nuestra. Las conclusiones de las nueve mesas destacan un nuevo rol para el Estado en la orientación de un desarrollo diferente, así como una sociedad que intenta recuperar su convivencia en torno a otros conceptos centrados en la dignidad de las personas, los derechos humanos, la plena igualdad entre hombres y mujeres, la recuperación del territorio y su protección ante la amenaza del calentamiento atmosférico, el valor de la multiculturalidad y la obligación que tiene el Estado de realizarla.

Estos textos proyectan a la Universidad, sobre todo en el debate y las propuestas sobre educación y salud pública. Como hemos repetido en numerosas oportunidades, revalorar la educación pública es atender la instancia que por excelencia fomenta la cohesión social y permite interiorizar un sentido de bien común. De la

misma manera, recuperar el sentido público y social en la salud y las pensiones contribuyen a un país que vuelve a tener un sentido común en el significado más preciso de este concepto.

Estos informes son entonces una contribución también al debate de la Convención Constituyente que pronto entrará en funciones. Estamos seguros de que el espíritu de sus conclusiones será apreciado como un valor inspirador en los debates y los principios que recogerá en su texto la nueva constitución.

## Presentación

**Juan Gabriel Valdés**

DIRECTOR DE DESARROLLO ESTRATÉGICO Y RELACIONES INSTITUCIONALES  
COORDINADOR GENERAL DE LA PROPUESTA DE ACCIÓN SOCIAL (PAS)  
UNIVERSIDAD DE CHILE

Tras las movilizaciones iniciadas el 18 de octubre de 2019, que posteriormente dieron paso al proceso de cambio constitucional que hoy vivimos, diferentes actores sociales y académicos hicieron patente la necesidad de establecer un grupo de discusión que fuese capaz de articular las diversas demandas, integrando miradas contrapuestas y de la manera más amplia posible para proponer bases mínimas que permitieran mejorar nuestra vida en común y fortalecer lo que valoramos como sociedad. Así, la Universidad de Chile —conforme a su tradición histórica— se comprometió con este proceso, acogiendo y promoviendo la articulación de este espacio a través de la facilitación y apoyo continuo.

La Propuesta de Acuerdo Social (PAS) emanada desde la Universidad de Chile y construida de manera íntegra desde el diálogo entre diversos actores sociales y académicos, comenzó su trabajo a fines de octubre de 2019, el que se extendió por un año y se desa-

rrolló a través del trabajo en mesas temáticas,<sup>1</sup> cuyo principal objetivo fue identificar las bases mínimas para la generación de valor público o, dicho de otra manera, definir las condiciones y acciones esenciales que permiten mejorar nuestra vida en común. De esta forma, tras una primera etapa desarrollada en plenarios que permitieron delimitar el trabajo de este equipo, cada una de las nueve mesas estructuró su quehacer, primero, en torno a un diagnóstico de la situación nacional, identificando las causas que dan cuenta de dicho escenario, y luego, en un esfuerzo por delinear futuros posibles y deseables, desarrollaron recomendaciones consignando los mínimos comunes que parecían necesarios para una nueva convivencia social.

Tanto las temáticas definidas para el trabajo de cada mesa, así como los ejes transversales<sup>2</sup> sobre los que se estructuró la conversación, fueron establecidos en un primer proceso de consulta amplia y convergente. Cada grupo fue autónomo en la forma en que llevó adelante su discusión, así como en los objetivos específicos en los cuales focalizó su trabajo, buscando siempre mantener la diversidad de opiniones, consiguiendo acuerdos y avances en tiempos acotados, explicitando los disensos suscitados en el debate, dejando establecidas las diferencias, pero haciendo prevalecer la búsqueda de acuerdos. Por lo anterior, las propuestas emanadas desde cada grupo en este documento pueden presentar asimetrías en cuanto a su nivel de profundidad y desarrollo e,

---

<sup>1</sup> Las mesas constituidas fueron: 1) Democracia y ciudadanía, 2) Desarrollo, 3) Medioambiente, cambio climático y biodiversidad 4) Modernización del Estado, 5) Territorio, 6) Culturas, artes y patrimonios, 7) Educación, 8) Salud, y 9) Trabajo y protección social.

<sup>2</sup> Los ejes transversales, sin ser taxativos, remitían a género, derechos humanos, enfoque de ciclo vital, desigualdad, pobreza y vulnerabilidad, pueblos originarios y tribales, descentralización, diálogo intergeneracional, personas migrantes y personas con discapacidad, entre otros.

incluso, pueden obviar ciertos puntos de la discusión. Sin embargo, aquello es reflejo de la libertad con la que cada mesa llevó adelante su trabajo.

El trabajo de las mesas, iniciado en junio de 2020 y finalizado en octubre del mismo año, se realizó semanalmente, permitiendo el desarrollo de más de diez sesiones paralelas de trabajo y tres plenarios, donde se presentaron los avances de la discusión, se coordinó la convergencia de los diagnósticos y se enfrentaron las propuestas, buscando enriquecer el diálogo entre diferentes grupos. Además, cada mesa pudo extender invitaciones a personas externas que permitieran ampliar la mirada del grupo o profundizarla en ciertas temáticas. Así, se llevaron a cabo diversas reuniones entre mesas distintas y se contó con la presencia de más de veinte invitados externos.

Cada grupo contó con el apoyo de un facilitador del equipo de la Rectoría de la Universidad y un coordinador elegido por cada una de las mesas. Este trabajo fue apoyado metodológicamente por el Centro de Sistemas Públicos (CSP) del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad, el que realizó una excelente tarea en la coordinación del esfuerzo en su conjunto, y tuvo posteriormente un cuidadoso proceso de edición de formato, que no alteró lo sustantivo de cada discusión.

Estos documentos, nacidos al calor de intensos meses de trabajo, se presentan como un insumo que consideramos de gran interés tanto para el público en general, como —muy especialmente— para la discusión de las y los convencionales constituyentes que comenzarán a sesionar dentro de las próximas semanas. Así, sin ser exhaustivas, estas *Cien propuestas para el país que queremos* no reflejan un número preciso, sino el análisis, el sentir y el accionar de los diversos actores que durante meses dialogaron al alero de la Universidad de Chile. Desde su construcción, hasta el trabajo final de edición, representan la participación activa de un grupo amplio, transversal y diverso, que puso en discusión propuestas y

tesis muchas veces contrapuestas, pero que consiguieron cristalizar en ideas realistas y consensuadas sobre cómo superar el proceso de clivaje institucional que hoy nuestro país enfrenta, proponiendo un horizonte común respecto de la construcción del bien común.

Por último, no me queda más que agradecer a cada uno de los coordinadores y coordinadoras, facilitadores y participantes de este proceso, así como a los invitados externos que participaron de cada una de las discusiones y cuyo aporte fue imprescindible para lograr el objetivo propuesto.

## Equipos redactores

### DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA

Paulina Astroza (**COORDINADORA**), Alessia Injoque, Francisca Zapata, Jorge Correa, Kemy Oyarzún, Manuel Antonio Garretón, Marcela Ríos, María Cristina Escudero, María Esperanza Cueto, Pamela Figueroa y Patricia Muñoz.

### DESARROLLO

Carolina Gainza (**COORDINADORA**), José Miguel Benavente, Álvaro Díaz, Eduardo Ergas, Lyssette Henríquez, Cecilia Hidalgo, Iván Rodríguez, Flavio Salazar, Ana Lía Rojas, José Luis Mardones y Eduardo Vera.

**INVITADOS:** Rodrigo Herrera, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; y Víctor Orellana, investigador de la Universidad de Chile.

### MEDIOAMBIENTE, CAMBIO CLIMÁTICO Y BIODIVERSIDAD

Isabella Villanueva (**COORDINADORA**), Francisco Reyes, Juanita Fernández, Pablo Parra, Andrés Valenzuela, Millaray Curilem, Doris Sáez, Claudia Rodríguez, Ángela Valenzuela, Katta Alonso y Cristina Dorador.

**INVITADO:** Alex Sánchez, geólogo.

**MODERNIZACIÓN DEL ESTADO**

Cristian Pliscoff (**COORDINADOR**), Claudia Bobadilla, Gloria de La Fuente, Marcos Lima, Maximiliano Santa Cruz, Enrique París, José Inostroza y Pablo Busquet.

**INVITADOS:** Claudia Hasbún, consejera regional y dirigente de la ANEF; José Benguria, académico de la Universidad de Chile.

**TERRITORIO**

Alberto Texidó, Natalia Ramírez y Vicente Burgos (**COORDINADORES**), Benito Baranda, Cecilia García Huidobro, María Elena Lienqueo, Leonardo Moreno, Marcela Munizaga.

**INVITADOS:** Paola Jirón, académica de la Universidad de Chile; Iván Antilef, coordinador de investigación del Centro de Documentación e Investigación Indígena Rucadugun.

**CULTURAS, ARTES Y PATRIMONIOS**

Carmen Romero Quero (**COORDINADORA**), Álvaro Espinoza, Alejandra Araya Espinoza, Celeste Painepán Nicul, Claudia Barattini, Felipe Mella, Francisca Jiménez Bluhm, Ivonne Coñuecar, Marisol Facuse Muñoz, Pablo Dittborn, Paula Baeza Pailamilla, Sebastián Redolés Jadresic y Tamara Acosta.

**INVITADOS:** Claudio Nash, académico de la Universidad de Chile; Paula Muñoz Carrillo, estudiante secundaria; Constanza Yévenes, de la Fundación Teatroamil; Paloma Griffero, profesora de Artes Visuales; y Danilo Ahumada, presidente del Colegio de Periodistas.



**EDUCACIÓN**

Eduardo Álvarez Miranda (**COORDINADOR**), Mario Aguilar, Hernán Herrera Russell, Lili Orell, María Victoria Peralta y Matías Reeves.

**INVITADOS:** Abraham Magendzo, Premio Nacional de Ciencias de la Educación 2017; Patricia Muñoz, Defensora de la Niñez; Luis Riveros, exrector de la Universidad de Chile; Marta Infante, académica de la Pontificia Universidad Católica de Chile; y Víctor Orellana, investigador de la Universidad de Chile.

**SALUD**

Cecilia Rodríguez (**COORDINADORA**), Camilo Morales, Cristóbal Cuadrado, Francisca Florenzano, Izkia Siches, Juan Pablo Jiménez, Olga Toro, Rosa Oyarce y Vania Martínez.

**INVITADOS:** Alejandra Zúñiga, académica de la Universidad de Valparaíso.

**TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL**

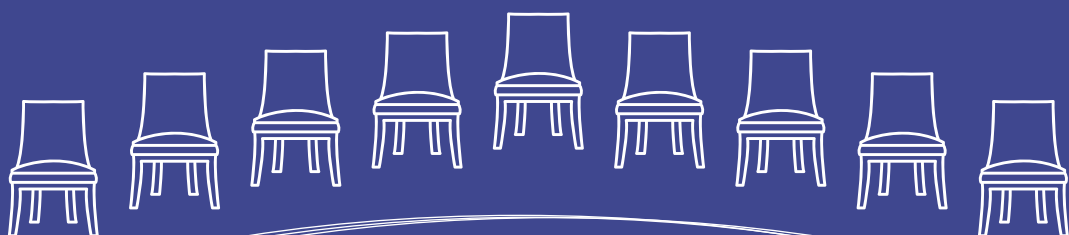
Claudio Montoya (**COORDINADOR**), Ramón Castañeda, Dante Contreras, María Cecilia Facetti, Claudio Montoya, Alejandra Sepúlveda y Mariana Soto.

**INVITADOS:** Patricia Roa, de la Organización Internacional del Trabajo; Andras Uthoff, economista; y Paula Poblete Maureira, directora de Estudios de Comunidad Mujer.

**COORDINACIÓN GENERAL**

Macarena Andrade Muñoz, Fernando Ayala, Felipe Blaset Valenzuela, Félix Liberona, Yerko Montenegro, Antonia Orellana, Claudio Pizarro, Camila Plaza Salgado y Juan Gabriel Valdés.





MESA



# Democracia y ciudadanía

---

Proponemos  
establecer el derecho  
de participación  
política de la  
ciudadanía más allá de  
la elección periódica  
de autoridades.  
La participación  
ciudadana debe ser  
parte del proceso de  
toma de decisiones  
en todas las áreas del  
Estado.

## Diagnóstico

Si bien en Chile la adhesión a la democracia se mantiene en grados altos, parece haber consenso que está en crisis: se ha debilitado el sentido de pertenencia a una comunidad política, mientras se difunde la percepción que la democracia es solo un juego de élites privilegiadas encerradas en sí mismas. Se habla de la *clase política* como si fuera un grupo con intereses propios en el marco de una cultura de privilegios. No es solo una crisis de ciudadanía y representación; es también una crisis de la distribución del poder y de la capacidad de la democracia para organizarlo e implementar la soberanía popular. Es una crisis que afecta directamente al diseño institucional de nuestra democracia.

La percepción de una creciente disparidad en la distribución del poder económico y la incapacidad del sistema para canalizar las demandas ciudadanas han acabado por minar severamente la legitimidad del sistema político. La desconfianza y el rechazo a las instituciones y la escasa valoración de la política se basan en la percepción que estas no resuelven los problemas que afectan a la ciudadanía o que sirven solo a unos pocos. El país enfrenta crisis recurrentes de legitimidad de las instituciones públicas y también privadas, desde el Tribunal Constitucional hasta el sistema de AFP. Se legitiman las demandas *contra el sistema* y no aquellas *dentro del*

*sistema*. Claramente el sistema institucional está desfasado de los cambios y las demandas de la sociedad chilena.

La crisis de la democracia representativa está expandida hoy en el mundo y no es solo un fenómeno local. En nuestro país adquiere, sin embargo, facetas particulares que es necesario interpretar. ¿Cómo llegó nuestro país a esta situación? Naturalmente no hay un solo relato. Las consecuencias del autoritarismo, la forma en que salimos del régimen dictatorial aceptando muchas de sus reglas para intentar cambiarlas *desde dentro* condicionó, al menos parcialmente, las características de la crisis actual. Chile no curó nunca las heridas de la dictadura: permanecieron expuestas en democracia. La prolongación de esas divisiones, la falta de acuerdos fundamentales sobre la naturaleza del régimen dictatorial y sobre la sociedad que se quería construir han sido factores profundamente desgastadores de las instituciones. La incapacidad de abordarlos llevó a las élites a evadir la confrontación y el disenso; dejaron fuera del debate público dimensiones esenciales de la vida en comunidad, debilitando así la relevancia de las instituciones y la deliberación democrática. Más aún, el debate de importantes políticas públicas se vio condicionado por altos quórumos que las alejaron de la dirección que una mayoría electoral hubiese preferido.

Por otra parte, el ciclo de democracia representativa y de políticas económicas que corregían parcialmente el modelo heredado, pero no lo superaban, permitió a Chile recuperar las libertades y los derechos políticos y avanzar sustantivamente en la disminución de la pobreza. El sistema económico en el cual se instaló la democracia convergió con una globalización que, junto con legitimar un modelo de individualismo posesivo y un debilitamiento del rol del Estado en la economía y en su capacidad para garantizar el cumplimiento de los derechos sociales, multiplicó una demanda internacional por materias primas y triplicó el crecimiento del país. Esto generó serios problemas medioambientales y motivó el surgimiento de nuevos actores sociales que reclamaron una me-

mejor distribución del poder y el respeto por los derechos de sectores antes marginados. Con el curso de los años se hizo evidente que el modelo económico, social y político era insuficiente para abordar los desafíos de la desigualdad y la demanda legítima y necesaria de mayor participación ciudadana.

A pesar de que desde 1990 en adelante el régimen político permitió la gobernabilidad, el pleno goce de las libertades civiles y el disfrute progresivo de derechos sociales y económicos para un número importante de personas que lograron salir de la pobreza, se mantuvieron desigualdades en el ejercicio pleno de derechos y la actividad política no ganó en legitimidad. La mantención de senadores designados hasta el 2005, del sistema binominal hasta el 2015 y de leyes de quórums supramayoritarios hasta hoy, suprimió o desvirtuó la mayoría de los intentos por democratizar el sistema político. Los casos de corrupción vinculados tanto al financiamiento de campañas electorales y partidos como a otros asuntos de Estado, desprestigiaron a los partidos y, en general, a los políticos.

La decisión de suprimir el voto obligatorio fue un grave retroceso: redujo la participación ciudadana a una opción individual empujando drásticamente la importancia de la política en la vida de la sociedad. La mayor frecuencia electoral, debida entre otras medidas al acortamiento del período presidencial, no aumentó las oportunidades de competencia política, ni la relevancia de la política para la ciudadanía. Pero fue sobre todo el modo elitista en la toma de decisiones que pareció apoderarse de los partidos y del debate parlamentario lo que no solo distanció a la ciudadanía de los partidos y separó a estos de los movimientos sociales, sino que alejó a la gente de la política y de las instituciones, que pasaron a ser percibidas como manipuladas por un grupo de personas, en su mayoría hombres, en su propio favor.

El debilitamiento del sistema de partidos políticos, que habían jugado históricamente un rol fundamental en la representación de intereses, la canalización de demandas entre la sociedad y el Estado

y en la elaboración de proyectos de largo alcance que interpretaban y convocaban a los diversos sectores sociales, estuvo igualmente en la base de los problemas de funcionamiento de la esfera y el régimen político. Los partidos registraron una progresiva fragmentación, un debilitamiento de sus propuestas programáticas y una desvinculación con los movimientos sociales surgidos desde 2006, lo que les condujo a distanciarse de la sociedad y a exhibirse como espacios donde primaban lógicas de clientelismo o de poder individual por sobre proyectos colectivos.

Las presunciones de un juego elitista fueron confirmadas por la falta de heterogeneidad social, política y cultural de quienes asumían los cargos de poder. Las reformas parciales al sistema político no lograron equilibrar la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, con la consiguiente incidencia ciudadana. Ese desequilibrio se ha visto acentuado por la ineficacia del Estado para enfrentar problemas sentidos como prioritarios: violaciones a los derechos de niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado, seguridad ciudadana y penetración del narcotráfico, pensiones y endeudamiento, inequidad hacia mujeres, falta de reconocimiento de pueblos indígenas, destrucción del medioambiente, abusos de proveedores de bienes y servicios esenciales y otros. Todos estos problemas aparecen como larga e inexplicablemente postergados.

El hiperpresidencialismo que ha caracterizado al régimen político durante las últimas décadas ha sido objeto de fuertes críticas. La concentración del poder que le caracteriza no ha permitido resolver los principales conflictos y demandas de la sociedad: el sistema está trabado y bloqueado. Esta concentración de facultades en el Poder Ejecutivo y la debilidad del Legislativo condicionan dos principios fuertemente vinculados y que hoy día resulta fundamental equilibrar: la representación y la gobernabilidad. El sistema excluye iniciativas de voluntad popular y muestra incapacidad de administrar las crisis políticas, debilitando la representación y capacidad del Congreso de añadir valor al proceso deliberativo. Con



presidentes minoritarios, existen pocos incentivos de colaboración entre legisladores y presidente, especialmente cuando este pasa por períodos de impopularidad.

La distancia entre la ciudadanía y el sistema político se hace evidente en la decreciente participación electoral que muestra el país desde el inicio del proceso democrático. Si para las elecciones presidenciales de 1989 concurren a votar más del 87 % de los mayores de 18 años, en el 2017 la proporción superó escasamente el 50 %, con diferencias muy significativas entre comunas, regiones y grupos de edad.

El Poder Judicial entró en la democracia inaugurada en 1990 con enormes déficits: desapego y falta de compromiso con los valores democráticos y los derechos humanos, falta de modernización, severos problemas de probidad, un agudo corporativismo y una estructura y cultura muy autoritarias. Se enfrentó al *Informe Rettig* y se resistió a todo intento de reforma, ya fuera en aras de su democratización, modernización e incluso probidad, manteniendo relaciones por momentos muy tensas con los poderes electos. Sucesivos procesos de reforma orgánica a su composición y funcionamiento han logrado finalmente que el Poder Judicial recupere profesionalismo, independencia y probidad. La estima y el prestigio públicos no han mejorado significativamente.

Las reformas judiciales que se impulsaron con fuerza en los primeros diez años de gobiernos democráticos luego fueron abandonadas. Nos parece urgente retomarlas, especialmente en el plano orgánico y procesal, con la finalidad de que el Poder Judicial gane en credibilidad y legitimidad social. La organización presenta aún una fuerte dosis de concentración de funciones en la Corte Suprema, esto es, jurisdiccionales y de gobierno judicial, que obstaculiza el buen ejercicio de las primeras y la eficiencia de las segundas. A esta concentración se suma la centralización en un servicio que se extiende por todo el país, y que es reacio a integrar las miradas localistas y regionales. Es paradójico que el Poder Judicial chileno se

ubique en los más altos niveles de independencia judicial de América Latina, junto a Uruguay y Costa Rica,<sup>1</sup> y entre los más bajos cuando se mide el aprecio popular y la confianza que genera (Bravo y Órdenes, 2016; PNUD, 2016). En estudios de opinión desarrollados por Gallup en 2007 y 2014 (OCDE, 2015), Chile obtuvo el nivel más bajo de confianza en el sistema judicial entre los 34 países de la OCDE. Es fundamental afirmar, sin embargo, que el país reconoce en la democracia el gobierno de la soberanía popular que debe ejercerse respetando sus dimensiones representativas, deliberativas y participativas. Esto se encuentra plenamente documentado por estudios como los del PNUD. Lo que verificamos es la percepción que tiene una parte significativa de la ciudadanía de que los principios democráticos se abandonan o no se implementan. La gente quiere más democracia o una profundización de la democracia. La ciudadanía no percibe como sus representantes a quienes ejercen el poder en las instituciones de la democracia representativa y no vislumbra instancias de participación que le permita canalizar sus demandas. Además, si la representación requiere de un relato para ser legítima, aquel construido esencialmente por hombres de sectores de altos ingresos, sin paridad de género, ni instancias de participación alguna de pueblos originarios, de niños, niñas y adolescentes, de personas con discapacidad, no parece dar cuenta de los cambios culturales registrados en una sociedad que demanda mayor inclusión social.

Mientras tanto, la política, ausente hasta ahora de las grandes transformaciones tecnológicas y culturales, ha excluido temas y formas a una nueva generación para la cual la ausencia de representación conduce a una convicción definitiva: si no hay canalización de demandas, no hay democracia. De allí se deduce que la principal demanda de la sociedad chilena es un reclamo de igualdad y participación.

---

<sup>1</sup> Véase el sitio World Justice Project en <https://worldjusticeproject.org/>.

El diagnóstico no puede limitarse sin embargo a una suma negativa. Chile ha experimentado saltos democráticos y procesos de consolidación institucional que han significado avances sustantivos en la democratización del país. Si merecen un reconocimiento es porque deben formar parte de una nueva democracia.

El salto inicial fue el plebiscito de 1988, que permitió acabar con la dictadura cívico-militar y abrir la democracia. Desde entonces se verificó una voluntad mayoritaria de restablecer las instituciones democráticas y canalizar el conflicto político dentro de las instituciones y en el marco de la Constitución y la ley. Este proceso, realizado con plena conciencia de las limitaciones institucionales que establecía la herencia de la dictadura, tuvo avances y retrocesos, pero consiguió progresivamente acabar con algunas instituciones propias del autoritarismo; logró la eliminación de los senadores designados, transformó el Consejo de Seguridad Nacional en un mero órgano asesor y, aunque muy tardíamente, cambió el sistema electoral binominal. Un punto de importancia fue la subordinación militar al poder civil. Restablecida la democracia, y en buena medida consolidada, si bien se ha impuesto el principio de que los militares no intervienen en los asuntos políticos, no se ha asegurado que la institucionalidad política intervenga en los asuntos militares en materias como fiscalización del gasto, regulación de las responsabilidades en materia de derechos humanos y orden público. Se requiere más subordinación militar al mando civil.

Otro factor de importancia fueron los avances en verdad, justicia y reparación que significaron los informes Rettig y Valech. Devolvieron a una sociedad abusada por la dictadura, la fe en el valor permanente de los derechos humanos. Y pese a que, a partir de entonces, Chile realizó avances en la administración de justicia en casos de derechos humanos, el profundo daño que produjo el Poder Judicial con su comportamiento durante la dictadura, el carácter tardío y parcial de muchos casos en que se aplicó justicia, la falta de ella en relación con los propiciadores del golpe militar y

autoridades de la dictadura, así como la ausencia de información y justicia en los casos de los desaparecidos, condujo a mantener en el tiempo la convicción de impunidad en parte de la ciudadanía, y muy especialmente en las víctimas.

La búsqueda de negociaciones y consensos es propia de toda democracia y así lo fue también en los inicios del período democrático posdictadura. El logro de amplios acuerdos en materias que reflejan las demandas ciudadanas fue un objetivo que formó parte de los esfuerzos de reforma que caracterizaron la primera década del proceso democrático chileno. Sin embargo, la percepción ciudadana de que las tomas de decisiones no fueron de cara a la ciudadanía se ha hecho sentir. Sabemos que estos consensos se vieron frustrados y acabaron por no producir un mayor efecto en la sociedad. Forzados por un sistema de quórum constitucionales heredados del régimen autoritario, parecieron constituirse solo en los márgenes de los temas esenciales, desdibujando sus objetivos democratizadores. Más que un consenso, muchas veces fue un veto de una minoría que limitó la representación. Esta experiencia negativa no resta valor al principio que persigue la negociación política: la búsqueda de acuerdos y la realización de concesiones para lograrlos son condiciones para un sistema político en el que rige el pluralismo y libertad de opinión y deben formar parte de una renovación democrática en el país. Sin perjuicio de ello, la actividad política debe conectarse con las tendencias mayoritarias de la sociedad, y traducir, con respeto a las minorías, las aspiraciones de desarrollo integral del país. Hay además hoy, con el proceso constituyente, la oportunidad de lograr grandes y profundos acuerdos que sean efectivamente expresión de la voluntad popular.

Otro factor positivo del inicio del período democrático fue la búsqueda de estabilidad de las políticas económicas, el crecimiento económico y las políticas sociales destinadas a acabar con la pobreza. Los logros obtenidos en los tres aspectos parecen innegables y son necesarios en cualquier cuadro de recuperación democrática.

Ellos deben ser rescatados como una condición material para una renovación democrática de la sociedad chilena. Sabemos, no obstante, que al igual que en el caso de los acuerdos políticos, estos factores económicos y sociales se han desacreditado. Los índices de desigualdad han sido altísimos. La pérdida de dinamismo de una economía basada en un modelo de exportación extractivo y no sustentable ha generado críticas sustantivas contra un modelo económico que, a juicio de muchos y muchas, ha alcanzado su máximo desgaste. El daño al medioambiente y la percepción ciudadana sobre el riesgo que pende sobre la sociedad por factores ambientales dan prueba de ello. El crecimiento económico hizo aún más visibles los niveles de desigualdad y de desprotección de una parte de la sociedad, sometida a un alto grado de endeudamiento personal y al deterioro de algunos servicios públicos, prestados de manera muy desigual a los diversos grupos sociales. Estos elementos deben ser considerados como parte del diagnóstico democrático en Chile. Más aún cuando la pandemia por la que atravesamos ha introducido una crisis económica y social de dimensiones no conocidas en este siglo. Una economía capaz de crecer fue esencial en la transformación realizada en el país durante los últimos treinta años, pero la forma de crecer y, sobre todo, de distribuir es hoy parte de la crisis que afecta a la democracia chilena.

¿Qué fue entonces lo que falló en la democracia chilena? El tema esencial parece ser el del involucramiento de los ciudadanos en el proceso político, es decir, en el proceso de toma de decisiones. Es evidente que la política no se ha transformado en sintonía con los cambios sustantivos que ha vivido Chile. El proceso constituyente actualmente en curso es una oportunidad histórica para actualizar las instituciones y nuestro sistema político a los cambios ya experimentados por la sociedad, y es también la oportunidad de reencontro de la política institucional con la sociedad.

La protesta ante la ausencia de nuevas formas de participación y de canalización de demandas en los órganos políticos es el aspecto

más sobresaliente en el diagnóstico realizado. La etapa participativa del proceso constituyente impulsado por la Presidenta Bachelet en 2016 ya mostraba una sociedad con una agenda que priorizaba la justicia social, la igualdad, el reconocimiento de los pueblos indígenas, el respeto y promoción del medioambiente, y la igualdad de género. Así también se pronunciaba por una democracia más participativa y con claros equilibrios de poder. Esta participación es demandada porque se desea deliberar y dar cuenta de la solución de problemas para los que la democracia chilena no ha tenido respuesta satisfactoria. Entre ellos, temas de derechos sociales, salud, educación básica, pensiones, seguridad ciudadana, vivienda digna y desintegración urbana, las crisis medioambientales o los temas de los pueblos indígenas, las regiones y el empleo. Hay sin duda otros, pero más allá de esta enumeración, lo que resalta en este escenario de demandas como cuestión central es el valor que la ciudadanía otorga a lo público, a los derechos universales, en definitiva, a un sistema político que reconozca y ponga en el centro de su acción la dignidad de las personas. Esto implica una renovación de la forma de funcionamiento del Estado, al que —como hemos dicho— se percibe lejano, hostil e ineficiente. Una propuesta de renovación democrática debe proponer políticas para corregir estas carencias con mecanismos que involucren a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones.

La democracia requiere de una ciudadanía deseosa de participar y dispuesta a respetar los principios escritos y no escritos que le permitan el respeto a las decisiones de las mayorías y de los derechos de las minorías, la existencia de reglas válidas para todos en un Estado que se orienta hacia el bien común, y la tolerancia y el respeto mutuo que requiere una vida en sociedad. Durante años hemos visto a sectores de la ciudadanía que parecen dominados por el individualismo y la indiferencia hacia los asuntos públicos, lo que constituye también parte de la crisis democrática del país. La renovación democrática solo puede generarse a partir de una inte-

racción entre la reforma de los órganos políticos y una ciudadanía participativa y con voluntad de ejercer la democracia.

En este sentido, el estallido social de octubre de 2019 no solo fue una manifestación de crítica hacia el estado de la democracia chilena y de indignación ante la desigualdad y los privilegios, sino también una invitación a romper la apatía y el desdén de una parte de la ciudadanía hacia la acción colectiva: una invitación a valorar la participación política y a revitalizar la democracia.

## Los principios de la nueva democracia

1. Chile debe recuperar la legitimidad de un sistema democrático basado en la expresión de la voluntad popular, el valor permanente de los derechos humanos y de su plena realización, el respeto a reglas consideradas como garantías de la vida en común en las que las instituciones y los mecanismos tienen sentido para la vida individual y colectiva de los habitantes del país. Entre ellas deben contarse el reconocimiento de los procesos electorales y del voto como un deber ciudadano, la plena información y transparencia de las instituciones, el valor de la deliberación pública, el diálogo permanente entre representantes y de estos con los representados, el involucramiento de la ciudadanía en los procesos de decisión pública en los distintos niveles, la revalorización del rol insustituible de los partidos políticos, la reafirmación de las vías institucionales como los espacios consensuados destinados a resolver las legítimas diferencias que se desarrollan en la sociedad y la importancia de los movimientos sociales y las expresiones pacíficas de protestas y demandas.

2. Para este propósito, Chile requiere de una nueva Constitución que devuelva al proceso institucional la legitimidad perdida. El actual proceso constituyente abre la posibilidad de encontrar un orden que respete, resguarde y promueva la dignidad de todas las

personas y restablezca la centralidad que los asuntos públicos y el sector gubernamental que los impulsaba tuvieron históricamente en la vida del país. Este propósito requiere de parte de todos y todas un cambio de actitud en el manejo de nuestras legítimas diferencias, una mayor humildad en la deliberación del mundo político con actores sociales y una conducta de empatía en ambos hacia las propuestas alternativas, todas ellas merecedoras de idéntico respeto como bases para la formulación de acuerdos políticos, lo que debe acompañarse de un rechazo permanente hacia cualquier intento de imposición de ideas mediante la violencia. Es esencial que el proceso institucional en curso mantenga altos estándares de transparencia y permita en sus distintas etapas una activa participación de la ciudadanía. Para asegurar una amplia legitimidad social, el proceso a través del cual se construye un nuevo pacto constitucional debe ser considerado tan relevante como el contenido del texto final.

3. Dado que la protección de la vida natural es un requisito esencial de la convivencia social, la nueva democracia chilena debe establecer como principio fundante la protección de la naturaleza y del medioambiente en el cual vivimos. La democracia debe basarse en una relación entre la administración de la política y la administración de la economía centrada en la generación de nuevas escalas de valor, orientadas a la defensa del medioambiente, la creación y el conocimiento y la valoración de lo público.

4. La democracia que Chile requiere debe estar basada en un Estado social de derechos que junto con garantizar una efectiva igualdad de oportunidades —y no solo una formal— asegure en lo posible la igualdad de resultados en sus políticas sociales de tal manera de impulsar la cohesión social, cultural y territorial de la sociedad y la protección de todos y todas frente a las contingencias sociales. Ello supone establecer los mínimos económicos y culturales necesarios para la vida en comunidad, así como los mecanismos y capacidades que permitan su desarrollo.



5. Los recursos naturales son propiedad pública y el Estado debe fijar las condiciones de su administración asegurando que mantendrán en forma invariable su carácter público. La configuración de una nueva democracia requiere de un Estado con un rol más activo en la orientación de la economía de tal manera de garantizar la igualdad de resultados en sus políticas sociales. Se debe establecer, sin embargo, la flexibilidad necesaria para que las fuerzas políticas y la ciudadanía que las elige puedan decidir, como parte del proceso democrático, las formas de administración de los servicios debidamente regulados.

6. La democracia chilena debe aspirar a que todas y todos los habitantes del país desarrollen sus vidas en un marco de libertad que permita la expansión de sus propios objetivos personales y colectivos. Debe garantizar las libertades esenciales de expresión y participación en los asuntos públicos; asegurar la libertad económica regulada en base al bien común y, en el marco de la diversidad cultural, promover la igualdad y cohesión social, entendidas como una mejor distribución de los recursos disponibles; y la solidaridad, que permite superar privilegios o ventajas que impiden a la sociedad desarrollarse como tal.

7. La democracia chilena debe asumir el valor de la dignidad como principio esencial de su propia existencia. Debe avanzar decididamente en políticas públicas que aseguren el derecho humano a la dignidad de las personas, lo que incluye una participación efectiva de sus destinatarios en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, asegurando que estas tengan enfoque de derechos humanos, considerando la centralidad que ellas tienen en las acciones del Estado, en cuanto a oportunidad, efectividad y concreción.

8. La democracia en Chile debe tener en su base el pluralismo y la diversidad que caracterizan a la sociedad actual. Las múltiples formas de familia, la paridad entre los géneros, el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y no

como meros objetos de protección, el reconocimiento a la realidad plurinacional y los derechos de los pueblos indígenas, son todos elementos que deben ser acogidos como parte de la esencia democrática; el Estado debe garantizar sus canales de expresión y participación de manera formal.

**9.** La paridad es un principio que profundiza la democracia apuntando a la redistribución del poder social, todavía asimétricamente repartido entre hombres y mujeres. Esta asimetría se expresa en el desigual acceso y reparto de puestos, funciones y cargas sociales entre hombres y mujeres y en la preeminencia del punto de vista masculino en las prácticas e instituciones sociales. Para ser efectiva, los procedimientos de adopción de decisiones y los contextos organizacionales en los que se adoptan deben asegurar resultados justos en materia de derechos, beneficios, oportunidades y cargas tanto para mujeres como para hombres.

**10.** En el contexto de un Estado plurinacional y pluricultural, la democracia chilena debe reconocer y hacer válidos los derechos de los pueblos indígenas, incorporar su historia y cultura en el proceso educativo y en sus organizaciones, y a sus representantes en el proceso político bajo fórmulas que supongan autonomía y autodeterminación.

**11.** Una democracia renovada requiere un diseño institucional acorde a la nueva sociedad. El sistema electoral, el sistema de partidos y el régimen político necesitan revisiones y reformas. Como sabemos, los sistemas electorales son clave, incorporan de manera incidente a la ciudadanía y, al transformar sus preferencias en escaños, definen la forma de representación de la sociedad en la toma de decisiones. El continuo entre sistemas que promueven una mayor representación y aquellos más centrados en la gobernabilidad inciden directamente en el desarrollo del sistema de partidos y en la competencia electoral, tan central para la democracia. La democracia de esta nueva era que comienza en Chile requiere una reforma integral y sustantiva que permita revisar el conjunto de

instituciones de manera coherente entre sí, recordando que los diseños institucionales nunca son neutros.

**12.** Para fortalecer su dimensión participativa y deliberativa, la democracia debe asegurar la participación incidente de los ciudadanos entre elecciones, y generar nuevos espacios de participación manteniendo altos estándares de transparencia y acceso a la información. La participación debe diseñarse de tal manera que complemente la representación y acerque la labor institucional a la voluntad de los representados. A su vez, el sistema político debe estar dotado de la flexibilidad institucional necesaria para la resolución democrática y participativa de las crisis políticas. Deben introducirse fórmulas de democracia directa como una manera de restablecer una relación entre política y sociedad. Los plebiscitos de 1988 y 2020 han demostrado que estos mecanismos son especialmente eficientes para resolver crisis de fondo en la sociedad.

**13.** En este sentido, junto al voto obligatorio para mayores de edad, resulta necesario y urgente considerar la participación electoral voluntaria de las y los adolescentes, no solo en razón de la relevancia que tiene asegurarles, a través del sufragio, el ejercicio efectivo de su derecho a participación, sino que considerando el positivo impacto que tiene abrir espacios de participación a esta generación, tanto en el momento en que se produce su incidencia, como proyectando esta en el fortalecimiento de su vínculo con los procesos democráticos.

**14.** Para avanzar en los objetivos señalados se requiere una reforma sustancial del Estado que considere su eficacia en términos de despliegue, su potencial de servicio y desburocratización, así como su relación con la ciudadanía, promoviendo un trato desde el enfoque de derechos y no desde la lógica de la asistencia. El Estado no puede sustraerse a la revolución tecnológica y a la gigantesca transformación de las redes de comunicaciones que caracteriza la época actual. La incorporación de sistemas técnicos de verificación de datos y el rol de los expertos en la formulación y planificación

de políticas es también un requisito del funcionamiento de la democracia. En este sentido, el Estado debe optimizar y fortalecer los procesos que permitan que la función pública se ejerza por perfiles técnicos que cuenten con las competencias suficientes para asegurar un estándar de excelencia en la actividad estatal, con procesos de seguimiento y evaluación permanente y con mediciones efectivas, de resultado e impacto, que permitan determinar qué acciones estatales deben seguir manteniéndose en operación. Esto debe considerar, además, procesos de evaluación consistentes con la efectiva y eficiente gestión pública de las funcionarias y los funcionarios del Estado, con estándares acordes a las necesidades de los habitantes del país.

**15.** De la misma manera, el reforzamiento de la democracia en nuestro país también necesita impulsar cambios que permitan que el Poder Judicial gane en confiabilidad y estima pública. Esto solo puede enfrentarse combatiendo la inseguridad ciudadana y el desigual acceso a la justicia. Al mismo tiempo, si bien la independencia judicial es un valor indiscutible e imprescindible en un Estado democrático de derecho, no puede ser sinónimo de nulo control o ausencia de evaluación de quienes, siendo jueces y juezas, lo integran, por lo que se deben establecer mecanismos, con la necesaria transparencia, que permitan conocer y observar aquellas actuaciones judiciales que contrarían los principios constitucionales y de normativa internacional vinculantes para nuestro país, de modo que sean debidamente sancionadas.

**16.** Los valores que orientan a la democracia chilena en el mundo internacional son los objetivos del milenio de las Naciones Unidas: el fin de la pobreza y el hambre, el combate contra las desigualdades dentro de los países y entre ellos, la construcción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, la protección de los derechos humanos y la promoción de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres. La democracia chilena debe promover una mayor integración de Chile con los países de nuestra región, debe favore-

cer la solución pacífica de las controversias, el multilateralismo y una defensa de los derechos humanos y las libertades democráticas en el mundo entero.

## Recomendaciones

### —SOBRE PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN

Para fortalecer la democracia representativa se requieren de medidas urgentes.

1. La primera es establecer el derecho de participación política de la ciudadanía más allá de la elección periódica de autoridades. La participación ciudadana debe ser parte del proceso de toma de decisiones en todas las áreas del Estado.

2. Se debe restablecer el voto obligatorio para los ciudadanos mayores de 18 años, así como consagrar el voto voluntario para los mayores de 16 años de tal manera de facilitar la incorporación al sistema político de adolescentes considerados adultos en las otras dimensiones de responsabilidad social.

3. El establecimiento en el sistema político de mecanismos de democracia directa. La Constitución debe incluir la convocatoria a plebiscitos y consultas a nivel nacional, regional y local, debidamente regulados y validados por un porcentaje preciso del electorado, orientados hacia temas que afecten directamente a la ciudadanía.

4. De la misma manera, se debe establecer la iniciativa popular de ley con un umbral preciso de firmas, así como la revocatoria de leyes sobre la misma base de aprobación popular y la fijación de un período determinado de vigencia.

5. Cabe también en este acápite la promoción por parte de los partidos de los debates prelegislativos, utilizando con mayor frecuencia las audiencias y la información pública, incluyendo la distribución de borradores de proyectos y resoluciones entre las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general.

6. Debería examinarse asimismo un mecanismo de rendición de cuentas de las autoridades, mediante el cual se pueda demandar su responsabilidad política sin esperar su postulación en un nuevo proceso electoral.<sup>2</sup> Este proceso, que no implica necesariamente el reclamo del cargo, podría establecerse a través de instancias de calificación ciudadana, facilitando un ejercicio más ético y responsable de los cargos públicos, así como de mayor transparencia de cara a la ciudadanía.

7. Uno de los supuestos fundamentales de la democracia es que las divergencias se resuelven a través del debate y de mecanismos políticos y no con fórmulas que clausuran esos debates y mecanismos, como —en el caso chileno— el Tribunal Constitucional y los quórum especiales. Independientemente de los mecanismos que se establezcan para resolver problemas de constitucionalidad y del modo como estos se conformen, la nueva Constitución deberá asegurar que no existan tales obstáculos y la plena vigencia del principio de mayorías, con respeto de las minorías, en las decisiones políticas.

#### —SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

8. Los partidos políticos deben fortalecer sus mecanismos de democracia interna, en muchos casos inexistentes, los que deberían ser observados estrictamente por el Servel.

9. El sistema político debe incluir incentivos para potenciar partidos programáticos, menos clientelistas y basados en personalismos.

10. Es necesario aumentar los controles sobre el clientelismo electoral. Si bien la reforma de los partidos estableció límites y regulaciones para la relación del dinero privado y la política, falta avanzar en el uso de los dineros públicos. La creación de redes de

---

<sup>2</sup> En esta materia la mesa registró opiniones divididas.

cooptación electoral mediante el uso de fondos privados o públicos destinados al desarrollo local y a programas sociales, limita las opciones ciudadanas, y facilita procesos de corrupción. Se debe fortalecer el poder municipal y dar mayores atribuciones a los consejos municipales, lo que implica necesariamente consolidar también las contralorías regionales.

11. De la misma manera deben revisarse las atribuciones, recursos y el gobierno corporativo del Serval, en el que elementos de diseño institucional dificultan la materialización del *espíritu* de las reformas.

12. La paridad resulta ser un elemento fundamental no solo para la igualdad de género, sino también para la revitalización democrática. Al transformarse en un principio estructural del Estado de Chile, la paridad resignifica la democracia representativa, y su sola práctica abre un proceso de amplificación de la igualdad formal a una representación política que relegitima todo el espacio público. Estas razones nos exigen buscar las fórmulas que resulten más adecuadas para el establecimiento del principio de paridad en el marco de una nueva democracia, incluyendo la paridad en los cargos del Estado.

13. Es de la mayor importancia desarrollar medidas institucionales que faciliten la participación política de los pueblos indígenas. La primera y más urgente fue el establecimiento de escaños reservados en la Convención Constitucional, quedando pendiente en el Poder Legislativo. De igual importancia es aprobar el proyecto de ley que crea el Consejo de Pueblos —ya consultado durante el gobierno de la Presidenta Bachelet—, así como la revisión de esquemas de autonomía territorial como los existentes en otros países y que han sido propuestos por diversos actores en los últimos años.<sup>3</sup>

---

3 Por ejemplo, el informe de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional entregado en 2014, donde se plantea la necesidad de establecer un estatuto constitucional plurinacional y multicultural, disponible en <https://bit.ly/3u65JXO>.

## —SOBRE EL RÉGIMEN POLÍTICO

**14.** El régimen político hiperpresidencialista que ha caracterizado a Chile durante las últimas décadas necesita ser modificado. Sabemos que ningún sistema institucional es neutral y todo régimen político trae consigo problemas y puede verse paralizado ante situaciones de crisis, pero la Convención Constituyente deberá adoptar decisiones que permitan desconcentrar el actual poder presidencial. Si bien no nos inclinamos por el extremo de un régimen parlamentario cuya viabilidad se hace difícil en un sistema electoral tendiente a la dispersión, sí abogamos porque la nueva Constitución establezca una forma específica de régimen semipresidencial que, respondiendo a las marcas de identidad institucional que el presidencialismo tiene en Chile, sea capaz de abrir una mayor flexibilidad, descentralización y equilibrio entre los poderes del Estado.

## —SOBRE EL PODER JUDICIAL

**15.** La nueva constitución debe definir la función judicial con expreso alcance a su rol de tutela de los derechos fundamentales de todas las personas y la sujeción del juez a la ley. Debe, además, contener la consagración de los principios universales que la rigen, y que son, al menos:

El principio de independencia judicial entendida como garantía ciudadana de sujeción del juez al derecho, y la proscripción de toda afectación de este, externa o interna.

La separación de funciones jurisdiccionales de las de gobierno judicial, fortaleciendo el rol de la Corte Suprema como decisor del derecho.

## —SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

**16.** Chile debe avanzar de manera decidida en un camino de descentralización del Estado que le permita lograr un desarrollo más equitativo. Los esfuerzos realizados hasta ahora han sido insu-



ficientes y a contracorriente de la persistencia centralizadora de un *statu quo* que ha incluido a buena parte de las élites políticas.

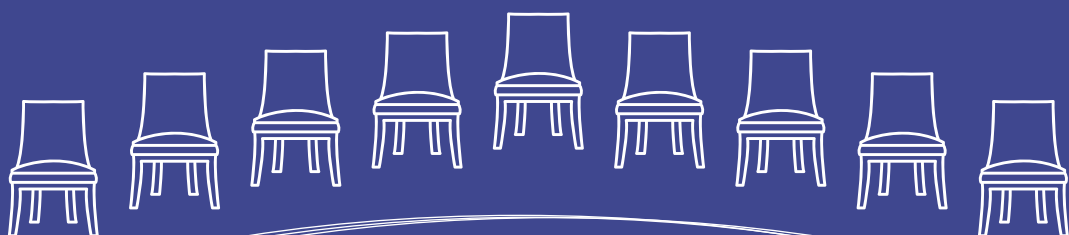
17. La elección popular de gobernadores regionales que deberán actuar junto a delegados regionales, representantes del Presidente, no incluyó la transferencia de recursos y competencias reales para los primeros (Montecinos, 2020), lo que genera una dualidad de legitimidades que será difícil de gestionar. Es evidente que esta situación solo puede tener un carácter transitorio y que el Estado debe avanzar en un proceso de transferencia planificada que asegure una buena gestión y un proceso democrático transparente en las regiones.

18. De la misma manera, las regiones necesitan mayor autonomía financiera tanto en la recaudación como en la toma de decisiones sobre cómo y dónde invertir. Este es un tema de difícil diseño y más difícil gestión, incluso en los Estados de estructura compleja como los federales, pero es vital para un desarrollo más equitativo en la distribución real del poder territorial (Aninat, Irarrázaval, Razmilic y Rodríguez, 2020).

19. La mayor descentralización implica también una mejor distribución del poder a nivel local. Las municipalidades, como entes descentralizados territorialmente, han avanzado, pero se mantienen inequidades insostenibles. Las comunas más acomodadas de Chile cuentan con grandes presupuestos en comparación con comunas pequeñas o rurales, más desfavorecidas. Se debe avanzar también aquí en mayor equidad de recursos. No basta con tener competencias para adoptar decisiones, se requieren también recursos económicos y materiales para satisfacer las demandas locales. El gran desafío es que las municipalidades constitucionalmente sean reconocidas como *gobiernos locales*. Actualmente la Constitución solo las reconoce como administraciones.

## Referencias

- Aninat, Isabel, Ignacio Irrarrázaval, Slaven Razmilic y Jorge Rodríguez (2020). *Más allá de Santiago: Descentralización fiscal en Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos. Disponible en <https://bit.ly/3vypSGB>.
- Bravo, David y Claudia Órdenes (2016). *Percepción del Servicio de la Defensoría Penal Pública*. Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales de la Universidad Católica de Chile. Disponible en <https://bit.ly/3aLbRNA>.
- Montecinos, Egor (2020). «Elección de gobernadores regionales en Chile: Escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales». *Revista de Ciencia Política*, 40 (3). Disponible en <https://bit.ly/3eoeT2A>.
- OCDE (2015). *Government at a Glance 2015*. París: OECD Publishing. Disponible en <https://bit.ly/3t3QGg5>.
- PNUD (2016). *Auditoría a la democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo. IV Encuesta Nacional*. Disponible en <https://bit.ly/32YonoM>.



MESA



**Desarrollo**

---

Un Estado que empuje un cambio en el modelo de desarrollo debe considerar que el presupuesto de la nación tenga una mirada de largo plazo, en torno a temáticas específicas de desarrollo prioritario.

## Introducción

El estallido social puso en evidencia el desgaste del modelo de desarrollo que ha predominado en Chile por más de treinta años; la pandemia, por su parte, ha agudizado esta situación, profundizando las desigualdades económicas, territoriales y sociales de la población, y develado la imperiosa necesidad de realizar transformaciones profundas en la estrategia de desarrollo. Estas transformaciones no solo deben incorporar una perspectiva de crecimiento económico, sino también una perspectiva de bienestar de la población, entendida en un sentido amplio, apostando por un desarrollo integral y sostenible que vincule los aspectos sociales, económicos, políticos y culturales del quehacer humano y el respeto por el medioambiente y la diversidad cultural y étnica. Diversas organizaciones han planteado la necesidad de un desarrollo sostenible. La ONU, por ejemplo, elaboró una agenda con diecisiete desafíos de desarrollo sostenible. La Cepal, por su parte, ha preparado varios informes que proponen desafíos a los objetivos de desarrollo sostenible en el contexto de la pandemia. Entre ellos, quizás el más importante es el rol del Estado: un mejor pacto político y social que asegure y fortalezca la protección social.

Este documento se ha estructurado en dos partes. La primera aborda la situación actual que enfrenta el país; aunque mucho de

lo que observamos durante el año 2020 se debe a la pandemia, el diagnóstico responde también al proceso económico y social más amplio. También se explicitan las condiciones bajo las cuales se llevan adelante iniciativas de desarrollo. La segunda parte aborda una propuesta de desarrollo, recogiendo prioridades, buenas prácticas y objetivos transversales.

## Situación actual

La situación observada en el año 2020 está fuertemente condicionada por los efectos de la pandemia del coronavirus, cuyos efectos se manifestaron en Chile a partir de fines de marzo del 2020. En lo que sigue se detallan primero los hechos que describen la situación actual, luego se sintetizan las causas que a nuestro juicio explican la situación observada y, finalmente, se fija un marco ordenador para abordar una propuesta de desarrollo.

### —LOS HECHOS

El estallido social reveló que Chile es un país sin cohesión social. La sociedad desconfía de las instituciones, especialmente del Gobierno, el Parlamento y los partidos políticos. Esto pone en evidencia la necesidad de contar con un nuevo pacto social y un pacto por el desarrollo. Por otro lado, la pandemia reveló —al igual que en otros países— lo poco preparado que estaba Chile en esta materia y las profundas desigualdades y la fragilidad estructural de la sociedad. Ni las instituciones del Estado ni la llamada *clase media* tienen la capacidad para resistir situaciones catastróficas como las vividas en este contexto.

Chile es un país excesivamente centralista, lo que inhibe el potencial de desarrollo de las regiones. El grueso de las decisiones y las inversiones se deciden en el gobierno central, restando capacidad de respuesta y oportunidad a las necesidades que surgen en las regiones.

Chile invierte menos del 0,38 % del PIB en investigación y desarrollo. Países desarrollados como Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Noruega y Dinamarca invertían el 1 % cuando tenían el PIB per cápita que tiene Chile. En este campo, nuestro país está muy atrasado, lo que inhibe el despliegue de su potencial de desarrollo. A esto se suma el reciente anuncio de reducción del 9 % del presupuesto para ciencia, tecnología, conocimiento e innovación y la suspensión del llamado a nuevas postulaciones al programa Becas Chile para el año 2021.

En otro ámbito, es necesario considerar la legítima aspiración de autonomía del pueblo mapuche y la resistencia de muchos y sucesivos gobiernos y congresos a considerar a Chile como un país pluricultural, lo que exige un nuevo trato con los pueblos originarios, reconociendo su autonomía, en el contexto de un Estado-Nación. El desarrollo del país debe considerarlos.

La dimensión internacional del desarrollo es clave. Chile debe asegurar su soberanía nacional, impulsar el multilateralismo, promover los valores de la paz, defender los derechos de la mujer y de las diversas identidades de género e impulsar activamente la integración de América Latina sin ideologismos o exclusiones. En el contexto de una nueva guerra fría entre Estados Unidos y China, Chile debe definir sus posiciones con independencia.

La tasa de crecimiento económico en Chile se ha reducido en forma sostenida en los últimos treinta años. Entre 1990 y 2003 fue de 5,6 %, y cayó a 3,9 % entre 2004 y 2019. Esto se debe a una caída de la productividad y al agotamiento del patrón de explotación de recursos naturales sin considerar criterios de sustentabilidad. Esta tendencia está amenazando el bienestar presente y futuro de gran parte de la población, particularmente de los sectores más vulnerables.

El proceso de envejecimiento, el deterioro del medioambiente, los malos hábitos de alimentación, los estilos de vida y de consumo —a lo que se agrega la creciente presencia del narcotráfico— ge-

neran enfermedades crónicas que abarcan un porcentaje cada vez mayor de la población. En este contexto, de mantenerse la institucionalidad de previsión y salud, la urbanización de mala calidad, así como las políticas sociales orientadas por un enfoque de extrema focalización, es muy probable que hacia la próxima década se deterioren las condiciones de vida y aumente la morbilidad de gran parte de la población.

Las estimaciones del gobierno y de otras entidades no oficiales estiman que para el 2020 la caída del PIB en Chile podría ser entre 5,5 % y 6 %. Si ello fuera cierto, significa que el PIB per cápita caería entre 6,7 % y 7,7 %, al nivel que teníamos hace 8 años. El gobierno proyecta una tasa de crecimiento del 5 % para el 2021, lo que significa que solo al año 2022 se recupera el PIB que se registró en 2019. Sin embargo, lo más preocupante es la desocupación. La tasa de desempleo potencial está en torno a 28 %, sin considerar ocupados que en realidad no trabajan por la Ley de Protección del Empleo, y es evidente que se deteriorará en los próximos meses. ¿Se mantendrá una tasa de desempleo muy elevada o se recuperará cuando se recupere la economía? La experiencia histórica es que cuando ocurrió la crisis asiática de 1998, la tasa de desempleo subió sobre el 10 % y tomó cuatro años bajar de ese nivel, aun cuando la economía creció al 4,5 % anual. Una hipótesis razonable es que la elevada tasa de desempleo se mantenga durante varios años, porque las empresas tendrán que pasar por un período de ajuste de sus balances financieros y es probable que no contraten personal, excepto en algunas ramas como servicios comerciales. A todo ello hay que agregar los efectos de largo plazo del Covid-19. En definitiva, el punto de partida es muy adverso.

Chile tiene una elevada concentración del ingreso, así como una alta disparidad de género en materia de ingresos y poder. Al mismo tiempo, hay una enorme concentración económica. Muchos mercados en Chile están en manos de dos o tres empresas y aun cuando se modificó positivamente la legislación sobre colusión, hay nuevas



formas de manipular precios, como la algorítmica,<sup>1</sup> que son difíciles y complejas de detectar.

A ello se agrega que muchas de las acciones de extensas plataformas y redes sociales, como Apple, Microsoft, Google o Facebook, no han sido analizadas por los organismos que velan por la libre competencia.<sup>2</sup> En cuanto a las plataformas digitales de empresas nacionales, estas tienen un alto potencial de elevar la concentración de mercado. Adicionalmente, las agencias reguladoras de servicios de utilidad pública no logran evitar que las empresas incumbentes tengan utilidades sobre el capital con cifras por encima de los dos dígitos. ¿A qué se debe esto? ¿A un diseño de las regulaciones o a problemas de captura regulatoria?

El mercado de trabajo evidencia que dos tercios de los ocupados son asalariados pero la informalidad sigue representando el 30 % de los ocupados (asalariados o por cuenta propia). La transformación del empleo mediante la tercerización de trabajadores por cuenta propia (modelo Uber) y la debilidad de los sindicatos genera una profunda asimetría respecto de la gran empresa. Esto explica el surgimiento de un empleo precario, lo que se traduce en personas que no tienen los medios para enfrentar catástrofes personales, sociales o naturales. La falta de empleo robusto es uno de los problemas estructurales de Chile.

Las nuevas tecnologías tienen un impacto en el empleo y el tra-

---

<sup>1</sup> Los sistemas informáticos están capacitados para modificar precios automáticamente, y pueden llegar a resultados colusivos sin que necesariamente se comuniquen entre sí o haya un acuerdo previo entre ellos.

<sup>2</sup> De acuerdo con Massimo Motta, jefe de la División de Libre Competencia de la Comisión Europea, Apple, Facebook, Google y Microsoft han realizado más de cuatrocientas operaciones de adquisición en los últimos años, sin embargo, las autoridades de libre competencia solo han analizado tres o cuatro. Véase «Massimo Motta, jefe de la división de Libre Competencia de la Comisión Europea dictó conferencia en Universidad de Chile», disponible en <https://bit.ly/3vb4Duo>.

bajo que no se conoce del todo bien. Algunos estudios señalan que el 50 % del empleo en Chile sería potencialmente destruido por la automatización y la digitalización. Sin embargo, esta mirada pesimista tiene una premisa falsa: que la tecnología está determinada exógenamente y que ella define la organización de la producción y el trabajo. Sin embargo, la tecnología puede adaptarse para enriquecer el trabajo y no desplazar el empleo; la tecnología puede también adaptarse para generar una organización del trabajo menos vertical y autoritaria. En síntesis, el cambio tecnológico es un arma de doble filo y su orientación depende mucho de lo que la sociedad decida.

La corrupción debilita el desarrollo. Ella siempre ha estado presente en la historia de nuestro país desde hace largo tiempo. Un reciente estudio de Michel Jorratt mostró que la evasión tributaria anual alcanza hasta el 7,5 % del PIB, o sea 19 500 millones de dólares (2 % de evasión de IVA; 4,5 % de evasión del impuesto de primera categoría; 1 % del impuesto al global complementario).<sup>3</sup> A su vez, la corrupción en sus diversas formas no es exclusiva del sector público; es también un fenómeno que afecta al sector privado y a los mercados. Desde el mercado de drogas ilegales, el robo de madera y de obras de arte y el comercio de marcas falsificadas hasta fraudes en los mercados financieros, todo indica que el fenómeno de la ilegalidad en los intercambios de mercado es generalizado. De todo esto, está claro que el narcotráfico crece e incide en el poder territorial, que el lavado de dinero también crece y que ello se está expandiendo por todo el territorio nacional.

La aceleración digital, especialmente a partir de la pandemia, está provocando un cambio cultural que en el corto plazo va a afectar áreas como la educación, el trabajo, la cultura, la industria, entre

---

<sup>3</sup> La referencia al estudio de Jorratt está en Simón Accorsi Opazo y Gino Sturla Zerene, «Bajos impuestos y alta evasión: La receta chilena para el subdesarrollo», *Ciper Chile*, 25 de julio de 2020, disponible en <https://bit.ly/33Qif2f>.

muchas otras dimensiones de lo humano. Este cambio cultural no solo se relaciona con el desarrollo tecnológico, basado en ciencia y tecnología y orientado a aumentar la productividad, sino que provoca un cambio social, cuyas consecuencias no conocemos bien. Las tecnologías digitales profundizan las desigualdades que ya son importantes e introducen una nueva dimensión en estas.

### —LAS CAUSAS

Durante la dictadura se construyeron un conjunto de instituciones y estrategias macroeconómicas que transformaron el capitalismo chileno. Estas visiones neoliberales fueron complementarias y consistentes durante varios lustros durante la transición, pero después de tres décadas evidencian rendimientos decrecientes tanto en lo social como en lo económico. El gasto social per cápita en términos reales se ha casi cuadruplicado entre 1989 y 2019. Ello ha significado mayores beneficios para la población, pero al mismo tiempo la institucionalidad reproduce la desigualdad y el endeudamiento de las familias de menores recursos. Por su parte, la institucionalidad económica está construida sobre la idea de que el Estado debe ser subsidiario y que solo interviene cuando hay fallas de mercado. Esta idea plasmada en la Constitución y sus leyes derivadas ha debilitado el rol que el Estado puede cumplir y que sigue cumpliendo en países desarrollados.

El Estado chileno tiene una institucionalidad precaria y obsoleta. Es un Estado que opera fragmentado y con graves problemas de coordinación, sin combatir adecuadamente el abuso monopólico, el rentismo financiero, la depredación de la naturaleza y la corrupción. Asimismo, es un Estado que tiene persistentes excesos represivos, lo que evidencia la necesidad de la modernización de Carabineros, que debiera ser una institución sometida plenamente al poder civil. Además, es un Estado que no recoge las demandas de identidad y autonomía de los pueblos originarios. El Estado debe

modernizarse e incrementar la gobernanza basada en una democracia más rica y participativa.

La centralización de las decisiones ha limitado el fortalecimiento de capacidades en las regiones, sumado al hecho de que no disponen de recursos suficientes para responder a las necesidades y motivaciones de los habitantes de cada región. De esta manera, el país pierde un potencial enorme por no considerar el capital humano disponible en regiones y por los recursos que pueden transformarse en palancas de desarrollo, con opciones no solo en el país, sino que con valor exportable.

Por otra parte, las limitaciones de productividad están vinculadas al desaprovechamiento del capital humano, lo que está muy determinado por una educación escolar de mala calidad, en especial la educación pública y la técnica. La matrícula primaria y secundaria se aproxima a la media de la OCDE y la proporción de estudiantes en educación terciaria sobre la cohorte de edad entre 18-25 años está por encima de la media de la OCDE. Sin embargo, el modelo educativo está orientado principalmente a una formación que enfatiza ciertas disciplinas científicas, aunque ni siquiera lo hace bien en estas áreas, pues se centra en impartir conocimientos sin incorporar experimentación. Junto con esto, se observa un déficit en una educación integral que fomente la transdisciplina, la indagación basada en la observación y la colaboración, habilidades y capacidades fundamentales en el mundo actual. Esto se traduce en menores oportunidades para las personas, pero también en menor impacto en el sector productivo, en vista de una reducida creatividad e innovación al servicio de la creación de valor desde una perspectiva de desarrollo humano.

En forma complementaria al punto anterior, los limitados esfuerzos que ha realizado el país en un largo período en materia de investigación y desarrollo, altamente vinculados con innovación, colocan a Chile en una posición rezagada para producir saltos diferenciales en su matriz productiva, considerando no solo los sec-

tores exportadores más importantes, sino el surgimiento de nuevas industrias en el sentido amplio del término. Junto con esto, el desarrollo se ha reducido a impulsar el crecimiento económico, lo cual afecta la forma en que se piensa el aporte de la investigación y el fomento de la innovación, limitando el aporte que puede hacer la generación de conocimiento en las ciencias exactas y naturales, las ciencias sociales, humanidades y artes al desarrollo nacional, desde una perspectiva de bienestar multidimensional y ampliando los alcances de la innovación hacia lo social y cultural.

La debilidad de las políticas de desarrollo productivo evidencia que en Chile no se han logrado consensos en torno a un aspecto fundamental del crecimiento y el desarrollo. Las políticas públicas en materia de vivienda, educación, salud, trabajo, ciencia y cultura han privilegiado por un largo tiempo un enfoque individualista, descuidando así una mirada colectiva, dejando de lado el sentido de comunidad. El Estado y la sociedad civil no han sido capaces de responder y atender a los más desfavorecidos, en especial a los niños más vulnerables, pero también a los adultos con menos recursos y capacidades.

## El desarrollo que esperamos

Sin descuidar la importancia del progreso material asociado al crecimiento económico, es necesario adoptar un paradigma que permita incorporar las múltiples dimensiones del desarrollo.

Como muestra la evidencia, el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para superar la pobreza y mucho menos reducir desigualdades y discriminaciones. Tampoco ha sido suficiente el crecimiento económico para permitir la participación de ciudadanos y comunidades en las decisiones que afectan su bienestar. Este crecimiento no ha logrado reducir las persistentes brechas de género y la precarización laboral y ni siquiera

ha logrado reconocer la producción que realizan trabajadores no remunerados —habitualmente mujeres—, como lo son el cuidado doméstico de niños y niñas, personas enfermas y con discapacidad. El crecimiento económico no se hace cargo por sí solo del deterioro ambiental que producen los relaves mineros o de la sobreexplotación de bosques y aguas, ni de los problemas derivados del calentamiento global. Es evidente que un crecimiento social y ambiental desbalanceado acentúa estos problemas.

Una aproximación integral al desarrollo pone en su centro al ser humano y abarca dimensiones tan disímiles como la satisfacción de aspectos básicos de seguridad física y psicológica —incluyendo poder residir en ambientes no contaminados, de alimentación y bienestar material (consumo e ingresos), hasta el ejercicio de derechos políticos y civiles, económicos, sociales y culturales. Pero además incluye el reconocimiento de dignidades esenciales y de participación. Entre los objetivos del desarrollo están, por lo mismo, el bienestar económico y subjetivo, la expansión de las libertades y de los derechos, con balance medioambiental y participación ciudadana.

Se requiere una visión integral que tenga como propósito que mujeres y hombres, niñas y niños, puedan desarrollar todo su potencial humano. Donde toda persona tenga el derecho a participar plenamente en la sociedad, independiente de su origen social, raza, etnia, religión o género. Un desarrollo que permita a todos una vida digna compatible con las posibilidades de la sociedad y donde cada individuo sea respetado igualmente en su diversidad. Y que lleve a construir un país cuyo progreso se refleje en el progreso permanente de sus ciudadanos. Se trata de que el desarrollo considere a todos los habitantes del país. En este sentido, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas<sup>4</sup> representan un marco ordenador y orientador.

---

4 Véase ONU, «Objetivos de Desarrollo Sostenible» en <https://bit.ly/3hxAeTl>.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible no podrán concretarse en su totalidad si no se transforma el modelo basado principalmente en extracción de recursos naturales, considerando las oportunidades tecnológicas en cada industria y aprovechando lo que hemos logrado en la penetración de mercados globales, por ejemplo en las áreas de minería, acuicultura, fruticultura y forestal. Lo anterior no es posible si no se consideran aspectos sociales, ambientales y culturales del desarrollo.

En este marco, la ciencia y tecnología deben servir para ajustar el modelo productivo respetando el medioambiente. En paralelo, se requiere fomentar la investigación de base, la que permite generar y acumular conocimiento que luego podrá ser de utilidad para el desarrollo de conocimiento aplicado. Lo anterior incluye a las distintas áreas del saber: un desarrollo integral no solo requiere de más innovación y desarrollo para lograr los objetivos planteados en términos de productividad, sino que también requiere investigación que permita proponer nuevos marcos conceptuales e interpretativos desde los cuales mirarnos, cuestionarnos y ser capaces de imaginar más allá de lo establecido. En resumen, la inversión en investigación permitirá abrir caminos hacia otras miradas, generando una transformación cultural que permita abrir otras formas de desarrollo y bienestar.

Al mismo tiempo, debe democratizarse la gobernanza de la organización empresarial. Debe impulsarse una transición desde empresas que solo responden a sus dueños o accionistas, a empresas que son gobernadas por diversos *stakeholders*, como accionistas, trabajadores, comunidades aledañas y proveedores. Esto requiere de un cambio cultural de enorme importancia para Chile.

Finalmente es relevante comprender que, junto con considerar las características particulares del territorio y la cultura, es necesario también generar alianzas internacionales tomando en cuenta el escenario global, ya que este será el contexto donde debe desenvolverse el país, cada vez más inserto en una globalización en curso.

## La propuesta de desarrollo

### —UN MARCO CONCEPTUAL

A la luz del diagnóstico presentado, el desarrollo debe ser concebido en torno a un proyecto país de largo plazo, con mirada de treinta años, es decir, al año 2050. Esta propuesta, por supuesto, debe ser discutida de forma amplia con la sociedad civil, el sector privado y el sector público (entendido como no reducido a lo estatal, ni tampoco al Gobierno). Debe, además, considerar una participación diversa en términos de condición socioeconómica, género, grupos étnicos, territorio y etnias. Los ejes que se presentan a continuación consideran las dimensiones económicas, sociales, ambientales y culturales. Un Estado que empuje un cambio en el modelo de desarrollo debe considerar, además, que el presupuesto de la nación tenga una mirada de largo plazo, en torno a temáticas específicas de desarrollo prioritario.

1. Transformación de la matriz productiva hacia una matriz más diversificada, más compleja y más basada en el conocimiento y la innovación, considerando las dimensiones ambientales, sociales, económicas y culturales.

Se trata de desarrollar nuevas tecnologías que potencien la capacidad de agregar valor en las industrias más importantes que existen y en las que surjan a futuro. Para ello, primero se requiere impulsar una gran transformación de la institucionalidad de desarrollo productivo y de innovación, que es muy dispersa y no tiene condiciones para impulsar la tarea. En este sentido, es clave que esta institucionalidad pueda impulsar una política de desarrollo e innovación basada en desafíos y misiones concretas. Transitar hacia una nueva institucionalidad consensuada es probablemente el desafío más grande que un gobierno debe enfrentar en el corto plazo.

En segundo lugar, es altamente probable que las industrias más importantes del país sigan basadas en recursos naturales (minería,



fruticultura, acuicultura, pesquera, forestal, vitivinícola); el desafío es aumentar en forma significativa su eficiencia y productividad mediante el uso adecuado de tecnologías avanzadas, y haciéndolas sostenibles desde la perspectiva ambiental, social, económica y cultural. Para ello se requiere de un nuevo trato entre los sectores público, empresarial y social. Esto facilitará un trabajo de largo plazo para que estas perspectivas formen parte de su proceso de toma de decisiones. Cabe señalar que los mercados de exportación son crecientemente exigentes con sus proveedores en estas materias primas, lo que puede transformarse en barreras a nuestra industria. El Estado debiera incorporar estándares de clase mundial en el marco de las nuevas exigencias que afectan el quehacer de las empresas, en un proceso de largo plazo.

Al mismo tiempo, debe impulsarse el desarrollo de nuevas industrias basadas en nuevas tecnologías, considerando la biotecnología, la nanotecnología y las nuevas tecnologías de información que incluyen *big data* y *machine learning*, entre otras. Estas deben contar con una infraestructura digital de muy alta velocidad, resiliencia y capilaridad, lo que implica cambios regulatorios profundos en el sector de telecomunicaciones que no solo fomenten el desarrollo productivo, sino que protejan la privacidad de las personas. Para estos efectos, una opción que ha sido desarrollada en otros países es crear *clusters* tecnológicos en torno a estas industrias con empresas subcontratadas y otros proveedores. Estos *clusters* son nichos de oportunidad muy interesantes, pero que tradicionalmente han sido solo aprovechados por industrias extranjeras. El encadenamiento productivo ofrece enormes oportunidades de desarrollo para todos los agentes que participan, sin embargo, será necesario convocar al sector privado. El rol del Estado debiera ser de catalizador de estas iniciativas.

2. Desarrollo de diálogos que involucren a la sociedad civil, empresa y universidad para la construcción de capital social, es decir, generar confianza.

Se ha intentado potenciar de diferentes formas el emprendimiento en torno al ecosistema universitario a través de incubadoras, concursos de emprendimiento, etcétera. Han surgido varias iniciativas que han generado valor en el tiempo, pero hay que multiplicar estos casos de éxito y ampliar su radio de acción. En esta línea, es necesario fortalecer todo el ciclo educativo, desde la educación preescolar hasta la educación superior, con especial énfasis en la educación técnica y la educación continua, más conectadas con el sistema productivo. Se trata de disminuir las brechas entre la formación técnica y profesional a través de un énfasis en la educación basada en módulos específicos de conocimientos puntuales, que permitan la permanente actualización de conocimiento. Debe incentivarse la activa participación de las empresas en los esfuerzos de capacitación continua con mayor énfasis en el autoaprendizaje.

Generar mayor cercanía y confianza entre las empresas y/o emprendedores de diferentes áreas productivas, que se conecten con el potencial de conocimiento e innovación al interior de las universidades, representa un gran potencial de desarrollo para cada una de esas iniciativas y, en especial, para toda nuestra sociedad. Se trata de un círculo virtuoso donde todos ganan, y que abre mayores espacios de oportunidad para todos.

Esta debiera ser una iniciativa con un plan estratégico de largo plazo, donde participen en su elaboración representantes de todos los sectores, que construyan de manera simple una hoja de ruta que sea por todos compartida, que rescate los intereses de todos y que defina claramente las metas de mediano y largo plazo. Esta alianza virtuosa puede en parte ayudar a mitigar los efectos de la baja inversión en investigación y desarrollo de nuestras empresas, y, por otro lado, abrir oportunidades para que la ciencia y la academia puedan tener una conexión efectiva con las empresas, con el fin de agregar valor a través de la producción de conocimiento e innovación.

Existen muy buenas referencias al respecto en países como Estados Unidos, Alemania, Japón, Suiza, Australia y muchos otros, donde esta integración ha generado mucho valor. Por lo tanto, se podría generar una instancia de deliberación con expertos de alguno de estos países para analizar cómo implementar una conexión efectiva entre quienes generan conocimiento y quienes lo aplican.

**3. Impulso de la investigación y de la innovación en un trabajo conjunto en torno a objetivos específicos entre universidades, empresas y Estado.**

Tanto la pandemia como el estallido social revelaron la urgencia de contar con investigación de punta, coherente con una estrategia de desarrollo integral y sostenible. Chile requiere más investigación para generar conocimiento en múltiples áreas, que incluyen, entre otras, el desarrollo de nuevas fuentes de energía limpia y de tecnologías que nos hagan menos dependientes de la exportación de materias primas. Tenemos que impulsar estudios para generar nuevos recursos hídricos; de lo contrario, los que existen serán cada vez más escasos debido al cambio climático, con el consiguiente efecto negativo en la agricultura. También necesitamos generar conocimiento en salud para enfrentar problemas que afectan principalmente a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, como la epidemia de obesidad infantil y juvenil y el aumento de una población que envejece al ritmo de un país desarrollado y sin acceso a una salud de calidad.

Junto con esto, necesitamos los conocimientos de las ciencias sociales, las artes y las humanidades para abordar los aspectos sociales, culturales y políticos del desarrollo, algunos tan importantes como la cohesión social y la participación democrática. Es preciso elaborar un plan coherente y con visión de futuro que promueva el fortalecimiento de las ciencias y otras formas de conocimiento, como la investigación en humanidades y en artes. Este plan debiera contemplar el aumento en el número de investigadores: los países de la OCDE tienen, en promedio, ocho veces más investigadores

por millón de habitantes que nuestro país. Esto requiere diseñar e invertir en un plan que apoye la formación de investigadores y su posterior inserción, no solo en la academia sino que también en el sector productivo y en el ámbito público. Por otra parte, se requiere invertir en infraestructura y equipamiento para el desarrollo de capacidades en energía, análisis complejo de datos, biomedicina, electromovilidad, cambio climático, vacunas y biodiversidad, resguardo de patrimonio material e inmaterial, protección de derechos humanos y privacidad, entre otros. Sin embargo, como ya hemos dicho, el presupuesto para investigación, ciencia y tecnología en el país no alcanza el 0,38 %, muy por debajo de otros países (2,4 % es el promedio de la OCDE). Más aún, y en marcado contraste con otros países desarrollados que han aumentado significativamente su inversión en I+D en respuesta a la pandemia de Covid-19, recientemente se anunció una disminución de este presupuesto en 9 % para el año 2021, así como la suspensión del llamado a concurso de Becas Chile para el 2021. Este recorte frena la capacidad de los investigadores chilenos para desarrollar todas las capacidades y conocimientos que el país requiere con urgencia. Ponemos como ejemplo que Chile es líder mundial en la construcción de edificios sismo-resistentes, un logro que se pudo desarrollar a partir de la generación y aplicación de conocimiento de investigadores y profesionales chilenos.

La disminución del presupuesto para investigación representa una contradicción en un contexto en el cual las ciencias, la tecnología y la investigación en artes y humanidades nunca habían tenido tanta relevancia. Los desafíos del desarrollo requieren de conocimientos transdisciplinarios. La compartimentalización de las disciplinas y la hiperespecialización han provocado que problemas complejos sean mirados solo desde un punto de vista. Es fundamental que no caigamos en un discurso desarrollista con énfasis en lo económico, que nos llevaría, por ejemplo, a generar industrias con aporte de investigación local, pero con una cultura deplora-

ble, contaminante, con desigualdades sociales y territoriales enormes, y una política deslegitimada y con baja participación. Debemos considerar los peligros que eso significa para la democracia. El solucionismo tecnológico que se impone hoy en el discurso de nuestras autoridades y especialistas nos puede llevar fácilmente por ese camino. No solo se requiere mayor inversión en ciencias, humanidades y artes para enfrentar los desafíos —hay que considerar que el estallido social ha movido el terreno de las prioridades hacia áreas no consideradas suficientemente (desigualdad, democracia, participación, seguridad, por ejemplo) y donde se requiere investigación—, sino que también propiciar un cambio que permita un diálogo fluido entre disciplinas diversas para encontrar soluciones creativas y metodologías transdisciplinarias que permitan abordar los desafíos del desarrollo de forma integral.

Es importante recordar que no solo somos exportadores de materias primas y recursos naturales, sino que también los investigadores e investigadoras en Chile y sus conocimientos están siendo desaprovechados por la falta de políticas robustas y de largo plazo que apoyen proyectos inter y transdisciplinarios, y que además involucren a la ciencia que se hace en regiones. Se requiere un cambio de mirada, no solo en la institucionalidad vigente —el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación y la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo—, sino que también en las universidades. Finalmente, se requiere fomentar el intercambio de saberes entre la academia y las comunidades: el conocimiento experto debe dialogar con otras formas de conocer.

4. Desarrollo de nuevas industrias con alto valor agregado. Están emergiendo nuevos conocimientos de aplicación transversal que tendrán alto impacto en los procesos productivos de bienes y servicios, como la inteligencia artificial, la nanotecnología y la genómica, entre otros; además de actividades creativas (videojuegos, diseño, literatura, audiovisual y música), fuentes de energía renovable no convencionales y servicios de educación superior que

pueden ser puestos a disposición de toda América Latina. En este contexto, el Estado debe impulsar marcos regulatorios que estimulen el uso de estas tecnologías. Las empresas, por su parte, deben tener una mayor vocación por adoptar y desarrollar aplicaciones basadas en estas tecnologías.

En otro ámbito, las tecnologías de información ofrecen un amplio potencial de desarrollo, a partir de la infinita cantidad de aplicaciones que existen en distintos sectores productivos. El surgimiento de la inteligencia artificial, la realidad aumentada y el *machine learning* dan espacio para la formación de profesionales calificados y el desarrollo de soluciones de alto impacto, tanto para la demanda interna como para la exportación de servicios basados en estas tecnologías.

El sector cultural también es un eje que constituye un aporte al crecimiento económico de los países. En Chile la cultura representa el 2,2 % del PIB. A pesar de esto, el gasto público en el sector es del orden del 0,4 %. Esta baja tasa de inversión está vinculada no solo con una falta de valoración del aporte económico del área, sino que a una valoración instrumental de la cultura como objeto de consumo, o como una actividad que el Estado subsidia pero no garantiza. Junto con fortalecer sectores ya existentes, las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades de desarrollo de nuevas industrias en el área de videojuegos, diseño, música, cine y literatura, entre otros. Se trata, por lo tanto, de integrar las tecnologías de información y las nuevas tecnologías con especialidades creativas, como software educativo y de entretenimiento, entre otras opciones.

## Las acciones estratégicas basadas en un enfoque de misiones

Consideramos que la forma de abordar una política de desarrollo de largo plazo es mediante la definición de misiones como articu-

ladoras y orientadoras de los esfuerzos para mejorar el desarrollo del país. Se trata de hacer una convocatoria en torno a desafíos que den sentido y movilicen a la sociedad civil y a los distintos sectores productivos y sociales del país.

La experiencia de otros países que alcanzaron el desarrollo muestra la relevancia de combinar políticas para un crecimiento económico inteligente (basado en las ciencias, la tecnología y sobre todo en la innovación con base científico-tecnológica) con medidas que promuevan la inclusión, el bienestar social y la sostenibilidad medioambiental. Así se busca promover simultáneamente la actividad innovativa junto con abordar en forma novedosa desafíos o problemas colectivos, como el cambio climático, la falta de cohesión social, los desastres naturales o el envejecimiento.

Un enfoque orientado por misiones de la política de innovación y productiva se basa en mecanismos de coordinación público-privado para empujar acciones colectivas orientadas a resolver problemas o desafíos que enfrenta la comunidad y donde se requiere del desarrollo de actividades intensivas en conocimiento en varios ámbitos (sectores, tecnologías, ciencias, tamaños de empresas). Se trata de políticas públicas sistémicas orientadas a lograr objetivos específicos o a resolver grandes problemas relevantes para la sociedad. Las misiones son aquellas propuestas que conectan los desafíos sociales (por ejemplo, los que se derivan de los Objetivos de Desarrollo Sostenible) con proyectos específicos en donde se establecen objetivos claros, una métrica transparente y un plazo definido, que solo se pueden lograr mediante una cartera de proyectos de I+D y los cambios regulatorios necesarios para que las propuestas logren alcanzar la meta.

Para ilustrar este punto, consideremos un caso en el contexto chileno. En el contexto de la COP25, Chile firmó el compromiso de convertirse en un país carbono neutral para el 2050. Esta declaración cuenta con las características de una misión. Hay un plazo definido, una meta que cumplir que es fácilmente verificable según

una métrica preestablecida. Para lograrla se requiere un amplio conjunto de reformas, proyectos, inversiones en muchos ámbitos productivos, científicos y disciplinares. Es, evidentemente, un resultado que beneficiaría a la sociedad chilena, ya sea por los efectos en la salud o por la responsabilidad intergeneracional. Por su parte, esta misión puede ser fácilmente anclada a muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por la ONU y que requerirán de un enorme esfuerzo colectivo del país. Al igual que cuando Estados Unidos se planteó llegar a la luna en la década de los sesenta, muchos sectores productivos estadounidenses surgieron de dicha misión: alimentos funcionales, nuevos materiales, telecomunicaciones, avances significativos en la informática, control y un largo etcétera con grandes efectos en la productividad y en nuevos empleos. No es difícil imaginar que ámbitos como el hidrógeno verde, la electromovilidad, nuevos sistemas de transporte, soluciones arquitectónicas, como también el desarrollo de nuevo conocimiento en áreas tan amplias como la física, la química, la biología y ramas completas de la ingeniería se vean involucradas en esta misión de descarbonización. Algunas soluciones podrán ser adquiridas en el extranjero, pero otras, dadas nuestras ventajas evidentes en el ámbito solar, eólico y minero, no solo pueden ofrecer soluciones hechas localmente, sino que generar potencialmente nuevos sectores, productos y servicios que alcancen un horizonte internacional.

Para lograr lo anterior, se requiere un gran nivel de coordinación de los esfuerzos públicos, privados, científicos, universitarios y de otros actores relevantes, todos combinados con políticas de oferta, pero sobre todo de demanda, que logren financiar y dar los incentivos suficientes para llevar adelante esta misión. Probablemente se deberán definir y estructurar submisiones —como lo hace hoy el Reino Unido o la Unión Europea— ancladas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Será parte del trabajo poder estructurar y definir un par de misiones.



Tal como se mencionó, las misiones tienen que tener sentido para los ciudadanos. No se trata del desarrollo de sectores productivos o de disciplinas científicas *per se*, sino de un objetivo cuyo fin último es mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos. Y esto puede —tal como la evidencia sugiere— generar nuevos sectores o empresas, conocimiento o tecnologías capaces de incrementar la productividad, las exportaciones y crear empleos de mejor calidad. En síntesis, un mayor y mejor desarrollo, y cuyos beneficios son principalmente sociales.

Uno de los primeros pasos será, en consecuencia, definir y estructurar algunas de estas misiones. Si bien no es menester de esta comisión hacerlo, especialmente considerando que las misiones deben ser discutidas ampliamente por la ciudadanía, podemos mencionar algunas:

- » Chile descarbonizado para el 2050, considerando energías renovables no convencionales
- » Agricultura inteligente para una industria alimentaria de alcance global
- » Mejor calidad y expectativa de vida hacia el fin de la próxima década
- » Educación, conocimiento e indagación fomentados por la colaboración y el trabajo colectivo
- » Alimentación sana para combatir la epidemia de obesidad infantil y juvenil
- » Desarrollo de nuevas industrias con valor agregado basadas en las tecnologías de información
- » Identificación y protección de la biodiversidad
- » Formación de una cultura de sostenibilidad

Una mirada en base a misiones no sustituye sino que complementa el esfuerzo que el país hace y debe hacer en el futuro para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Este marco ayuda a organizar de mejor manera los esfuerzos adicionales, en especial

en el ámbito de las ciencias y el conocimiento, la tecnología, la innovación y el emprendimiento, al darle consistencia, dirección y métrica a los esfuerzos que se desplieguen.



MESA



**Medioambiente,  
cambio climático  
y biodiversidad**

---

Proponemos que la economía esté al servicio de la vida sobre el planeta y el vivir bien, tanto de humanos como no humanos, en armonía con su entorno y entre sí, considerando tanto las actuales como las futuras generaciones de las distintas especies que habitan la Tierra.

## Introducción

Este documento es fruto del trabajo conjunto de un grupo ciudadano diverso, transdisciplinario y con integrantes que han entregado su aporte desde distintos territorios. A partir de nuestro trabajo nos sentimos obligados a contar lo que ocurre ambientalmente en nuestro país, así como alertar sobre las consecuencias del modelo de desarrollo extractivista y la inacción del Estado en su regulación. Esta lógica es la que ve al territorio como un recurso económico que se explota hasta que se agota, atentando contra la permanencia de la diversidad sociocultural y biológica en Chile.

El medioambiente no se ha comprendido de manera holística ni sistémica y solo se ha contemplado como algo accesorio y estético; se desconoce que es el contexto donde se desarrolla la vida, incluyendo la nuestra, y se desestima por completo que su deterioro afecta directamente la salud humana, los ecosistemas y la economía.

Queremos proponer algunas iniciativas que nos parece urgente implementar, contemplando el contexto social y climático que estamos enfrentando. Necesitamos un desarrollo que ponga a la vida y el bienestar (en un sentido amplio) en el centro, pensando en el largo plazo y en las futuras generaciones. Tenemos la convicción de que el Estado de Chile debe ser garante de alternativas más armó-

nicas, donde la economía de mercado sea desplazada como pilar y guía de la política pública.

Nuestra propuesta abarca el medioambiente de manera integral, considerando los subsistemas naturales, socioculturales y construidos, y las interacciones entre todos ellos, de manera tal de abordar la sostenibilidad del sistema en su conjunto. El diagnóstico que se presenta a continuación abarca precisamente estos tres subsistemas; incorporamos también la salud humana como un tema transversal a todos ellos y donde se manifiesta el carácter integrado del medioambiente.

Cabe hacer notar que, si bien nuestro enfoque es integral, no es exhaustivo, en el sentido de abarcar todos los componentes dentro de cada subsistema. Lo que queremos mostrar a partir de los temas escogidos es la fragilidad de nuestro medioambiente y la vulnerabilidad de quienes habitan los distintos territorios afectados por un entorno degradado, de modo tal de remarcar el sentido de urgencia de las temáticas ambientales y el imperativo ético de la acción respectiva.

## Diagnóstico

### —MEDIOAMBIENTE NATURAL

#### Gambio climático y biodiversidad

Según la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Chile presenta siete de nueve criterios de vulnerabilidad climática.<sup>1</sup> A pesar de ello, actualmente hay 119 conflictos socioam-

---

<sup>1</sup> Los nueve criterios son: 1) áreas costeras de baja altitud; 2) zonas áridas y semiáridas; 3) zonas de bosque; 4) territorio susceptible a desastres naturales; 5) áreas propensas a sequías y desertificación; 6) zonas urbanas con contaminación atmosférica; 7) ecosistemas montañosos; 8) países de baja altitud y países insulares; 9) países sin litoral y de tránsito. Chile presenta los criterios 1 a 7.

bientales en el país según el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH): en el 87 % de ellos se ha vulnerado el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, en el 46 % se ha afectado el derecho a la salud física y mental, en el 44 %, el acceso al agua y en el 32 %, el territorio indígena.<sup>2</sup> Estas cifras revelan una impresionante permisividad ambiental y escasa fiscalización por parte del Estado, y demuestran que la planificación territorial y la institucionalidad ambiental solo se preocupan de compatibilizar proyectos de inversión con el medioambiente, favoreciendo políticas extractivistas y economicistas que buscan crecimiento ilimitado en un país finito, sin considerar las repercusiones que esto tiene en la población y en la biodiversidad.

En términos de biodiversidad, si bien no existe un catastro completo de las especies en Chile, el 65 % de las especies conocidas y clasificadas se categorizan como *vulnerables*, *en peligro* o en *peligro crítico* (Universidad de Chile, 2019). El *Informe País 2018* elaborado por la Universidad de Chile identifica como las principales amenazas para la biodiversidad a la pérdida y degradación de hábitats por cambio de uso de suelo; la contaminación y sobreexplotación de ecosistemas por diversos elementos y compuestos químicos pesados; la expansión de especies exóticas invasoras; y el cambio climático. «Todas estas amenazas actúan en conjunto y de forma sinérgica, por lo cual no pueden ser estudiadas ni enfrentadas de manera aislada, sino que de manera global» (Universidad de Chile, 2019: 11).

En dicho contexto, resulta apropiado revisar la condición actual de los ecosistemas terrestres. El año 2015, el Ministerio del Medio Ambiente concluyó que «de un total de 127 pisos vegetacionales (clasificación de ecosistemas terrestres), 63 de ellos se encuentran amenazados, los que equivalen al 49,6 % del total de los ecosistemas

---

<sup>2</sup> Véase el «Mapa de conflictos socioambientales», disponible en el sitio del INDH: <https://mapaconFLICTOS.indh.cl/#/>.

existentes en el país» (Universidad de Chile, 2019: 11). La mayor pérdida de superficie se observa entre las regiones de Valparaíso y de Los Lagos, sectores geográficos que aglomeran a buena parte de la población del país. Esta situación se ha visto agravada por el cambio climático, que en la zona central de Chile se ha manifestado en una fuerte disminución de las precipitaciones (la sequía se arrastra desde el 2010) y el aumento de monstruosos incendios forestales.

Por su parte, los ecosistemas acuáticos continentales son especialmente frágiles, en particular los humedales, normalmente muy ricos en biodiversidad, pero amenazados por la acción antrópica, tanto global como local (cambio climático, expansión urbana, quemadas, deforestación, introducción de especies exóticas, contaminación agrícola, industrial y domiciliaria, etcétera). De esta manera, se han visto afectados, los humedales altoandinos, los humedales de turberas y los costeros (Biblioteca del Congreso Nacional, 2017; Universidad de Chile, 2019). La frágil interfase costera, con sus humedales, bahías y vegetación marina, es un espacio que actúa como barrera natural que protege la línea de la costa a la vez que cobija una gran cantidad de organismos vivos que en sí conforman complejos ecosistemas que son sitios de reproducción, de descanso de migración y base de cadenas alimentarias de aves y otros animales, por lo que deben ser protegidos preventivamente.

En relación con los ecosistemas marinos en Chile, no existen estudios acerca de la pérdida de biodiversidad, aunque es probable que la contaminación por desechos industriales y domésticos, cultivos del salmón, pesca indiscriminada, puertos, centrales termoelectricas y cambio climático, entre otros, estén afectando seriamente estos ecosistemas, lo que hace urgente el abordaje de este tema.

### Bosques y matorrales nativos

Históricamente, los bosques y matorrales nativos de Chile han sido sometidos a una fuerte presión antrópica. Estos ecosistemas se han concebido como una fuente infinita de recursos (extracción de



leña, madera para construcción, frutos, semillas, entre otras actividades) de la que se han obtenido bienes sin considerar su dinámica natural y, menos aún, su capacidad de soportar dichas acciones, las que muchas veces han estado bastante lejos de ser sustentables.

A lo largo de la historia de Chile a menudo estos ecosistemas han sido vistos como un estorbo para el desempeño de otras actividades económicas, lo que ha llevado a la destrucción de millones de hectáreas mediante el fuego y el cambio en el uso de la tierra, como la urbanización y la industria de los sectores agrícola, ganadero, forestal, inmobiliario, energético y minero, entre otros. Al destruir estos ecosistemas se afecta la regulación del clima local, aumenta la erosión de los suelos (por efecto del viento y por el escurrimiento de las aguas lluvia), se pierde la estabilidad del suelo aumentando el riesgo de remoción en masa, desaparecen fuentes de agua natural y se intensifican las sequías, se reduce la biodiversidad, aumenta la extinción de especies y se pierde la capacidad de captura de dióxido de carbono (uno de los gases de efecto invernadero responsable del calentamiento global).

Existe una presión tremenda sobre bosques y matorrales nativos, lo que es sumamente preocupante considerando el contexto climático en que nos encontramos, pues servicios ecosistémicos que se consideraban infinitos pueden perfectamente desaparecer para siempre. En la actualidad, la institucionalidad forestal que vela por el cuidado de estos ecosistemas es privada y dependiente del Ministerio de Agricultura, con instrumentos muy limitados y no sincronizados con la realidad territorial. Por ello, el gran desafío en los tiempos del cambio climático y de escasez de agua es contar con una institucionalidad forestal fortalecida e independiente, que evite la sustitución de estos ecosistemas y que cuente con instrumentos efectivos para promover la obtención de bienes de manera sustentable y responsable, reduciendo la fragmentación de ecosistemas y aumentando la superficie de bosques y matorrales nativos en los territorios mediante su restauración.

## Desierto

El desierto de Atacama es un territorio vivo. El cúmulo de conocimientos y de nuevos antecedentes sobre su extraordinaria herencia natural y cultural así lo demuestran. Es imperativo trabajar para modificar aquella percepción instalada de que en el desierto de Atacama «no hay nada». Cuando se miran las grandes cifras de superficie y población de la llamada Macrozona Norte (desde Arica y Parinacota a Coquimbo), se puede ver que representa el 40 % del territorio continental de Chile, es decir, unos 30 millones de hectáreas, pero su población total apenas representa el 12 % del país. Estamos frente a extensos territorios con una baja densidad poblacional. Sin embargo, su ruralidad tiene una rica presencia indígena, con prácticas ancestrales en relación con la naturaleza. Es de allí que emerge su enorme herencia cultural<sup>3</sup> que, entre muchos otros ejemplos, alberga la existencia de las momias más antiguas del mundo.<sup>4</sup>

Si tan solo se considera la biodiversidad de la flora terrestre, sus datos son sorprendentes, ya que es muy posible que en este desierto se albergue entre un 20 % a un 25 % de la flora nativa continental de Chile. Y no es cualquier flora, sino una que se ha adaptado a las condiciones de extrema aridez imperantes, lo que la coloca en un lugar de elevada importancia *ad portas* de los efectos del cambio climático, que hará cada vez más árido el país en los próximos ochenta años. Así, por ejemplo, de acuerdo con el *Catálogo de la flora vascular* (Rodríguez y otros, 2018), se aprecia que la Macrozona Norte aporta una importante cantidad de plantas vasculares con respecto al territorio del país: Arica y Parinacota, 596 (12,5 %);

<sup>3</sup> Véase «El intérprete del Desierto. Entrevista a Lautaro Martínez», *Manual de Sobrevivencia*, 17 de noviembre de 2017, disponible en <http://manualesobrevivencia.cl/?p=525>.

<sup>4</sup> Andrea Jeftanovic, «Las momias más antiguas del mundo», *El País*, 9 de octubre de 2018, disponible en <https://bit.ly/3ofHOTJ>.

Tarapacá, 697 (14,9 %); Antofagasta, 1 011 (21,7 %); Atacama, 1 151 (24,7 %); y Coquimbo, 1 659 (35,6 %). A lo anterior hay que agregar animales, hongos y bacterias, que otorgan una gran biodiversidad a este *vacío* paisaje.

Actualmente, el desierto presenta dos tipos de amenazas: 1) los efectos del cambio climático, pues se pondrán a prueba las capacidades adaptativas de varias especies, y la biodiversidad más afectada será la relacionada a cursos de agua permanentes o intermitentes; 2) los impactos actuales en la flora, la fauna y la diversidad microbiana por la fragmentación de hábitats debido a la instalación de infraestructura caminera, explotación minera, malas prácticas (por ejemplo, se usa el desierto como depósito de basura o se organizan *rallies*), extracción de aguas para diversos procesos industriales, tanto de cursos superficiales como de aguas subterráneas, que superan las capacidades de recarga de acuíferos (ni siquiera se cuenta con información segura, pero se están destruyendo, por ejemplo, los humedales altoandinos). Este tema se multiplica si se agrega la extracción de sales de litio, que se obtienen de salares en un proceso que consiste justamente en grandes piscinas de evaporación para que las sales precipiten. Dada la rica y noble herencia que el desierto aporta al país, no puede ser olvidado u omitido; hay mucho que aprender de él. Históricamente, el desierto ha sido clave para el desarrollo económico de Chile, sin considerar su importancia natural y ancestral.

### Aguas continentales

Las aguas continentales aluden al agua dulce que se encuentra en el continente, ya sean superficiales (ríos, esteros, lagos, lagunas y embalses) o subterráneas (napas o acuíferos) y cuyo origen son las precipitaciones líquidas y sólidas que se compactan y consolidan en forma de glaciares. Chile tiene el 82 % de todos los glaciares de América del Sur, los cuales además tienen un impacto sobre el cli-

ma. Estos glaciares están hoy en peligro por la actividad minera y el cambio climático. En Chile, todas las aguas están normadas a través del Código de Aguas de 1981, instrumento legal que las considera separadamente, a pesar de que, naturalmente, glaciares, aguas superficiales y subterráneas interactúan en el territorio (Ministerio de Obras Públicas, 2016).

El escenario hídrico en Chile es desalentador: desde el 2010 el país está en una situación catalogada como *megasequía* (CR2, 2015) desde la región de Coquimbo hasta la región de La Araucanía. De acuerdo con los registros de la Dirección General de Aguas (DGA), hasta agosto del 2020 había 138 comunas con decretos vigentes de escasez distribuidas entre la región de Coquimbo y la del Maule.<sup>5</sup> Chile es uno de los países más propensos a enfrentar una disminución del suministro de agua por los efectos combinados del aumento de las temperaturas en las regiones críticas y los cambios en los patrones de precipitación.<sup>6</sup>

Cerca de un 25 % del déficit de precipitación durante la megasequía es atribuible al cambio climático antrópico y se proyecta una reducción en la precipitación anual de hasta un 30 % respecto al promedio del 2015 en Chile central hacia fines de este siglo (CR2, 2015). Además, la gestión de los recursos hídricos concentra el 44 % de las posibles causas del problema, el aumento de la demanda, el 17 %; la contaminación del agua, el 14 %, seguida de la disminución de la oferta con el 12 %.<sup>7</sup>

El Código de Aguas actual no puede lidiar con problemas como el cambio climático o la sustentabilidad de los ecosistemas (Bauer,

---

<sup>5</sup> Véase el cuadro de los Decretos de Escasez Hídrica a abril de 2021, disponible en <https://bit.ly/3hm4XCM>.

<sup>6</sup> World Resources Institute, «Ranking the World's Most Water-Stressed Countries in 2040», disponible en <https://bit.ly/3eIDtFH>.

<sup>7</sup> Véase el sitio de la Fundación Chile, «Escenarios hídricos 2030», disponible en <https://fch.cl/iniciativa/escenarios-hidricos-2030/>.

2014). La Dirección General de Aguas tiene atribuciones para otorgar derechos de aprovechamiento, pero una vez otorgados, transfiere su gestión al sistema privado, muchas veces no organizado a escala de cuencas y sin contar con las atribuciones necesarias en materias ambientales (Delgado Schneider, 2019).

El Banco Mundial (2013) identificó, entre los principales problemas de la institucionalidad, la falta de consolidación e integración de la información generada por las instituciones involucradas en la gestión del agua (más de cuarenta organismos del Estado), la falta de mecanismos para compartir esta información, la inadecuada delimitación y coordinación de funciones, la ausencia de una autoridad política superior que coordine, la competencia presupuestaria entre diversas instituciones involucradas en la gestión del agua y la falta de coordinación de los actores responsables de la gestión del agua a nivel local.

Otra importante barrera en la gestión hídrica en Chile es la falta de datos hidrometeorológicos y de aguas subterráneas, lo que impide su monitoreo, administración y propuestas de soluciones. Hubbard (1994) propone una estación de temperatura cada 60 km y una de precipitaciones cada 5 km, pero en Chile hay una estación de precipitación por cada 818 km<sup>2</sup> y una de temperatura por cada 1364 km<sup>2</sup>; mientras para las aguas subterráneas, la Dirección General de Aguas (DGA) posee 67 pozos de monitoreo distribuidos en 12 regiones y 20 acuíferos (Stehr y otros, 2019). En cuanto al monitoreo de la calidad, se cuenta con 829 estaciones para este fin (Ministerio de Obras Públicas, 2016).

### Borde costero

El Decreto Supremo 475 de 1994 estableció la «Política Nacional de Uso del Borde Costero». Ahí se define como tal a aquella franja del territorio que comprende los terrenos de playas fiscales situados en el litoral, sus accidentes geográficos, como playas, bahías,

ensenadas, golfos, estrechos y canales interiores y el mar territorial de la República, que se encuentran sujetos a control, fiscalización y supervigilancia de la Subsecretaría de Marina del Ministerio de Defensa Nacional.

La zona costera es el área de interacción entre la tierra, el mar y la atmósfera. Se trata de espacios limitados y frágiles, que contienen recursos tanto renovables como no renovables y donde se produce el natural diálogo entre la vida continental y la vida marítima, actividad esencial para la sobrevivencia y el goce de la vida humana en particular. De allí surge la urgente necesidad de compatibilizar los usos y actividades que en ellos se desarrollan.

Sin embargo, hemos visto cómo a lo largo de la historia estos espacios han sido copados por la producción industrial (puertos, termoeléctricas, salmoneras, acopios de desechos y plantas industriales de diversa índole), sofocando cada vez más esta vital interfase. Al respecto, la zonificación de uso del borde costero, que ha emergido como un instrumento de la política antes citada, ha resultado ineficaz para abordar los temas ambientales de la franja litoral de nuestro país, ya que ha sido un proceso lento que debe conjugar intereses públicos y privados, que en la mayoría de los casos ha obviado las consultas indígenas; por otra parte, no se trata de un instrumento normativo, sino meramente indicativo.

Hoy es imprescindible que el Estado promueva una política renovada y moderna del uso y recuperación del borde costero, que tenga una preocupación por la preservación de playas y humedales en riesgo tanto por la contaminación antrópica como por los efectos del cambio climático: es necesario alejar de estos espacios toda actividad contaminante y que inhiba la proliferación de la vida.

## —MEDIOAMBIENTE SOCIOCULTURAL

### Diversidad cultural

Chile es un país culturalmente diverso, a pesar de los esfuerzos desde los inicios de la República por construir un Estado-nación homogéneo y de los efectos de la globalización en nuestro territorio. Esa diversidad cultural se relaciona con nuestros pueblos indígenas (que en la actualidad son al menos nueve), los grupos de inmigrantes históricos y recientes, y las diferentes culturas urbanas y rurales, las del norte, del centro y del sur, las insulares y las continentales. Esta diversidad constituye un potencial creativo para el país, especialmente importante ante la crisis multidimensional que nos afecta, pues nos permite abrirnos a otras formas de ver el mundo y explorar nuevas posibilidades de aumentar nuestra resiliencia y enfrentar los desafíos de hoy y mañana. En lo que sigue, y considerando su importancia para el medioambiente, nos referiremos a nuestros pueblos indígenas, sin por ello negar la diversidad y riqueza cultural que aportan otros grupos culturales a nuestro país.

Hace quinientos años nuestro continente fue ocupado a la fuerza por europeos que impusieron su cultura antropocéntrica, patriarcal y colonialista, exterminando a casi el 90 % de los habitantes indígenas. La cultura occidental impuso una concepción de mundo en la que el ser humano ya había perdido los lazos con la naturaleza y despreciaba la visión holística y espiritual de los pueblos indígenas. Con esta visión sembró las bases de su concepción de desarrollo en que la sociedad y la naturaleza constituyen una fuente de riqueza inagotable y debe ser domesticada y explotada, e impuso así una definición utilitarista y racionalista del desarrollo basado en el conocimiento científico-técnico y en la depredación.

Para los pueblos indígenas, los seres humanos están en una relación de interdependencia con el medioambiente, al igual que todos los seres vivos, las montañas, los ríos y la naturaleza en general. El concepto de toda vida sin excepción (*itrofill mongen* en mapu-

ningún) involucra una visión sistémica en la que cada acción tiene repercusiones en todos los elementos del medioambiente y hacen que cada ser vivo deba buscar la forma, ya sea espiritual o física, de mantener el necesario equilibrio para la vida de todos (Ñanculef Huaiquinao, 2016). El medioambiente no solo está formado por lo que se ve; también existe algo sagrado que cuida del equilibrio de cada espacio y ser natural, y debe ser conocido y respetado. Sin embargo, esto se desestimó, lo que ha provocado fuertes desequilibrios en los ecosistemas de todo el planeta, poniendo en riesgo a los pueblos indígenas por ser los más entrelazados con el medioambiente y, por ende, los más vulnerables a su destrucción.

Las culturas tradicionales han contribuido a generar una enorme diversidad de recursos, que a lo largo de la historia se han expandido por todo el mundo.<sup>8</sup> Todos los sistemas alimentarios tradicionales están siendo amenazados por la crisis del agua, el cambio climático, la expansión de monocultivos, los pesticidas, las enfermedades, la reducción continua de sus ya limitados territorios, los incendios, la desaparición de sus plantas medicinales y la consiguiente pérdida de sus conocimientos y prácticas ancestrales (Cunningham y otros, 2008).

En América Latina hay diversos pueblos indígenas que ven cómo su precario medioambiente está siendo depredado. Chile no es una excepción. En el caso de la región de La Araucanía, se implantó en los años ochenta un modelo económico basado en la industria forestal que produjo un cambio drástico en el uso del suelo. Para tener una idea del cambio productivo basta indicar que, al alero del Decreto 701, entre los años 1975 y 2011 se plantaron más de 630 mil hectáreas de pinos y eucaliptos (Jaramillo, 2013). La zona centro sur de Chile posee casi un veinte por ciento de suelo cultivado con especies exóticas forestales, equivalente a 2,8 millones de

---

<sup>8</sup> «6 formas en que los pueblos indígenas ayudan al mundo a lograr el #HambreCero», FAO, 9 de agosto de 2017, disponible en <https://bit.ly/3uLDjmn>.



hectáreas, lo cual ha significado, dada la alta densidad superficial de estos cultivos, una presión enorme sobre los recursos hídricos y una disminución sistemática de los cursos de agua superficiales.

Hoy tenemos la necesidad de recuperar la riqueza de las visiones holísticas indígenas para abordar la complejidad de los problemas que enfrentamos, en especial desde el punto de vista del medioambiente. El Estado chileno ha propiciado políticas que han agudizado conflictos, como la política de gestión del agua, la baja participación de las comunidades frente a megaproyectos, la limitada legislación ambiental, el subsidio a empresas altamente contaminantes, etcétera. Además, están los efectos del cambio climático, que coloca a los pueblos en general y a los pueblos indígenas, en particular, en una vulnerabilidad sin precedentes respecto de la supervivencia de sus culturas. Las carencias en el sistema de educación respecto del reconocimiento de los pueblos indígenas —que son presentados como parte de la historia pasada y generalmente explicados desde autores no indígenas— contribuye además a perpetuar el desconocimiento, la discriminación y el racismo presentes en gran parte de la sociedad chilena. Por estas razones es importante garantizar el reconocimiento y cuidado de los pueblos indígenas, su cosmovisión, su cultura, su lengua, su hábitat, su modo de vida y su relación con el territorio.

## —MEDIOAMBIENTE CONSTRUIDO

### Medioambiente urbano

Chile es un país eminentemente urbano: el 90 % de su población se define como tal, según el censo de 2017. Esta población ocupa una ínfima parte del territorio nacional, menor al 1 % de su territorio continental sudamericano.<sup>9</sup> No por ello la situación ambiental de

---

<sup>9</sup> Según información del año 2012, proporcionada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Rodríguez Seeger (2013) estima que la población urbana en Chile se concentra en el 0,5 % del territorio continental sudamericano.

las ciudades debiera dejar de importarnos; muy por el contrario, es en ellas donde se localiza la mayor cantidad de fuentes fijas y móviles que contaminan el aire y afectan a la mayoría de las personas que residen en nuestro país. Una situación similar se observa respecto de la contaminación de las aguas, la contaminación y erosión de suelos y la disminución de la biodiversidad, entre otros problemas que afectan a los componentes naturales del medioambiente urbano, y que se gatillan por la fuerte presión económica y demográfica sobre un espacio reducido.

Chile es el país que alberga a doce de las quince ciudades con más contaminación del aire de América Latina y el Caribe.<sup>10</sup> El indicador global de biodiversidad y hábitat indica que Chile se encuentra en el lugar 106 de un total de 180 países (hay que considerar que la primera medida de adaptación en ciudades frente al cambio climático es proteger las áreas de biodiversidad urbana) (Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, 2019). Además, Chile tiene en promedio 4,2 m<sup>2</sup> de áreas verdes por habitante, muy lejos de los 9 m<sup>2</sup> por habitante sugeridos por la OMS (CCHC, 2018).

Mención aparte merece la especulación de los agentes inmobiliarios sobre los suelos, que presionan con sus proyectos sobre suelos agrícolas y forestales, o bien, gatillan y/o exacerbaban riesgos siconaturales, con los consecuentes perjuicios para la población más vulnerable. Aunque el crecimiento en extensión también es propiciado por el propio Estado —no solo por la permisividad de sus instrumentos de regulación o la falta de fiscalización, sino también porque busca los suelos de menor costo para instalar complejos de viviendas sociales, sin considerar los efectos que esto tiene en el transporte, la contaminación del aire y la calidad de vida de la propia población «beneficiada»—, muchas veces es la población más pobre la que se ve obligada a ocupar áreas de riesgo en virtud

---

<sup>10</sup> «Chile alberga 12 de las 15 ciudades más contaminadas de América Latina y el Caribe», *Futuro 360*, 26 de febrero de 2020, disponible en <https://bit.ly/3uHaMyt>.

del alto costo del suelo urbano. De esta manera, son esas personas las que ocupan zonas de inundación o anegamiento, de peligro de remoción en masa, de erupciones volcánicas, etcétera.

La alta segregación socioespacial que exhiben las ciudades chilenas tiene un importante correlato en el medioambiente construido. Mientras los sectores más acomodados gozan de una infraestructura urbana similar a la de los países más desarrollados, los sectores más pobres se ven enfrentados a serias carencias de infraestructura, ya sea vial, de vivienda, de salud, de educación, de áreas verdes, de comercio u otras. Y es justamente en las cercanías de estos sectores donde se instala la infraestructura no deseada, como industrias contaminantes o rellenos sanitarios, entre otros. Esto genera un descontento generalizado en la población urbana más vulnerable.

Cabe agregar que las condiciones ambientales difieren de norte a sur, y con ello los desafíos que unas y otras ciudades deben enfrentar, ya sea en términos energéticos, de contaminación, de riesgos socionaturales y, por cierto, de gobernanza urbana. Los intereses y poderes en juego en una ciudad, la organización ciudadana, la disponibilidad de instrumentos de planificación urbana y ordenamiento territorial, las alternativas reales de participación pública, entre otros factores, inciden en el tipo de problemas que cada una tiene y en la posibilidad de superarlos.

### Medioambiente rural

El medioambiente rural puede definirse en función de dos criterios: 1) como un espacio amplio y continuo, con baja densidad poblacional, constituido principalmente por campesinos e indígenas; y 2) según las actividades que se desarrollan en ese espacio, el peso que tienen los usos artificiales del suelo y la infraestructura instalada.

El territorio rural se caracteriza por las actividades agrarias, y porque los usos artificiales son menores que en las ciudades y sus

municipios son relativamente pequeños. La pobreza y la desigualdad en el mundo rural es consecuencia de la habitual desregulación que lo rige, producida por la precaria legislación y débil fiscalización. No olvidemos que en Chile han existido diferentes formas de tenencia de la tierra, desde el inicio de la colonización española hasta la actualidad, las que han incidido notablemente en el desarrollo social, político y económico del país. Pero este desarrollo ha traído de la mano la expoliación de las riquezas naturales del país, la expansión sin freno de la frontera agrícola (plantaciones frutícolas como los paltos, por ejemplo), el avance acelerado de proyectos inmobiliarios, el manejo arcaico de la ganadería (que ha traído como consecuencia la degradación de ecosistemas forestales y praderas nativas y artificiales). Todas estas acciones en conjunto han provocado la pobreza y el confinamiento de las comunidades en territorios desamparados.

Algunos de los problemas más importantes que afectan al espacio rural tienen relación con el acceso a servicios e infraestructura, que son fundamentales para el bienestar humano: acceso a la salud, a la vivienda y a la educación. A ello se deben agregar las precarias fuentes laborales, la falta de participación ciudadana y organización social, y la necesidad de restauración ecológica e hidrológica para mantener a la población en su territorio y evitar que migre hacia las grandes urbes en busca de un futuro mejor. Cualquier esfuerzo para superar la pobreza y la desigualdad del mundo rural debe comenzar con favorecer su acceso a los derechos básicos de convivencia y, por tanto, por mantener su población en su territorio, propiciando el desarrollo local.

Finalmente, es importante distinguir entre propiedad y patrimonio. En el caso de la dotación de riquezas naturales renovables y no renovables en un territorio determinado, esta es considerada la base del desarrollo para su comunidad, por lo que se trata del *patrimonio* de dicha comunidad y no de la *propiedad* de esa comunidad. Esta diferencia es vital para lograr un entendimiento básico en aras

de conseguir la utilización sustentable de sus riquezas naturales. Para iniciar la reactivación, debemos terminar con la expoliación.

### Impacto ambiental de megainfraestructuras

Los proyectos de megainfraestructuras en los ámbitos energético, minero y de transporte son una fuente importante de conflictos medioambientales en Chile, porque usualmente se asientan en espacios no regulados por la planificación territorial. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo cuenta con instrumentos de carácter normativo sobre este tipo de proyectos, pero que apenas logran regular menos del 1% del territorio nacional. Es cierto que en ese 1% se concentra el 90% de nuestra población, pero no es donde preferentemente se localizan estos megaproyectos.

Los lugares de emplazamiento son elegidos por los mandantes de los proyectos, tanto privados como públicos, pero siempre bajo una óptica eminentemente económica y técnica, aun cuando se califiquen como de interés público. Se consideran características geomorfológicas, edafológicas y climáticas, el mercado potencial y la cercanía a diversas fuentes de recursos naturales o a otras infraestructuras, pero no hay consideraciones ecológicas, sociales, ni culturales, ni sobre las aspiraciones de las personas respecto de su propio territorio.

Por ley, los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualquiera de sus fases, deben ingresar al Sistema de Evaluación Ambiental. Si bien la ley establece las condiciones para presentar un estudio o una declaración ambiental, muy frecuentemente se elude la realización de un estudio y el titular del proyecto simplemente presenta una declaración ambiental, minimizando así los efectos o impactos adversos de su proyecto. En uno y otro caso, el titular del proyecto asume la responsabilidad del desarrollo y financiamiento del instrumento utilizado, de modo que se convierte en juez y parte en el proceso de evaluación. Finalmen-

te, la resolución de calificación ambiental —que declara si el proyecto puede o no ser realizado y bajo qué condiciones— también queda al arbitrio de un comité técnico-político que no representa al bien común, a la gente de la calle, sino a los intereses del gobierno de turno, puesto que son sus funcionarios quienes finalmente toman la decisión respectiva.

Estas evaluaciones son proyecto a proyecto, sin considerar los efectos sinérgicos y acumulativos que pueden tener en un mismo territorio, con infraestructuras preexistentes, en proceso de instalación o en condición de *pasiva*. A veces incluso los proyectos son divididos para aparentar un impacto ambiental menor.

En Chile la evaluación ambiental estratégica es absolutamente insuficiente y no abarca todos los ámbitos que debiera para evitar situaciones indeseables como las que se manifiestan, por ejemplo, en las llamadas *zonas de sacrificio*. Entonces, no es de extrañar que los mayores conflictos ambientales en Chile se relacionen con megaproyectos de infraestructura.

#### —SALUD Y MEDIOAMBIENTE

Todo daño o cambio negativo en el medioambiente tarde o temprano afecta la salud humana. La visión sanitaria, donde se toman acciones siguiendo los principios precautorios y de prevención, no se condice con la forma en que se ha implementado la legislación chilena medioambiental y la que en algunos casos actúa sobre hechos consumados. Si bien nuestra Constitución enuncia la protección del medioambiente, en los hechos la coloca en una categoría inferior a los preceptos que hacen prevalecer la actividad económica por sobre el respeto a los ecosistemas y a la salud, lo que ha condicionado la aparición de las *zonas de sacrificio* a lo largo de Chile. En esas zonas la población expuesta a la contaminación del aire, del agua, del mar y de los suelos ha sufrido episodios de intoxicaciones masivas —como en La Greda en 2011 y Quintero en

2018—, con cientos de habitantes afectados por compuestos aún no identificados (un 40 % de ellos niños, niñas y adolescentes) y con presencia de metales pesados en sus tejidos y en cultivos agrícolas destinados al consumo humano. Estos contaminantes se originan principalmente por la industria refinadora de metales y de generación de energía con emisión de metales pesados y quema de combustibles fósiles.

La acumulación y/o sinergia de estas sustancias tóxicas en el organismo genera enfermedades crónicas no transmisibles, que van desde el asma y problemas respiratorios crónicos hasta problemas de aprendizaje, alzhéimer y cáncer, y no podemos descartar otros efectos a futuro. Es tal la precariedad de recursos sanitarios en las zonas de sacrificio (especialmente en aquellas que además son rurales), que los pacientes emigran para atenderse a otras zonas: se distorsionan así las estadísticas y se desconoce la real situación sanitaria y la dimensión de los efectos a largo plazo de la exposición a contaminantes. En Chile fallecen anualmente más de once mil personas debido a la contaminación, todas muertes evitables (OMS, 2006). Estas afecciones no están siendo asumidas por el Estado ni por las empresas causantes del descalabro.

Salud y ambiente obligan a hablar de contaminación en el territorio, pero también de riesgo de zoonosis, de enfermedades nuevas y de posible escasez futura de alimentos por pérdida de cosechas, por el cambio climático y la falta de polinizadores al afectarse la biodiversidad (Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2020) por el uso de pesticidas y transgénicos. En el futuro próximo aumentará la mortalidad debido a las olas de calor<sup>11</sup> como consecuencia del cambio climático. Por otra parte, la acidificación y el calentamiento del mar ya están produciendo disminución de especies de corales, plancton, peces y mamíferos marinos. Como el

---

<sup>11</sup> Francia reportó 40 000 muertes por golpes de calor en 2003.

calentamiento del mar influye en el clima, las pérdidas de cosechas e inundaciones aumentarán el riesgo de migraciones de población y de enfermedades infecciosas como el cólera y la tifoidea. El aumento de la temperatura y la humedad ambiental incrementará la población de vectores de enfermedades. Además, diversas especies migrarán hacia zonas habitadas, aumentando el riesgo de generación de nuevas enfermedades de origen zoonótico. Si agregamos el desplazamiento de poblaciones de controladores como güiñas, pumas y lechuzas al destruir ecosistemas nativos y reemplazarlos por cultivos y desarrollo inmobiliario, aumentarán los casos de hanta. Por otra parte, por el derretimiento del permafrost en la zona más austral de Chile, además de metano, que alimenta el calentamiento global, se liberarán microorganismos desconocidos con consecuencias impredecibles para la población. Se precisa la intervención de un ente estatal que estudie, regule, controle y mitigue seriamente estos riesgos sanitarios.

## Conclusiones y reflexiones finales

El medioambiente requiere un abordaje sistémico e integral, considerando los subsistemas físico-natural, sociocultural y construido que muestra la [figura 1](#). Además, el medioambiente se interrelaciona con otros sistemas y, en ese contexto, el modelo de desarrollo de nuestro país es fundamental porque condiciona a los demás sistemas a través de una institucionalidad que privilegia la rentabilidad privada por sobre el bien común, que propicia una gobernanza desequilibrada y que favorece a los actores privados por sobre los ciudadanos, todo lo cual es resentido en los distintos territorios, ya sean urbanos o rurales.

La centralización política del Estado chileno (además de la concentración económica en el centro del país) poco ayuda a revertir esta situación. En efecto, si bien ya en dictadura se hablaba de des-



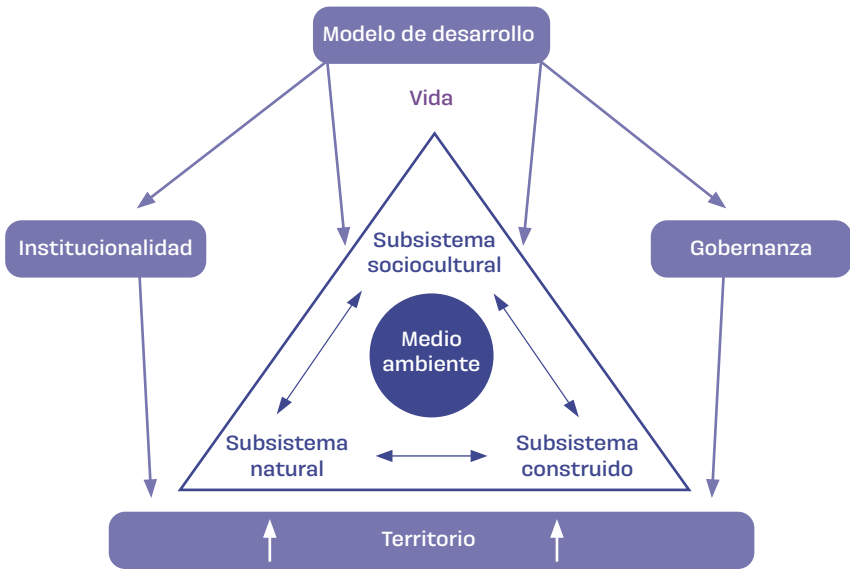


Figura 1. El sistema ambiental y sus interrelaciones

centralización, esta se concebía solo como una desconcentración del poder central para un mayor control de las regiones. Desde entonces los avances en este proceso han sido lentos y tortuosos, por la resistencia del poder central a devolver el poder a las bases territoriales. Es más, incluso la tan anhelada elección de los gobernadores regionales en 2021 se verá opacada por la figura paralela del *delegado presidencial*, quien representará al poder central en las regiones y podría obstaculizar las decisiones del gobierno regional —gobernadores y consejeros regionales— democráticamente elegido. En consecuencia, la perpetuación del modelo económico extractivista, así como la institucionalidad y gobernanza afín, son quizás los mayores riesgos a los cuales se expone el cuidado del medioambiente en cada uno de los territorios de nuestro país. Este modelo vulnera a sus ciudadanos —especialmente a los pueblos indígenas que viven en estrecha relación con su entorno natural y cultural— y pone en riesgo el delicado equilibrio en el cual se desarrolla la vida.

Actualmente, nos preocupa que la recuperación económica posterior a la crisis sanitaria se enfoque en la misma línea del modelo económico imperante, lo que no se condice con la catástrofe ambiental que este mismo modelo ha gatillado. Estamos ante una oportunidad única de cambiar nuestro modelo de desarrollo hacia uno más integral, sustentado en valores distintos a los que nos rigen en la actualidad, más cercanos a nuestra vida como seres sociales y comunitarios y que permitan estilos de vida en armonía con nuestro entorno y con todos los seres que habitamos este planeta.

Lo que hemos querido mostrar a partir de los temas escogidos en nuestro análisis es la fragilidad de nuestro medioambiente y la vulnerabilidad de quienes habitan los distintos territorios afectados por un entorno degradado. Se trata de remarcar el sentido de urgencia de las temáticas ambientales y el imperativo ético de la acción respectiva. De lo anterior se deriva la necesidad de contar con un nuevo contrato social con la naturaleza, uno que la conserve, que comprenda que su cuidado es la garantía para preservar la vida de las generaciones presentes sin hipotecar la vida de las generaciones futuras. Consideramos indispensable que la Constitución garantice los derechos de la naturaleza, los derechos de los pueblos y el derecho de todas y todos a vivir en un ambiente sano, asegure la protección de los ecosistemas y la diversidad sociocultural y biológica, y comprenda la naturaleza como un sistema de seres vivos y no vivos que interactúan entre ellos. Esto requiere necesariamente de una concepción distinta de la economía, la que deberá quedar plasmada en una nueva constitución que promueva estilos de vida dignos, justos y sostenibles, considerando el factor indiscutible de que no es posible crecer infinita e indefinidamente en un planeta con límites, y sobre el cual ya estamos ejerciendo presiones que cada día son mayores y en cuya insistencia no podemos continuar.

Dado que toda actividad humana genera un impacto sobre la biósfera, debemos limitarnos a producir una alteración lo más cercana posible a los límites naturales de recuperación de los eco-

sistemas; de no ser así, entraremos en un colapso irreversible por la pérdida de biodiversidad y los efectos del cambio climático. No cuestionamos que se obtengan bienes de la naturaleza, pero es importante considerar que hay métodos para obtenerlos, y esos métodos deben entender el ecosistema que se está interviniendo para no afectar sus dinámicas y funcionamiento. La falta de una visión como esta es lo que tiene hoy muy afectada la salud de estos ecosistemas, lo que se ve reflejado en su avanzado estado de degradación.

## Propuestas

### —HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE DESARROLLO PARA LA ACCIÓN AMBIENTAL

1. Nuestra propuesta es cercana a los conceptos del *buen vivir* (recogidos en las constituciones de Ecuador y Bolivia), la *economía del bien común* (propuesta por el economista austriaco Christian Felber) y otras que van en una línea similar, considerando también elementos propios que se han discutido en esta mesa. En este sentido, escenarios complejos como el cambio climático y la pérdida de biodiversidad tienen que llevarnos a direccionar el desarrollo hacia un enfoque diferente al de la maximización de utilidades; lo que se debe priorizar es la minimización de los riesgos.

2. Proponemos que la economía esté al servicio de la vida sobre el planeta y el vivir bien, tanto de humanos como no humanos, en armonía con su entorno y entre sí, considerando tanto las actuales como las futuras generaciones de las distintas especies que habitan la Tierra. De este modo, sugerimos contribuir a la seguridad humana de los habitantes de cada territorio, especialmente de aquellos donde habitan las personas más vulnerables de Chile.

3. Los valores que rigen nuestra propuesta de modelo son el amor por la vida; el respeto y la reciprocidad entre seres humanos, y entre estos y su entorno, incluyendo otras formas de vida; el apre-

cio por la vida humana colectiva y el bien común; la dignidad de los pueblos y de las personas.

4. Todos los componentes del medioambiente son importantes y no solo algunos, como sugiere el actual modelo de desarrollo. Se debe avanzar en la reconstrucción ambiental de los territorios, contemplando los valores descritos y recuperando aquellos ignorados por los intereses externos, los que en su posicionamiento han contribuido a la destrucción de la economía local, el medioambiente sociocultural y los sistemas ecológicos del territorio.

5. Simultáneamente, proponemos promover una educación en sintonía con esos valores, tanto a nivel escolar como en la educación superior. Se trata de implementar campañas que desmitifiquen el comportamiento egoísta del ser humano como condición que le acompaña desde el nacimiento, y destacar otros comportamientos que ponen en valor su dimensión solidaria.

## —LEGISLACIÓN, NORMATIVA, INSTRUMENTOS E INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL

6. Protección constitucional real y efectiva del medioambiente, en la que prevalezcan los derechos de la naturaleza, el equilibrio de los ecosistemas, el respeto a la salud de las personas, así como la preeminencia de la vida por sobre la actividad económica.

7. Una estructura gubernamental y de políticas de Estado que aseguren la planificación territorial estratégica, contemplando el cambio climático, la conservación de la biodiversidad e interculturalidad. Así, quedarán instalados aquí los temas de ordenamiento territorial, en todas sus escalas, protección y evaluación ambiental, participación ciudadana y consultas indígenas. El organismo a cargo de esto sería un nuevo Ministerio de Territorio y Medio Ambiente.

8. Modificación de la Ley de Bases del Medio Ambiente (19 300 y 20 417) y fortalecimiento del Ministerio de Medio Ambiente (o de

Territorio y Medio Ambiente) y sus servicios, pasando del paradigma *reactivo* de las mitigaciones, multas y compensaciones a la *prevención activa* y a la obligatoriedad de descontaminación efectiva y restauración de territorios.

**9.** Desarrollo de un cuerpo integrado de instrumentos de ordenamiento territorial construidos participativamente y de carácter vinculante, para promover territorios sustentables, tanto en el ámbito urbano como rural, requisito fundamental para la intervención de cualquier agente público o privado sobre el territorio, como punto de partida para la evaluación de proyectos que ingresen al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

**10.** En el SEIA el proyecto debiese ser sometido a una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que no solo esté limitada a políticas y planes (como sucede hoy), sino también a proyectos que pueden generar efectos acumulativos y sinérgicos con otras instalaciones presentes en el territorio en cuestión. La EAE, así como la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) deben ser realizadas por entidades externas y no financiadas por la empresa propietaria del proyecto (el titular). La empresa propietaria debiera pagar al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) para que este se encargue de gestionar los estudios pertinentes. Las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) debieran ser eliminadas, porque actualmente se prestan para abusos y no consideran la participación ciudadana.

**11.** La Resolución de Calificación Ambiental (RCA) de un proyecto debe recaer en un comité donde estén representados los ciudadanos y el bien común, y no dejarla solamente en manos de un comité técnico-político.

**12.** Proponemos el establecimiento de comisiones técnicas mixtas público-privadas de carácter independiente, que evalúen antiguos proyectos en los territorios. Esta evaluación determinará si estos proyectos deben ser reacondicionados o suspendidos.

**13.** Desarrollo de una política renovada y moderna del uso y recuperación del borde costero a través del Ministerio del Medio

Ambiente (o de Territorio y Medio Ambiente) y los gobiernos regionales respectivos, que incluya instrumentos de ordenamiento territorial normativos, con participación ciudadana y consultas indígenas vinculantes.

**14.** Modificación inmediata del Código de Aguas para que el agua sea reconocida como un derecho humano y un bien común de uso público.

**15.** Una estrategia nacional de manejo integrado de cuencas hidrográficas para garantizar la protección de glaciares, aguas superficiales, subterráneas y oceánicas.

**16.** Una ley de suelos y una estrategia nacional para su recuperación y descontaminación.

**17.** Evaluación y fortalecimiento de todas las iniciativas nacionales desarrolladas para combatir los efectos del cambio climático y la pérdida de biodiversidad. A su vez, modificación y fortalecimiento de todos los servicios estatales que actualmente participan de estas iniciativas y que no están capacitados para enfrentar este desafío.

**18.** Homologación de normativas ambientales nacionales con la normativa internacional de la OMS, incorporando además normas de suelo y de emisión de metales pesados como el arsénico, los compuestos orgánicos volátiles, pesticidas y transgénicos para prevenir o evitar toda contaminación que afecte la salud.

**19.** Aplicación de censos sanitarios y creación del Instituto Nacional de Salud Ambiental, que estudie y trate efectos a largo plazo de la acumulación de tóxicos en el ser humano.

**20.** Una estrategia nacional de educación ambiental para formar a todos los ciudadanos con una visión ética, cultural y sistémica.

**21.** Un sistema estatal que involucre a comunidades urbanas, rurales e indígenas para el registro de información, monitoreo permanente y denuncia de acciones que atenten contra el medioambiente. La información de este sistema debe ser de carácter público.

**22.** Mejoramiento de la información ambiental territorial que manejen las instituciones públicas y que es fundamental para una

adecuada gestión ambiental, como —por ejemplo— completar el catastro de especies (terrestres y oceánicas) para conocer nuestra diversidad biológica y su estado de conservación, como también mejorar los datos hidrometeorológicos y de aguas subterráneas, entre otros.

**23.** Creación de una institucionalidad forestal independiente, pública y fortalecida (nuevo modelo forestal), enfocada en la recuperación de los ecosistemas nativos y el desarrollo local de comunidades indígenas y campesinas.

**24.** Una estrategia nacional de conservación de material genético de especies nativas, así como programas de recuperación de especies amenazadas.

**25.** Un organismo público, autónomo e independiente, encargado de la defensa medioambiental y de las personas que ven vulnerados sus derechos producto de la degradación ambiental y la contaminación.

#### —RESTAURACIÓN, RECUPERACIÓN, CONSERVACIÓN Y GARANTÍA DE NO REPETICIÓN

**26.** Reconversión de las empresas causantes de la mayor contaminación y una transición acelerada de toda nuestra red de energía a energías renovables no convencionales, financiada mediante el fin de los subsidios a combustibles fósiles y otras actividades industriales dañinas.

**27.** Recuperación de funcionalidad ecosistémica a escala local en cuencas hidrográficas y submarinas, priorizando acciones de conservación y restauración de ecosistemas nativos.

**28.** Aumento del estándar de protección de parques y áreas silvestres protegidas.

**29.** Establecimiento de mecanismos de gobernanza que incluyan a comunidades campesinas e indígenas en los procesos de planificación, ordenamiento, restauración, recuperación y conservación de sus territorios.

30. Respeto de tratados internacionales vigentes firmados por Chile, como el Convenio 169 con la OIT sobre Consulta Indígena, el Convenio de Responsabilidad de la Actividad Industrial de 2011, los Tratados de Montreal, Minamata, entre otros, así como la firma del Tratado de Escazú.

31. Una mirada sistémica y ambiental en futuros tratados.

32. Proponemos exigir la responsabilidad de los grandes consorcios internacionales y nacionales en el ejercicio de su actividad económica, con el fin de no dañar nuestros ecosistemas, así como considerar los daños y perjuicios ejercidos sobre los territorios como *pasivos ambientales*.

33. Control por parte de los gobiernos locales y de la ciudadanía informada del cumplimiento de las normas y la nueva legislación ambiental que deben cumplir consorcios internacionales y nacionales, con sanciones que lleguen hasta la clausura con suspensión de actividades y multas equivalentes al impacto generado, contemplando en el costo la pérdida de servicios ecosistémicos.

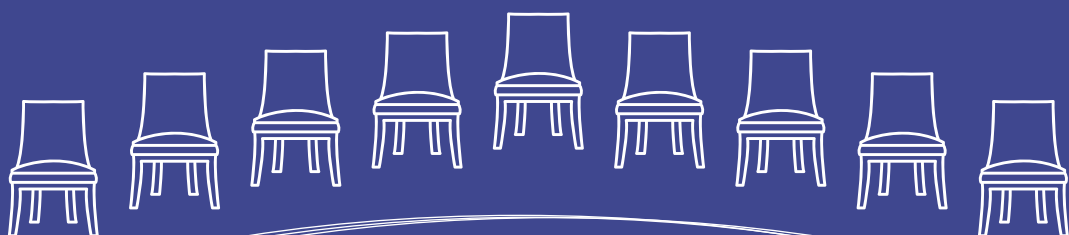
## Referencias

- Banco Mundial (2013). *Chile. Estudio para el mejoramiento del marco institucional para la gestión del agua*. Disponible en <https://bit.ly/3ybuPah>.
- Bauer, Karl (2014). «¿La Ley del Péndulo? Conflictos y la gobernanza del agua desde 2005». En Jorge Aranda (editor), *Actas de las VII Jornadas de Derecho Ambiental: Recursos Naturales, ¿Sustentabilidad o sobreexplotación?* Santiago: Thomson Reuters.
- Biblioteca del Congreso Nacional (2017). *Humedales: Definiciones, funciones y amenazas*. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. Disponible en <https://bit.ly/3eOYVZx>.
- CCHC, Cámara Chilena de Construcción (2018). *Informe de infraestructura crítica para el desarrollo 2018-2027 (ICD)*. Disponible en <https://bit.ly/2Rcnern>.



- CR2, Centro del Clima y la Resiliencia (2015). *Informe a la nación. La mega sequía 2010-2015: Una lección para el futuro*. Disponible en <https://bit.ly/3plwrZL>.
- Cunningham, Myrna y otros (2008). *¿Qué está pasando con los derechos de los pueblos indígenas?* Managua: CADPI. Disponible en <https://bit.ly/3womYdJ>.
- Delgado Schneider, Verónica (2019). «Hacia un nuevo derecho de aguas: ambientalizado y resiliente». *Justicia Ambiental*, 11: 77-83. Disponible en <https://bit.ly/3tEXdhG>.
- Hubbard, Ken (1994). «Spatial variability of daily weather variables in the high plains of the USA». *Agricultural and Forest Meteorology*, 68: 29-41.
- Jaramillo, Luis (2013). «Cinco décadas de transformaciones en la Araucanía rural». *Polis*, 12 (34): 147-164.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (2019). *Ciudades y cambio climático en Chile: Recomendaciones desde la evidencia científica*. Comité Científico del Cambio Climático de la COP25. Disponible en <https://bit.ly/3fcgBNR>.
- Ministerio de Obras Públicas (2016). *Atlas del Agua*. Santiago: Dirección General de Aguas. Disponible en <https://bit.ly/3eOZ535>.
- Ñanculef Huaiquinao, Juan (2016). *Tayñ Mapuche Kimün. Epistemología Mapuche. Sabiduría y conocimientos*. Universidad de Chile. Departamento de Antropología Facultad de Ciencias Sociales.
- OMS, Organización Mundial de la Salud (2006). *Ambientes saludables y prevención de enfermedades. Hacia una estimación de la carga de morbilidad atribuible al medioambiente*. Disponible en <https://bit.ly/3fhff4n>.
- Rodríguez, Roberto y otros (2018). «Catálogo de las plantas vasculares de Chile». *Gayana Botánica*, 75 (1): 1-430.
- Rodríguez Seeger, Claudia (2013). «Planificación territorial en Chile: ¿Utopía de un modelo?» En *Competencias y Gestión Territo-*

- rial. *Memorias del VIII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial* (pp. 182-198). Cuenca, Ecuador.
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2020). *Global Biodiversity Outlook 5*. Disponible en <https://bit.ly/3omEmad>.
- Stehr, A. y otros (2019). *Recursos hídricos en Chile: Impactos y adaptación al cambio climático. Informe de la mesa Agua*. Santiago: Comité Científico COP25; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.
- Universidad de Chile (2019). *Informe País: Estado del Medio Ambiente 2018 (Resumen)*. Disponible en <https://bit.ly/33CORwn>.



MESA



# Modernización del Estado

---

Debemos avanzar  
hacia un Estado  
que ponga a los  
ciudadanos en el  
centro, escuche sus  
inquietudes, responda  
a las necesidades  
e intereses de la  
ciudadanía de manera  
oportuna y se haga  
cargo de la diversidad  
del país.

## Contexto y consideraciones

Al pensar en el Estado, es inevitable referirnos al proceso constituyente que dará vida a una nueva Constitución. Una nueva carta fundamental definirá tres cuestiones básicas para el futuro de Chile: los valores, los derechos y la distribución del poder. En tal sentido, resulta indispensable una reflexión integral respecto al rol del Estado y la forma en que garantizará —a través de políticas públicas sustentables— los derechos económicos y sociales que emanen de la nueva constitución.

Si bien en los últimos treinta años se han impulsado cambios muy importantes en muchos servicios públicos, siguen en espera aspectos críticos para facilitar una mejor relación con los ciudadanos y las ciudadanas, y que no han sido asumidos. Nos referimos a cuestiones como la igualdad de acceso a la información y la oportunidad y calidad de servicios que se entregan. Lo mismo sucede con la gestión de personas en el Estado, que tuvo un hito importante con la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil, pero aún presenta serios problemas en términos de ingreso, desarrollo, retención de directivos y otros cargos.

Existen numerosos trabajos académicos sobre cómo orientar la modernización del Estado en Chile (Consortio para la Reforma del Estado, 2009; Aninat y Razmilic, 2018). Si bien hay diagnósticos

y propuestas, se percibe poco avance. El estallido social y la crisis derivada de la pandemia de Covid-19 han puesto en evidencia las carencias del aparato estatal y la necesidad de retomar un impulso modernizador. Se percibe una lógica de abandono de los ciudadanos, quienes reciben apoyo principalmente desde los escasos recursos municipales. El PNUD (2017) es bastante elocuente respecto de las diferencias de trato y la presencia del Estado como gatillador de desigualdades.<sup>1</sup> Si observamos la insuficiente transformación en el modo de hacer la gestión aprovechando, por ejemplo, las nuevas oportunidades tecnológicas, que se suma a la persistente tendencia a actuar en silos, el panorama no se ve muy alentador si lo que queremos es un Estado al servicio de la gente.

La crisis de los liderazgos y la baja de confianza en las instituciones afectan también la gestión pública. Por otra parte, no pueden seguir ocurriendo las frecuentes perturbaciones en la Administración pública que generan los cambios de gobierno. Esta inestabilidad de personas, equipos e incluso de políticas públicas explica en buena medida los problemas de calidad en la gestión; de paso, se dilapidan cuantiosos esfuerzos. No puede ser que el vencedor en el nivel local o nacional asuma que tiene un *derecho* respecto de los recursos y los cargos públicos. Así, todo apunta a que el país debe alcanzar un gran acuerdo que apunte a terminar con la práctica de que la Administración sea considerada un botín.

¿Por qué no se ha avanzado lo suficiente? La principal hipótesis sugiere que hemos confundido con mucha frecuencia las funciones propias de los gobiernos respecto de la Administración. No existen políticas de largo plazo, sino planes de gobierno; no existe una alta administración profesional, sino directivos que dependen dema-

---

1 «La desigualdad socioeconómica en Chile no se limita a aspectos como el ingreso, el acceso al capital o el empleo, sino que abarca además los campos de la educación, el poder político y el respeto y dignidad con que son tratadas las personas» (PNUD, 2017).

siado de la afinidad política con el gobierno de turno, sin consideraciones relevantes de mérito; no existe un verdadero servicio civil, sino un conjunto de funcionarios públicos que en gran parte no han ingresado por concurso, ni son parte de un verdadero sistema de carrera ni de una trayectoria de desarrollo conocida; los períodos de ejercicio de los directivos son muy cortos: un caso extremo de esto es lo que sucede con los directivos del sector salud.<sup>2</sup>

En un contexto de un presidencialismo mal regulado, con excesivas atribuciones para microgestionar, directa o indirectamente, controlar la Administración e imponer los objetivos de corto plazo en una extensión e intensidad que no se observa en ningún país desarrollado, las funciones propias de la Administración son débiles. El exceso de discrecionalidad del gobierno en la designación de cargos de exclusiva confianza muchas veces se justifica por la necesidad de dar conducción a la implementación de los programas del gobierno de turno; sin embargo, la realidad nos dice que el costo de hacerlo tal como se hace ahora se traduce en instituciones públicas ineficientes y desorientadas. Lo que subyace es simplemente un esfuerzo de control táctico del sistema político. Lo mismo —y peor— ocurre a nivel municipal y en los gobiernos regionales.

En resumen, estamos muy lejos de tener un servicio civil en forma y una Administración profesional. La literatura apoya esta idea vinculando incluso el crecimiento económico de los países a las características de un Estado moderno o de servicio civil profesional del sector público (Evans y Rauch, 1999).

Necesitamos cambiar este rumbo y dirigirnos hacia las mejores prácticas de un Estado moderno, acorde con los desafíos que nos plantea el siglo XXI. Se trata de construir un Estado basado en un genuino concepto de servicio civil, sustentado en el profesionalismo y mérito, y tomando como referentes las tradiciones anglosajo-

---

<sup>2</sup> El promedio histórico en Alta Dirección Pública está en torno a los 2,4 años. El promedio de los últimos años es tres. En el sector privado es de siete años.

na, francesa, alemana y del sudeste asiático, entendiéndolas como tradiciones que han llevado a cabo exitosos procesos de mejora continua en el aparato público.

Necesitamos más efectividad del Estado en todas sus funciones. Queremos que la Administración pública sea sinónimo de los más altos estándares. Debemos avanzar hacia un Estado que ponga a los ciudadanos en el centro, escuche sus inquietudes, responda a las necesidades e intereses de la ciudadanía de manera oportuna y se haga cargo de la diversidad del país. Asimismo, se deben usar con más innovación e intensidad las oportunidades tecnológicas para renovar la relación con los ciudadanos y, al mismo tiempo, mejorar las condiciones de trabajo de las y los funcionarios (con el uso intensivo del teletrabajo, por ejemplo). Por otra parte, una modernización efectiva del aparato estatal permitirá mejores flujos de información para una política pública más transparente y basada en datos.

Este documento recomienda priorizar *una reforma centrada en la profesionalización de la Administración pública*. Así, todos los funcionarios deberían ingresar y hacer carrera en función de sus méritos, en todos los estamentos: en el gobierno central, los gobiernos regionales y también en los municipios. Excepcionalmente, algunos puestos de Alta Dirección Pública pueden quedar a la discreción del gobierno de turno. Necesitamos al mejor talento de Chile trabajando en lo público, lo que va a pasar solo si los chilenos y chilenas sienten que esa Administración es de todos y no solo un instrumento para proyectos particulares y de corto plazo. Todos los demás atributos deseables del Estado se van a sustentar en esta capacidad basal. No considerarlo denotará voluntarismo e ingenuidad. Tendremos un Estado más descentralizado, más transparente, más eficiente, más probo, con mayor impacto, más transformado digitalmente, si y solo si lo construimos sobre la base de una Administración pública más profesional. Llegó la hora de ser mejores. Este es el pilar fundamental, el inicio.



## Propuestas específicas

Proponemos los siguientes seis temas como piedras angulares del proceso de modernización del Estado chileno.

### —ARQUITECTURA PARA IMPLEMENTAR INICIATIVAS DE MODERNIZACIÓN

Planteamos un modo de trabajo, que deje de ser exclusivamente del gobierno de turno, para ser crecientemente un tema de Estado. Las propuestas son:

1. Creación de un Consejo de la Reforma y Modernización del Estado de carácter plural y de alto nivel, con representantes de diferentes ámbitos —sociedad civil, academia y autoridades gubernamentales— nombrados tanto por el poder Ejecutivo como el Legislativo. Este Consejo debería monitorear el avance estratégico, proponiendo mejoras e incorporando nuevos temas con perspectiva de largo plazo.

2. Para impulsar e implementar los cambios, proponemos la creación de la Subsecretaría de la Función Pública, con un carácter predominantemente técnico, alojada en el Ministerio de Hacienda. Este mismo organismo haría de secretaría del Consejo señalado en el punto anterior, para darle continuidad a los procesos y generar información relevante para la toma de decisiones. Además, esta Subsecretaría estaría a cargo de los siguientes servicios estratégicos: Gobierno Digital, Laboratorio de Gobierno, Servicio Civil, Chile Compra y División de Control de la Gestión Pública. De esta manera, habría una alta autoridad dedicada completamente a este tema, tal como ocurre en varios países desarrollados. La labor de la Subsecretaría debiera tener una alta exigencia en materia de rendición de cuentas.

3. Estimular y privilegiar el diálogo entre las y los funcionarios públicos, sus asociaciones y los niveles superiores de las organiza-

ciones para producir procesos de cambio y mejora continua, donde todos se sientan parte.

4. Avanzar hacia un Consejo de Alta Dirección Pública más robusto y transparente, ampliando su composición con nuevos actores, con facultades para impedir desvinculaciones por motivos que no estén relacionados con el desempeño, y que pueda convertirse en un actor relevante en la defensa de cada uno de las y los funcionarios de Alta Dirección Pública elegidos por el sistema.

5. Reimpulsar los Consejos de la Sociedad Civil definidos en la Ley 20 500, de forma de permitir un mayor involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública.

#### —ACCIONES ORIENTADAS A LA MEJORA DEL GASTO PÚBLICO

6. Aumentar las capacidades de análisis del impacto del gasto público, que permitan un mejor proceso presupuestario, un mejor monitoreo de los programas, y una adecuada evolución de estos. Si bien nos parece interesante la idea de una Agencia Evaluadora de Políticas Públicas, creemos que existen experiencias internacionales diversas que podrían ser insumo para reforzar instituciones ya existentes, como la Contraloría General de la República o la Biblioteca del Congreso Nacional. La eficiencia, el impacto y pertinencia de la acción del Estado debe contar con una evaluación técnicamente robusta para que no esté sometida exclusivamente a intereses que enfrentan al gobierno y la oposición de turno.

7. Reforzar la Comisión Asesora Ministerial para la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público del Ministerio de Hacienda, transformándola en un actor relevante y permanente que impulse la transparencia en el uso de los recursos de las y los chilenos.

8. Reforzar el proceso de evaluación *ex ante* de programas, entre otras cosas con una base de datos adecuada.

## —PERSONAS EN EL ESTADO: UNA NUEVA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA Y UN NUEVO FUNCIONARIADO PÚBLICO

Quizás este sea uno de los pilares críticos y determinantes para avanzar hacia un nuevo modelo de Estado. En particular, creemos que se deben alcanzar compromisos concretos que lleven a despolitizar su gestión. Esto se debiera traducir, entre otras cosas, en el nombramiento de autoridades de manera meritocrática y darles continuidad.

Las propuestas de mejora deben estar orientadas a tres tipos de funcionarios: funcionarios de Alta Dirección Pública, funcionarios en general y funcionarios de exclusiva confianza. Los niveles de intervención deberían ser: administración central del Estado, administración local y subnacional.

Los objetivos que deben orientar las transformaciones deben procurar, en primer lugar, distinguir las funciones de Administración del Estado de las del gobierno de turno, lo que implica que las trayectorias de funcionarios, altos directivos y de quienes realizan una carrera política estén separadas. Se trata de impedir la politización de las funciones de la Administración, pero al mismo tiempo impedir la entronización del gobierno de los burócratas; y, en segundo lugar, impulsar el mérito como motor de las trayectorias laborales en el sector público.

Las propuestas en esta área son:

**9.** Dentro del gran ámbito de la gestión de personas, surge con claridad la necesidad de repensar el empleo público. Destacamos las propuestas de cuatro *think tanks* que entregaron recomendaciones concretas sobre la materia (Aninat y Razmilic, 2018). Dentro de los temas críticos está el de la precariedad y la inamovilidad.

**10.** Un nuevo servicio civil para Chile debería tener las siguientes características:

- » Los nuevos funcionarios deben ingresar mediante concursos transparentes, confiables y eficientes.

- » Una carrera horizontal o interinstitucional en el Estado, que incentive concursos al interior, no solo dentro de cada servicio público en particular.
- » Mecanismos de evaluación para retroalimentar el desempeño, pero también para mantenerse dentro del sistema de empleo público.
- » Un servicio civil que apoye la gestión de personas, con sistemas de información de calidad y compartidos.
- » Implementar capacitaciones con un enfoque estratégico y de eficiencia, mejorando la oferta disponible.
- » Instalar prácticas de gestión de personas innovadoras que apunten a una mayor calidad del empleo público, como el teletrabajo, la flexibilidad, atracción de talento humano, el trabajo por productos, técnicas que permitan conciliar la vida familiar con la laboral, entre otros aspectos.
- » Los cargos de exclusiva confianza no debieran ser parte de la Administración o, al menos, se debiera minimizar su presencia. La experiencia en Chile ha demostrado que sistemáticamente los cargos de confianza obedecen casi siempre a razones políticas.

**11.** Fortalecer el criterio de mérito objetivo para la selección y desvinculación de la mayor parte de los funcionarios de Alta Administración Pública. En el caso de Salud es necesario crear un subsistema especializado.

**12.** Para separar las carreras de altos directivos públicos y políticos se deben establecer inhabilidades e incompatibilidades estrictas para impedir que los funcionarios de Alta Dirección Pública accedan a cargos de elección popular después de haber servido en sus cargos. Para esto se consideran períodos de *enfriamiento* prolongado o simplemente prohibiciones.

**13.** Ampliar las facultades del Consejo de Alta Dirección Pública para supervigilar el sistema y apoyar a los directivos, creando las

condiciones para una mejoría en el sistema de rendición de cuenta. Hoy los convenios de desempeño son poco relevantes y operativamente burocráticos.

**14.** Defender la Alta Dirección Pública significa buscar medios de protección de las personas que hacen bien su trabajo, evitando la injerencia política. Se trata de una institucionalidad que ha sido útil, pero siguen las mismas malas prácticas con modos y estrategias diferentes y cada vez más creativas.

#### —ECOSISTEMA DE LA TRANSPARENCIA Y PROBIDAD

Se debe avanzar en un «ecosistema» de transparencia, donde todos los actores e instituciones involucrados cooperen y trabajen adecuadamente. Se trata de generar una mirada comprensiva que se haga cargo de facilitar la rendición de cuenta de las instituciones públicas y los sujetos obligados en esta materia, combatir la corrupción, y mejorar en general los servicios generales del Estado.

Nuestras propuestas son:

**15.** Se debe mejorar la institucionalidad encargada de la política de datos y la política de acceso a la información pública.

**16.** Se debe avanzar en temas de datos y *accountability*, así como avanzar en generar información relevante para que los responsables rindan cuenta de su gestión.

**17.** Perfeccionar la Ley de Transparencia.

**18.** Profundizar el sistema de presupuesto abierto para gobierno central y las municipalidades.

**19.** Crear consejos ciudadanos en torno a esos sistemas.

**20.** Fortalecer el sistema de Archivo Nacional para que desarrolle el sistema centralizado de transparencia de toda la documentación electrónica.

**21.** En materia de empresas públicas, se debe fortalecer el uso de normativa de mercado financiero aplicable a empresas y sociedades abiertas.

**22.** La propiedad de las empresas debe ser de conocimiento público.

### —DESCENTRALIZACIÓN

Hay que buscar un equilibrio entre la centralización de la información y la descentralización de la gestión. Mejores profesionales generarán mejores instituciones, no tan solo en el nivel central, sino también en el local, donde muchas veces hay muchos recursos, y no se gestionan adecuadamente.

Nuestras propuestas son:

**23.** Fortalecer la profesionalización de directivos y funcionarios en municipios (concursos, carrera, capacitación, sistemas de evaluación).

**24.** Fortalecer capacidades de fiscalización de los concejos municipales.

**25.** Crear un sistema único de registro de contabilidad municipal totalmente transparente a nivel de microdatos.

**26.** Fortalecer los instrumentos de participación ciudadana definidos en la Ley 20500, estimulando nuevas formas de participación de usuarios en la gestión pública para incrementar la satisfacción ciudadana.

**27.** Reformar el Fondo Común Municipal, ecualizando fuertemente la distribución de los recursos y considerando la necesidad por habitante (hoy Las Condes recibe diez veces lo que recibe La Pintana por habitante).

**28.** Fortalecer el asociativismo municipal, general y por temas, para abordar los grandes problemas comunes, apoyo técnico y compras conjuntas: electricidad, basura, ornato, y otros.

**29.** Profesionalizar la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo como entidad asesora de los gobiernos municipales y regionales, y proveedora de sistemas de información de calidad.

**30.** Fortalecer la función de la Contraloría en materia de auditoría de los municipios, especialmente usando métodos electrónicos.

**31.** Crear servicios electrónicos compartidos para municipios (por ejemplo, gestión electrónica de procedimientos).

**32.** Incentivos para la instalación de sedes centrales de empresas en regiones.

### —TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL ESTADO

El Estado necesita dar un salto importante en eficiencia e innovación para enfrentar los enormes desafíos que enfrentará Chile de aquí en adelante. Sin esa capacidad, el país se quedará con un largo listado de deseos de difícil ejecución. En este contexto existe una oportunidad estratégica con los enormes avances en tecnologías de la información. Como lo han demostrado los países más avanzados en la materia —como Reino Unido, Estonia, Uruguay y los nórdicos—, generar los desarrollos necesarios requiere esfuerzos sistemáticos más allá de los esfuerzos de cada gobierno. Por este motivo proponemos:

**33.** Fortalecer la institucionalidad y profesionalizar a la unidad de Gobierno Digital en su dirección, procesos, y elevando sus capacidades acordes al tamaño de los desafíos. Gobierno Digital debería depender de la nueva Subsecretaría de la Gestión Pública y su director debería ser elegido por Alta Dirección Pública.

**34.** Generar programas especiales de apoyo a las instituciones públicas más débiles para enfrentar estos desafíos.

**35.** Fortalecer los procesos de formulación, financiamiento e implementación de proyectos de transformación digital.

**36.** Desarrollar un sistema nacional de identidad digital nacional, confiable y eficiente para todas las partes.

**37.** El proceso de transformación digital se debe hacer con un nivel elevado respecto a la protección de datos.

38. Generar un sistema de rendición de cuentas claro y transparente sobre todo el proceso.

39. Desarrollar un programa nacional de teletrabajo, voluntario y respetuoso de los funcionarios públicos, que mejore el balance de vida personal con la laboral, y que al mismo tiempo permita mejorar el servicio y atracción de talento.

40. Asegurar que el proceso de implementación del teletrabajo sea equitativo, especialmente con las personas y territorios con mayores dificultades de conexión y adopción.

41. Desarrollar un sistema de interoperabilidad y gobernanza de datos del sector público para mejorar la eficiencia de los procesos administrativos y su uso en investigación e inteligencia operacional.

42. Aplicar estándares técnico-internacionales para todos los documentos del Estado.

43. Implementar un programa de gestión del cambio y capacitación para funcionarios públicos en este tema.

Estas propuestas están pensadas desde la Administración central del Estado y de la realidad de los gobiernos regionales y locales. Creemos que este nuevo impulso debería llegar también a ámbitos específicos del quehacer gubernamental, como la defensa y la seguridad.

Escapa del alcance de esta mesa reflexionar sobre la estructura o modo en que las Fuerzas Armadas y Carabineros deberían iniciar un proceso real de modernización, ya que creemos que por su relevancia y especificidad se requiere un análisis en profundidad. Sin embargo, creemos que, como cualquier entidad pública, este tipo de instituciones debería organizarse bajo una lógica de transparencia, profesionalismo y rendición de cuentas, y observar un irrestricto respeto a los derechos humanos y a los estándares más altos de integridad y eficiencia en el uso de los recursos asignados para sus labores.



## Condiciones para la conformación de un nuevo Estado

Para este nuevo Estado, más moderno y ajustado a las necesidades del país, creemos que se deben tomar en cuenta ciertas condiciones críticas.

- » *Compromiso presidencial.* Debido a la magnitud del desafío institucional se requiere la voluntad presidencial para avanzar en muchos ámbitos de este espacio de intervención.
- » *Liderazgo directivo.* Directivos empoderados y con conciencia de su rol pueden marcar la diferencia para romper con la inercia.
- » *Diálogo continuo con las asociaciones de funcionarios.* El rol de las asociaciones de funcionarios es importante: se deben sumar a la promoción de los cambios. Hay buenas y malas experiencias en esta materia, por lo que deben sumarse al proceso, ya que pueden aportar su experiencia. A modo de ejemplo, se pueden mencionar las experiencias de modernización de Codelco y de Inapi, donde con diálogo y transparencia se avanzó en procesos sustantivos de modernización.
- » *La tecnología como gatillador de procesos de cambio.* Muchos de los esfuerzos por modificar el modo de operar en el Estado requieren de un esfuerzo, regular y constante, en tecnología. Creemos que deben instalarse estrategias de largo plazo que permitirán instalar nuevos modos de funcionamiento.
- » *Atracción y retención de capital humano de calidad.* Para tener un mejor Estado debemos tener a las y los mejores trabajando en la Administración pública. Se deben generar acciones intencionadas en distintos espacios formativos, para mostrar lo atractivo que resulta trabajar en el Estado, para todas y todos los chilenos.

- » *Necesidad de una visión de largo plazo.* Los cambios y propuestas de este documento implican esfuerzos de largo plazo, para que se generen nuevas prácticas y modos de actuar.
- » *Tener como norte la noción de conformar un Estado abierto,* donde las y los ciudadanos cooperen en el actuar público, del mismo modo con las y los funcionarios y grupos relevantes de la sociedad.
- » *Uso del lenguaje claro.* Comunicar con claridad es fundamental para facilitar una mejor relación entre las y los ciudadanos y todos los poderes del Estado.

## Reflexiones finales

Creemos que las propuestas de esta mesa no son fáciles de implementar y van en contra de muchos intereses que ven en la inercia y la resistencia al cambio sus estrategias predilectas. Se necesitará mucho coraje y una gran coalición de apoyo para sostener el cambio. Las demandas de la ciudadanía expresadas de distintas formas y modos hablan de un Estado que se ha quedado rezagado y no logra responder a los desafíos que está llamado a cumplir. Un mejor Estado permitirá una mejor sociedad, donde todos se sientan incluidos. Es a lo que aspiramos.

## Referencias

- Aninat, Isabel y Slaven Razmilic (editores) (2018). *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización*. Santiago: Centro de Estudios Públicos. Disponible en <https://bit.ly/3tGOzPM>.
- Consorcio para la Reforma del Estado (2009). *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma*. Disponible en <https://bit.ly/3wziC5T>.

Evans, Peter y James E. Rauch (1999). «Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth». *American Sociological Review*, 64 (5): 748-765. Disponible en <https://doi.org/10.2307/2657374>.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2017). *Desiguales: Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en <https://bit.ly/3boDrk3>.





MESA



**Territorio**

---

Proponemos una revalorización activa de lo común, que garantice niveles de bienestar y calidad de vida a toda la población. Esta revalorización debe prevalecer como un objetivo general de cualquier intervención en los territorios y del funcionamiento de la propiedad privada.

## Diagnóstico

La configuración del territorio tiene una influencia en las dinámicas sociales.<sup>1</sup> Desde la escala nacional —atravesada por los mecanismos de producción y modelos políticos y económicos imperantes— hasta los niveles locales —nuestros barrios y viviendas—, la forma en que se trabaja o deja de trabajar sobre el territorio configura nuestra forma de vivir en sociedad. Esta mirada pone en evidencia una ausencia de lo público o de una perspectiva de bien común sobre nuestros territorios: preguntas como qué tipo de ciudades queremos o cómo aseguramos el buen vivir sin generar una comunidad segregada parecieran no haber sido planteadas, y han dejado la toma de decisiones a espacios de acción más acotados y desconectados entre sí.

---

1 Seguimos la definición de territorio de Horacio Bozzano: «La palabra *territorio*, se deriva de las latinas *terra* y *torium*, conjuntamente significan “la tierra que pertenece a alguien”. [...] *Tierra* se entiende como un lugar del planeta cualquiera sea su escala, naturaleza y complejidad; *alguien* es un concepto de indeterminación significativa, pudiendo referirse tanto a un sujeto o grupo de personas, como a un sector social o a una sociedad; el sentido de *pertenencia* interviene a manera de nexo entre alguien y la tierra, pudiendo esta manifestarse de muy diversas formas: ocupación, apropiación y valorización, entre otras» (Bozzano, 2009: 81).

El territorio, observado y definido desde las comunidades, barrios y ciudades, debería ser un lugar donde las personas se desarrollen plenamente, considerando múltiples aspectos. En la actualidad esto no es así, partiendo por problemas de contaminación, hacinamiento, falta de seguridad en los trayectos (en especial, para mujeres, niñas y niños y personas adultas mayores), carencia de espacios de esparcimiento y sobreexplotación de algunas zonas. La desigualdad social y la segregación territorial también se hacen patentes para habitantes originarios, y generan y profundizan graves conflictos sociales y medioambientales.

Al mismo tiempo, pareciera que la gran mayoría de las decisiones de planificación, ordenamiento y edificación han quedado en manos de los intereses privados, centralizados, sin poner sobre la mesa y al acceso de todos y todas, la discusión sobre cómo queremos y/o necesitamos que sean nuestros territorios para generar estándares de vida adecuados, inclusivos e integradores.

Varios de estos aspectos van en contraposición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible planteado a nivel mundial por la ONU, así como de otros estándares internacionales (como los definidos por la OCDE), que entregan una perspectiva respecto de los niveles de bienestar hacia los que las políticas deberían orientarse. Dicha mirada evitaría profundizar las desigualdades sociales, multicausales, que el territorio ha profundizado.

En este sentido, surge el hilo conductor de lo común. Entendemos lo común en un contexto de territorio como aquellos recursos a los que todos tenemos acceso y que no pertenecen a nadie. En una estructura territorial donde se privilegia la propiedad privada como motor de desarrollo y donde aquellas cosas que no pertenecen a nadie son cada vez menos, pareciera que no existe un acuerdo de cómo proteger aquellos recursos que son de todos y todas —y que no son apropiables—, ni tampoco formas de crear activamente estos recursos (Dietz, Ostrom y Stern, 2008).



A partir de la discusión de esta mesa, ha surgido con fuerza la pregunta sobre cómo el Estado puede transformarse en un garante de *lo común*, permitiendo la concreción de los derechos fundamentales y la participación de la ciudadanía en los lugares que habita. Este es el eje principal de las diversas temáticas que se abordan a lo largo de este documento y resulta fundamental a la hora de pensar las políticas públicas en un horizonte de largo plazo, definiendo e integrando las estrategias requeridas para implementarlas.

Tal como en otras temáticas, como salud y educación, ante la defensa y construcción de lo común desde una perspectiva territorial existen beneficios colectivos que permitirían un mejor vivir en la sociedad, incorporando miradas intersectoriales y ampliando espacios de participación efectiva. Con todo, la planificación de nuestros territorios pareciera ignorar la defensa y creación de lo común.

## Temáticas transversales

### —MOVILIDAD

Aplicando la perspectiva de lo común, más allá del derecho al transporte, se debiese hablar del derecho a la movilidad: el acceso de las personas a servicios, oportunidades y actividades, como trabajo, educación, salud, cultura y recreación, entre otros. Este concepto cuestiona la forma tradicional de comprender el movimiento en el espacio y cuestiona la forma estática en que las ciencias analizan la vida contemporánea.

Los problemas de conectividad y de movilidad urbana en nuestras ciudades afectan a todas y todos sus habitantes, pero afectan particularmente a los sectores de menos recursos y que más sufren las consecuencias de la falta de inclusión e integración social y de las desigualdades estructurales existentes en nuestras ciudades y en nuestra sociedad. Esta mirada requiere detenernos tanto en quiénes se mueven, como también en qué forma lo hacen.

Las brechas observadas tienen un enorme impacto, pues afectan de manera significativa la calidad de vida de esas personas. Acceder al trabajo y a los servicios de educación, salud y otras actividades dentro de un plazo razonable implica que podemos distribuir adecuadamente nuestro propio tiempo. Por otro lado, si tenemos que destinar parte significativa de él a los traslados, se ve restringido y acotado, cayendo en una condición de «pobreza de tiempo», donde no es posible dedicar el espacio necesario al descanso y actividades familiares o de recreación. Además, estudios muestran que hay diferencias por género y por grupos socioeconómicos, tanto en la asignación de tiempo a traslados como a otras actividades (Munizaga Muñoz, Jara Díaz, Olgún y Marshall Rivera, 2011; Amaya, Cruzat y Munizaga Muñoz, 2018), acrecentando las brechas en la población.

Asimismo, desde un paradigma normativo y presupuestario nuestras ciudades y sus espacios públicos han privilegiado la movilidad privada en automóvil, que limita activamente otras formas, como la caminata y el transporte público. Este paradigma no está definido en una política, pero lo vemos priorizado en distintas iniciativas, como en las autopistas urbanas. Si bien en la política de transporte de los distintos gobiernos se declara privilegiar el transporte público, en los hechos se favorece más a la infraestructura orientada al automóvil particular que en aquella orientada al transporte público.

Un factor que contribuye a este resultado es una débil e inadecuada institucionalidad para abordar los temas de movilidad en la ciudad. Los temas relacionados con la movilidad urbana son abordados por distintas instituciones, que tienen atribuciones sobre diferentes aspectos de forma aislada, sin una adecuada coordinación (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Ministerio de Obras Públicas, municipios). En el caso de las áreas metropolitanas formadas por varias comunas, la situación es más grave aún, pues cada una de ellas tiene una

autoridad propia (un alcalde), que no necesariamente se coordina de forma adecuada con el resto ni con otras instituciones.

### —CRITERIOS DE PLANIFICACIÓN

Así como ocurre en otros aspectos del territorio, los instrumentos de planificación<sup>2</sup> se estructuran sobre la generación de propuestas que deben ser administradas por los propietarios del suelo en decisiones individuales y muchas veces no coordinadas. Así, los distintos instrumentos de planificación carecen de una mirada sobre la realidad local que regulan y, al mismo tiempo, presentan dificultades para integrarse entre los distintos niveles, impidiendo sinergias entre los niveles locales y nacionales. Por otra parte, la regulación llega a destiempo respecto a las dinámicas de crecimiento y las problemáticas de las ciudades, que se terminan resolviendo sobre la marcha, sin una estrategia común o una mirada de largo plazo.

Parte del diagnóstico considera que la regulación urbana surgió en Chile en un contexto en que faltaba edificación, por lo que el fin fue incentivarla, dejando la mayor parte de estas decisiones al sector privado, sin una perspectiva de bien común. En cambio, el desafío de la planificación hoy pasa por controlar o conducir la edificación, identificando con mayor claridad cuáles son las necesidades de los territorios y cómo responderlas del modo más adecuado. En la actualidad, no hay una forma en que el sistema de planificación pueda generar espacios comunes, o un tipo de propiedad distinto al privado. Todo esto está fuera del marco normativo de planificación urbana.

Si bien se ha modificado la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza a través de pequeñas modificaciones,

---

<sup>2</sup> Los instrumentos de planificación se entienden como el conjunto de reglas y normas que establecen los usos y aprovechamientos del territorio, tanto urbano como rural, a distintas escalas espaciales.

no han sido cambios estructurales. Ideas como una planificación integrada, la preponderancia del bien común o la integración social no han sido incluidas como principios rectores de la planificación. Por una parte, las herramientas normativas para planificar la ciudad se quedan cortas si las comparamos con las de países vecinos, y, por otra, no siempre se cumple el estándar normativo que se le exige: existe un amplio espacio para las ilegalidades en los planes reguladores que hacen difíciles las innovaciones.

Adicionalmente, existe demora en los tiempos de tramitación de los planes reguladores y normativas rígidas que dificultan soluciones innovadoras. Esto se pudo observar el año 2014 en el incendio de Valparaíso, en que —pese a que se reconocía que la ciudad no había planificado su relación con las especies arbóreas que la rodean y la construcción en quebradas— la División de Desarrollo Urbano (DDU) pudo hacer poco dado el marco normativo.

Comprender estas dificultades exige considerar que los problemas de regulación y planificación atraviesan distintas temáticas definidas en el marco del territorio, y se vuelven inseparables de las perspectivas de vivienda o movilidad, por mencionar algunas. Esto se observa, por ejemplo, en la forma en que se han extendido las ciudades a sectores carentes, donde el Estado no ha podido garantizar el acceso a servicios adecuados, como en el caso de Bajos de Mena o de los sectores rurales. Asimismo, ha llevado a que parte de la población no tenga capacidad económica para costear arriendos, al surgimiento de tomas de terreno y otras dinámicas que muestran que la ciudadanía termina respondiendo ante la falta de respuesta del Estado. Reflejo de ello son también las dificultades para el surgimiento de policentralidades, de modo que cada barrio tenga sus propias herramientas y equipamientos, facilitando el acceso a derechos por parte de la ciudadanía. Centrar las respuestas en las posibilidades e incentivos que el mercado otorga ha generado este tipo de problemas.

Finalmente, desde la planificación el foco ha estado puesto en las ciudades y muy poco en pueblos y zonas rurales, que parecieran quedar al arbitrio del primero que quiera intervenir. Además de las desigualdades y problemas de movilidad para la población que habita en estas zonas, esto ha generado la pérdida de entornos naturales y construcciones patrimoniales, el surgimiento de plantaciones indiscriminadas, la aparición de zonas residenciales mal ubicadas, entre otros aspectos que merman al bien común. Una planificación territorial completa e integrada debiese considerar el resguardo de la naturaleza y de los derechos de movilidad entre sus pilares.

### —ESPACIOS PÚBLICOS

En Chile existe una noción distinta de lo que en otros lugares se entiende por lo público. En nuestro país el sentido de lo público es *aquello que no es de nadie*, lo que impide la planificación, el diseño y la puesta en valor del espacio público y el sentido de bien común. Pareciera que el espacio público estuviera permanentemente en peligro ante amenazas como el uso exacerbado de automóviles (que fomenta la construcción de infraestructura vial), la desigualdad de ingresos entre los distintos municipios, el desconocimiento de la ciudadanía en su cuidado y defensa, entre otros.

Esto ha llevado a cerrar espacios públicos por temas de seguridad, falta de gobernanza o de interés. Entre estos espacios se consideran también los naturales, como las montañas, los bosques y los mares: ¿cómo se garantiza que estos espacios puedan ser aprovechados de forma efectiva por la ciudadanía en su conjunto, facilitando su acceso y reconocimiento, más allá de los criterios de propiedad? Esta realidad se complejiza aún más al comparar las brechas entre distintas localidades, o bien, entre los espacios urbanos y rurales. ¿Con qué espacios públicos (y de qué calidad) se cuenta en las zonas rurales?

Por otra parte, es posible identificar algunos casos positivos en los últimos años, a través de iniciativas como la creación de plazas de bolsillo, que transforman un espacio erizado, típicamente en desuso e inseguro, en un área verde que considera comercio y espacios de deporte y recreación, y en lugares transitados, como el centro de Santiago. Lo mismo ocurre con la generación y mantención de parques nacionales o la generación de edificios públicos y privados con explanadas y espacios abiertos, que pueden ser utilizados por la comunidad (GAM, Biblioteca de Santiago, Museo de la Memoria, entre otros).

Surgen entonces las preguntas: ¿hasta dónde se proyecta desde un inicio el uso de los espacios y hasta dónde es una apropiación ciudadana? ¿Cómo se puede revalorizar el espacio público y hacerlo convivir con las nociones de propiedad privada regentes en la sociedad actual?

#### —DESCENTRALIZACIÓN, CONECTIVIDAD Y ORDENAMIENTO

El rol que el mercado ha tenido en la planificación también ha afectado el ordenamiento territorial, privilegiando el desarrollo de las funciones productivas y fomentando la existencia de territorios segregadores, que dejan afuera a distintos grupos de personas. Esta falta de enfoque no ha puesto al habitante al centro, con sus necesidades, inquietudes y sensaciones.

Esto ha perjudicado especialmente a la población con menos recursos económicos, que no consigue acceder a territorios con mejores estándares de vida debido al costo del suelo, pero también ha relegado a las mujeres, que tienen mayor dificultad para habitar la ciudad de forma segura o enfrentan obstáculos para compatibilizar las funciones de cuidado que históricamente han recaído sobre ellas en una ciudad que no cuida. Esta segregación también afecta a niños, niñas y adultos mayores, que no son considerados como sujetos de opinión.

Por otra parte, las comunidades indígenas han sido relegadas de sus propios territorios, impidiendo o dificultando la preservación de sus costumbres y el cuidado que su cosmovisión tiene en la relación con el territorio.

Finalmente, las características geográficas del territorio chileno exigen una conectividad por aire, tierra y mar, para evitar que la población que vive en zonas más remotas no quede aislada. Este es el caso de los sectores del extremo sur: sus habitantes deben acceder a viajes por aire para venir a la capital, y muchas veces optan por cruzar a Argentina para realizar trámites que resultan más engorrosos en su propio suelo.

Hay que hacer una mención especial del ferrocarril, que fue una enorme empresa del país que no solo unió los territorios, sino que generó un sentido de identidad y de orgullo. Su desmantelamiento como política pública requiere una reflexión y una consideración, pensando en sus posibilidades en el futuro.

## —CONOCIMIENTO DEL TERRITORIO

Dadas las características geográficas del país, el territorio es diverso y posee múltiples riquezas, pero hay muy poca conciencia de su valor y, sobre todo, del límite que tiene la explotación de sus recursos. Se tiene una visión más de uso, usufructo y abuso del territorio, que de un real conocimiento de este, que es un lugar al que pertenecemos (en sintonía con la cosmovisión indígena) en lugar de «el territorio nos pertenece».

## Niveles territoriales

### —REGIONAL

La regionalización considera la organización territorial, las políticas de descentralización y la promoción del crecimiento económico, a través de una serie de políticas y decisiones impulsadas desde

mediados del siglo xx, profundizadas durante la dictadura. De este modo, se configura lo que algunos autores llaman «una visión neoliberal de las regiones» y la comoditización del territorio, que ha fomentado la extracción de recursos naturales en apoyo al desarrollo económico, generando disparidad de ingresos entre las regiones y aumentando las facultades de las empresas, sin robustecer en paralelo las estructuras político-administrativas de los órganos públicos.

Así, la Región Metropolitana ha ido concentrando tanto el crecimiento demográfico como la toma de decisiones, impidiendo la participación de las comunidades locales en aquellas políticas e intervenciones que las afectan a nivel social, económico o medioambiental, y generando zonas de sacrificio y desigualdades territoriales en distintos grupos de la población, incluyendo también las comunidades indígenas y pueblos tribales.

Esta concentración de la toma de decisiones en el sector privado y a nivel central ha influido en que los territorios locales tampoco puedan incidir en la discusión de leyes sectoriales. A nivel regional, también se observan dinámicas dispares entre los sectores urbanos y rurales. Mientras los primeros se han ido potenciando, los segundos mantienen problemas de conectividad y acceso a derechos, lo que acrecienta las lógicas de migración campo-ciudad. En cuanto a los espacios públicos, mientras en la lógica urbana es posible encontrar algunos casos aislados de planificación y fortalecimiento de espacios públicos, en los sectores rurales pareciera ser aún más difusa su existencia y/o su gobernanza.

## —CIUDADES

La migración desde el sector rural al urbano ha generado un fuerte crecimiento de la población en las ciudades desde mediados del siglo XX, particularmente en las zonas metropolitanas del país. Así, la ciudad se ha convertido en un polo de atracción y desarrollo eco-



nómico cuyo crecimiento no necesariamente se ha dado de forma armónica ni ha sido decidido por la propia ciudadanía ni con una perspectiva de lo común. Este crecimiento se ha dado de forma inorgánica, siguiendo criterios económicos.

Parte de las dificultades asociadas a dicho crecimiento tienen que ver con la formación de polos de trabajo en algunas zonas de la ciudad, que van alejándose de las zonas residenciales que se expanden hacia las periferias, generando efectos sobre la movilidad de las personas. Considerando que la ciudad es un espacio privilegiado para tomar decisiones que buscan disminuir desigualdades entre la población —a través de infraestructura, formación de polos o centros cívicos, generación de áreas verdes y espacios públicos—, la ausencia de una visión integradora, con foco en el bien común, ha generado un aumento en las brechas.

El diagnóstico actual muestra que el crecimiento de las ciudades no ha sido armónico y, en cambio, ha acrecentado las desigualdades en términos de movilidad y vivienda, con efectos a nivel socioeconómico y en la integración de la ciudadanía. Esta realidad es particularmente pronunciada en la ciudad de Santiago, donde diversos indicadores de calidad de vida muestran zonas con elevados niveles de bienestar y otras bajo cualquier estándar aceptable. En efecto, existen buenos ejemplos de desarrollo urbano (infraestructura vial, expansión de líneas de metro, mayor acceso a servicios), pero buena parte de ellos han sido localizados en sectores específicos, no necesariamente conectados con el resto de la ciudad (por ejemplo, parques públicos de calidad o ciclovías que se integren entre diversas comunas, entre otros). Estas brechas también son observables al comparar las ciudades metropolitanas con el resto de las urbes.

Existen problemas de inercia y de gobernanza que dificultan la vinculación entre distintos municipios, o entre estos y las carteras de Transportes, Vivienda y Urbanismo u Obras Públicas, que faciliten la toma de decisiones integradas. Por otra parte, mientras

las y los habitantes de las ciudades *conectan* permanentemente el territorio, los expertos, autoridades y tomadores de decisión, en general, lo *fragmentan* en sus intentos de responder a las necesidades específicas que surgen.

## —VIVIENDA

La contingencia sanitaria actual ha vuelto a dejar en evidencia los problemas de vivienda que sufren los sectores socioeconómicos más desaventajados. Realidades como el hacinamiento, los problemas para acceder a los arriendos y luego solventarlos, la existencia de otras condiciones precarias como la calidad de las viviendas, la cantidad de familias que deben compartir un mismo espacio (y los problemas de convivencia que esto genera), la mala repartición de los beneficios y cargas de la ciudad, la segregación residencial, entre otros, limitan la capacidad de respuesta en un escenario de pandemia, como el que vivimos. Hemos visto en otras ciudades que una mejora en la planificación urbana ha facilitado la gestión sanitaria.<sup>3</sup>

La política de vivienda social ha carecido de una perspectiva de derechos. En efecto, en la mayoría de los casos no se alcanzan criterios básicos para asegurar la buena calidad de vida de sus residentes, en términos de superficie, ubicación y acceso a servicios. En este tipo de políticas, la exclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones ha llevado a construir maximizando criterios de eficiencia, sin contemplar los elementos que las personas consideran valiosos. Esto ha generado problemas de implementación en términos de convivencia, seguridad, formas de habitar las viviendas y adaptarlas a sus necesidades a través de expansiones precarias.

---

<sup>3</sup> Nos referimos, por ejemplo, a la ciudad de 15 minutos, surgida en Francia, que solo sería posible en un 2 % del territorio de Santiago. Se trata de una ciudad en que los habitantes logran satisfacer sus necesidades comerciales, laborales y recreativas en un radio de 15 minutos (o menos) de distancia de sus viviendas.

Aunque puede ser una política importante para resolver las inequidades de la población, las viviendas sociales han venido a exacerbarlas, fundamentalmente porque han sido ubicadas en sectores con bajo acceso a derechos y bajo valor del suelo. Este tipo de problemas exacerban la segregación social, aumentan las desigualdades de género (mayor exposición a situaciones de violencia intrafamiliar, dificultades para llevar las prácticas de cuidado, entre otras) y las dificultades que vive la población migrante.

## Principios orientadores

A la luz del diagnóstico realizado y poniendo en valor la búsqueda del bien común desde el territorio, esta mesa ha definido los siguientes principios orientadores para la formulación de las propuestas, como criterios rectores que debiesen regir y permear cada una de las temáticas y los niveles territoriales.

- » Fortalecimiento del rol del Estado y sus atribuciones, en lugar del mercado como tomador de decisiones de planificación.
- » Una revalorización activa de lo común, que garantice niveles de bienestar y calidad de vida a toda la población. Esta revalorización del bien común debe prevalecer como un objetivo general de cualquier intervención en los territorios y del funcionamiento de la propiedad privada.
- » Transparencia y participación en las decisiones que nos atañen, en los distintos niveles territoriales.
- » Inclusión de la perspectiva de género en las políticas de vivienda y desarrollo urbano.
- » Garantizar el derecho a la movilidad, el acceso a la ciudad y a los espacios naturales.
- » Establecimiento de la dignidad como principio rector: vivienda digna, espacio público digno, transporte digno, etcétera.
- » Alinear las políticas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.

## Propuestas

Los ejemplos internacionales muestran que se pueden hacer las cosas de otra manera, con una mayor presencia del Estado al momento de tomar decisiones y definir políticas de mediano y largo plazo en cuanto a planificación, ordenamiento territorial, viviendas sociales y otras materias. Estas propuestas buscan relevar el rol del Estado frente a la defensa del bien común, sin considerar al mercado como algo negativo, pero entendiendo que genera un perjuicio cuando son solo sus leyes las que determinan la propiedad (en desmedro de otro tipo de configuraciones, como las propiedades públicas o comunitarias).

En Chile hay experiencias nacidas antes de la dictadura —como la Corvi o la Villa Frei— que funcionan hasta hoy, lo que junto a la experiencia internacional muestran que existen soluciones alternativas. Esto requiere de voluntad política para dar un salto cualitativo desde lo territorial, fortaleciendo la perspectiva de lo común.

Desde una mirada transversal, no se puede dejar de señalar que la Constitución actual no menciona ni la ciudad ni el territorio. Una primera alternativa sería una Constitución espacial, que pueda esbozar una idea sobre cómo construir ciudades. Sería un punto de partida para establecer una perspectiva de los territorios más allá del mercado y la propiedad privada, que es como nos acostumbramos a hacer ciudades (y otros espacios), volviendo al punto del bien común. Este nuevo pacto de cómo construimos nuestro país debería incluir nuevas miradas sobre cómo decidimos e incidimos sobre los espacios que habitamos.

### —TEMÁTICAS TRANSVERSALES

#### Movilidad

1. Transitar hacia un modelo de ciudades que cuidan: cómo y para quién se diseña la ciudad. Poner al centro a las personas, con-

siderándolas en su diversidad y necesidades (en particular, incluyendo a las personas con discapacidad, niños y niñas, adultos mayores), así como también al medioambiente. Esto requiere que las políticas se conciban desde el habitar cotidiano de sus ciudadanos y ciudadanas, procurando que se reproduzca la vida.

2. El concepto de movilidad debe estar incorporado de manera transversal en las políticas públicas de los distintos sectores: salud, educación, vivienda, trabajo, entre otros.

3. Incorporar la participación efectiva y vinculante de la ciudadanía en la toma de decisiones, bajo estándares comunes entre las instituciones, reconociendo los múltiples saberes de los territorios.

4. Incorporar el enfoque de género en las políticas públicas en el ámbito de movilidad.

5. Incorporar una perspectiva de urbanismo situado, acorde a la realidad latinoamericana y local de nuestras ciudades.

### Criterios de planificación

6. Considerar criterios de planificación integrados e incluyentes, tanto a nivel urbano como a nivel rural.

7. Pasar de la función social como límite expropiatorio de la propiedad privada a la función social como objetivo de la propiedad privada.

8. Integrar la valoración del suelo, su regulación y objetivos en torno a sus posibilidades para el desarrollo urbano. Para ello proponemos que las municipalidades y gobiernos regionales tengan una batería de herramientas (tributarias y de gestión) que permitan aprovechar dichos terrenos para la ejecución de proyectos que tiendan al bien común. Dentro de esta batería, los gobiernos locales debieran contar con herramientas como reajuste de tierras, captación de plusvalías, porcentajes de vivienda social, entre otras.

9. Generar espacios de creatividad a nivel local y regional para cumplir los objetivos de planificación (por ejemplo, los gobiernos

regionales pueden diseñar incentivos para el desarrollo de determinado tipo de proyectos que piensen el uso de la ciudad en cincuenta años).

**10.** Implementar instrumentos de planificación y regulación participativos no solo en el diagnóstico, sino también en la detección de necesidades y en la forma de solucionarlas.

**11.** Apoyar de forma efectiva a nivel regional y central a los municipios para que puedan llevar a cabo las declaratorias de utilidad pública y bancos de suelo en un plazo corto.

### Descentralización, conectividad y ordenamiento

**12.** Distribuir la toma de decisiones en el territorio, tanto en el trabajo y sus oportunidades, de los tributos generados por las actividades extractivas, y de la representatividad efectiva y organizada de sus autoridades, todo esto con condiciones equitativas de conectividad, ya sea física o virtual.

**13.** Implementar mecanismos, políticas y herramientas para que se cumpla el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sostenible. Velar por que este derecho no sea afectado y garantizar la preservación de la naturaleza.

**14.** Establecer desde el Estado medidas concretas para el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

**15.** Establecer medidas concretas para la eliminación de zonas de sacrificio y generar planes efectivos de mitigación que permitan eliminarlas en un largo plazo.

**16.** Proteger de forma efectiva el uso de suelos, salares, mares, lagos, ríos, entre otros recursos naturales, con el objetivo de minimizar su sobreexplotación.

**17.** Modificar la asignación de presupuestos municipales con el fin de reducir la desigualdad de ingresos.

**18.** Implementar medidas que favorezcan la conectividad por tierra en el territorio, como el uso de trenes.

**19.** Elección directa de autoridades regionales y presupuestos propios emanados desde impuestos locales y sus actividades productivas.

**20.** En relación con los territorios habitados por comunidades indígenas, establecer principios de reconocimiento y derechos colectivos para pueblos indígenas, respetando su identidad y tradiciones; inalienabilidad de las tierras comunitarias, nuevas adjudicaciones, usufructo de recursos renovables.

**21.** Establecer criterios para la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas que no implique desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades que los habitan y que respeten su cosmovisión.

### Conocimiento del territorio

**22.** Establecer una educación que, desde su primera infancia y a través de toda la vida, conecte a las niñas y los niños con la naturaleza y cree experiencias que fomenten su conocimiento.

**23.** Asegurar a la ciudadanía el acceso efectivo a espacios públicos naturales, como cerros y montañas, bosques, lagos, mares y ríos, etcétera. Este acceso debe organizarse de manera público-privada, ya que compete a ambos sectores.

**24.** Resaltar la política de parques nacionales, que ha puesto al país en una vanguardia de aprecio que no se condice con otros tratamientos sobre el territorio.

**25.** Fomentar el conocimiento ciudadano acerca del patrimonio, su cuidado y acceso, ampliando las iniciativas como la impulsada por el Día del Patrimonio.

## —NIVELES TERRITORIALES

### Regional

**26.** Distribuir territorialmente los impuestos provenientes de actividades económicas regionales, considerando criterios que fomenten la equidad del financiamiento.

**27.** Aumentar las atribuciones de las autoridades representativas descentralizadas, para que puedan ampliar los ámbitos de decisión sobre sus territorios.

**28.** Implementar planes regionales con participación efectiva, tomando en consideración los manuales de participación lanzados entre 2014 y 2018.

## Ciudad

**29.** Generar ciudades que cuidan, convirtiéndolas en un espacio protector, que facilita o posibilita el buen vivir de la comunidad y el entorno que lo habita, distribuyendo subcentros de equipamientos y servicios de calidad, que disminuyan tiempos de viaje y volúmenes de traslado.

**30.** Instaurar tarifas reducidas de transporte público en las ciudades con problemas de congestión y alta contaminación. Subsidiar el transporte público y tarifificar el uso de vehículos particulares.

**31.** Abordar los problemas de gobernanza de la ciudad, que permitan planificar el territorio y las obras realizadas en él de forma continua e integrada, considerando la coordinación que requieren las áreas metropolitanas.

**32.** Establecer procedimientos multidisciplinarios y participativos en la implementación de proyectos urbanos y de infraestructura, que reconozcan debidamente sus contextos y que beneficien a sus entornos más allá de solo su función inicial.

## Vivienda

**33.** Construir viviendas de emergencia para víctimas de violencia intrafamiliar.

**34.** Generar políticas de vivienda social, que contrarresten las lógicas de mercado, que consideren a sus habitantes como actores fundamentales de su formulación e implementación, adecuadamente emplazadas.



35. Implementar otros mecanismos de apoyo a la vivienda, a través de suelos administrados regionalmente, arriendos administrados a nivel municipal y regional, entre otras alternativas.

36. En la discusión de la nueva Constitución, incluir el derecho a la vivienda adecuada, el derecho a la ciudad y otros derechos vinculados al territorio, haciendo un especial énfasis en establecer formas en que esos derechos se ejercen, estableciendo puntos de llegada y de partida.

### Espacios públicos

37. Invertir en la construcción de espacios públicos, aprovechando la ley de aportes u otros instrumentos, incluyendo los parques urbanos de dependencia ministerial.

38. Establecer un proceso de planificación sobre los espacios públicos, declarando qué es lo que la ciudadanía, en cada nivel territorial, desea respecto a ellos.

39. Generar herramientas para proteger espacios comunes de decisiones privadas: adquisición pública de espacios públicos, generación de pasajes de tránsito, etcétera.

40. Aplicar y/o unificar estándares internacionales, que garanticen el resguardo y la calidad de los espacios públicos.

41. Desarrollar políticas de fomento de espacios públicos naturales, integrando el territorio y el espacio marítimo y lacustre.

42. Desarrollar políticas de resguardo a territorios especiales — por ejemplo, zonas costeras— manteniendo su condición pública y considerando variables que contrarresten el cambio climático.

## Referencias

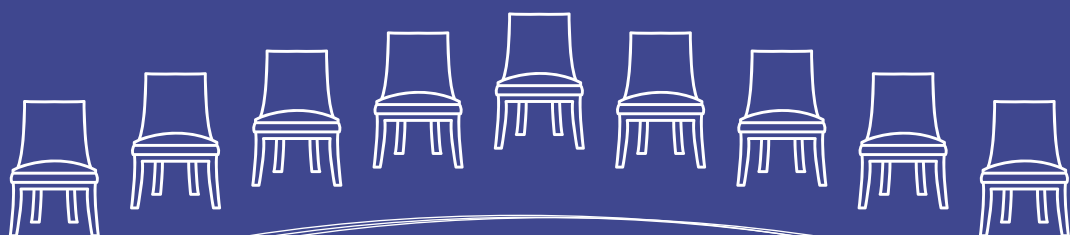
Amaya, Margarita, Ramón Cruzat y Marcela Munizaga Muñoz (2018). «Estimating the residence zone of frequent public transport users to make travel pattern and time use analysis». *Journal*

of *Transport Geography*, 66: 330-339. Disponible en <https://bit.ly/2QdpcqV>.

Bozzano, Horacio (2009). *Territorios posibles. Procesos, lugares y actores*. Buenos Aires: Lumiere.

Dietz, Thomas, Elinor Ostrom y Paul C. Stern (2008). «The struggle to govern the commons». En J. M. Marzluff y otros (editores), *Urban ecology*. Boston: Springer. Disponible en <https://bit.ly/3bmeu92>.

Munizaga Muñoz, Marcela, Sergio Jara Díaz, Javiera Olguín, Jorge Marshall Rivera (2011). «Generating twins to build weekly time use data from multiple single day OD surveys». *Transportation*, 38 (3): 511-524. Disponible en <https://bit.ly/3hkUBTu>.



MESA



**Culturas, artes  
y patrimonios**

---

Debemos incorporar a la nueva constitución las garantías, protecciones y deberes constitucionales del Estado en materia de derechos culturales, que posteriormente deberán ser objeto de leyes específicas.

*La cultura es la base de la vida cotidiana de los pueblos.  
Nos demos cuenta o no. El que no logra tener ese acceso  
o ese contacto con su lengua, es un ser a medias,  
limitado, dependiente.*

—GABRIELA MISTRAL

## Introducción

Nos hemos reunido a partir de la invitación realizada por el Rector de la Universidad de Chile, señor Ennio Vivaldi, para reflexionar, discutir y pensar el lugar de la cultura en el horizonte de las transformaciones que Chile demanda y necesita. Nos impusimos el desafío de conversar, en un diálogo fraterno y activo, en torno a la situación del campo cultural, para imaginar qué significa —o podría llegar a significar— la cultura con miras al bien común.

Las culturas, las artes y los patrimonios consideran un diverso conjunto de prácticas humanas y sociales, ya sean materiales, imaginarias o simbólicas, que modelan la diversidad de identidades, tanto individuales como colectivas, que se desarrollan en distintos territorios dando forma a un entramado de significados comunes en permanente cambio y transformación. Por lo mismo, nos pareció necesario iniciar esta reflexión indicando que es fundamental

referirse a ellas en plural. No hay un arte, una cultura o un patrimonio sobre el cual podríamos conversar, sino múltiples y fluidas expresiones que configuran a las personas y a las comunidades. En este sentido, iniciamos esta reflexión a la que fuimos convocadas y convocados con la idea fuerza de que la importancia de las expresiones culturales radica en que sustentan la subjetividad humana y son un elemento transversal en todos los aspectos de la actividad social: en la educación, en el ejercicio de la democracia, en los medios de comunicación y en la vida en común.

### —DÓNDE ESTAMOS

En nuestra historia reciente hemos podido observar el desarrollo de un malestar generalizado en la población chilena, que se manifestó en la revuelta del 18 de octubre de 2019 y que abrió el proceso constituyente en curso. Ese malestar adquirió la forma de manifestaciones culturales y artísticas como el despliegue de banderas mapuches en las protestas, las instalaciones visuales en la fachada del GAM y en otros espacios públicos o la performance «Un violador en tu camino» del colectivo feminista Las Tesis, que tuvo un impacto global.

Por otro lado, en el contexto de la pandemia ha quedado en evidencia el valor de las producciones artísticas y culturales en relación con la salud mental y el bienestar general de las personas. Las artes se han consolidado como una herramienta indispensable que puede dar fortaleza y contención a las subjetividades —especialmente, como hemos visto, en períodos de crisis—, lo que permite vislumbrar que no son un mero objeto de consumo, un artículo de lujo o un gusto accesorio, sino un bien público esencial y que generen repertorios comunes que vinculan a las comunidades humanas.

En esta perspectiva, en el contexto de los debates constituyentes posteriores al 18 de octubre las comunidades exigieron una actualización de lo que se entiende por *cultura* desde diversos saberes y

conocimientos especializados.<sup>1</sup> De acuerdo con esta demanda, lo cultural se extiende más allá del quehacer artístico —la creación de personas dedicadas a la actividad profesionalmente—, y atañe a una realidad más amplia que implica comunidades, territorios e identidades. En este sentido, la sociedad ha abierto un debate en favor de una visión integrada y holística de lo cultural, que destaque su valor central para la democracia, la participación y la vida común.

La fuerza de nuestra riqueza creativa en las letras, las artes visuales, el cine, la gráfica, la música, las artes escénicas, la artesanía, las formas creativas populares e ilustradas, ha permitido —tanto hoy como en distintos momentos de nuestra historia— comunicar y poner en escena el malestar, articulando lenguajes y nuevos repertorios simbólicos para la transformación social. Estas formas creativas de la vida cotidiana y del hacer en sociedad operan como un acervo cultural común y constituyen una herencia fundamental cuyo valor no siempre se comprende. Al contrario, muchas veces al hablar de la importancia de invertir en políticas públicas en cultura se crean falsas tensiones que jerarquizan y contraponen las diversas necesidades de una sociedad: presupuesto para hospitales versus presupuesto para libros, ocio versus negocio, recreación versus reflexión.

Este tipo de argumentos debilitan las demandas históricas de los trabajadores y las trabajadoras de la cultura, su necesidad de seguridad laboral y protección social; pasan por alto las altas tasas de informalidad y vulnerabilidad del sector y la completa desprotección y permanente inestabilidad de sus trabajadores, que redundan en la imposibilidad de acceder a beneficios y derechos sociales.

---

<sup>1</sup> Véase «¿Cómo es el Chile que soñamos? El rol de las artes y la cultura en una nueva carta fundamental», Fundación Teatro a Mil, 24 de mayo de 2020, disponible <https://bit.ly/3uKzldH>.

Uno de los sectores más precarizados laboralmente es el mundo del arte y la cultura, síntoma inequívoco del valor que el Estado y los distintos gobiernos le han asignado al desarrollo cultural.<sup>2</sup> Las distintas asociaciones y sindicatos que reúnen a trabajadores de la cultura de las más diversas disciplinas dan cuenta de esta situación de precariedad que se ha visto fuertemente profundizada por la crisis del coronavirus.

En las últimas décadas se ha trabajado en la construcción de políticas públicas para el campo cultural, siempre disputando la condición de prioritaria o no de la inversión en cultura. Se ha intentado construir una agenda que, asociada a un presupuesto, permita sustentar la labor de quienes se dedican al campo creativo en sus más diversos formatos y posicionar las prácticas culturales como un elemento relevante de la vida ciudadana. Las iniciativas gubernamentales han puesto énfasis en la noción de democratización cultural, pero han fallado en vincular efectivamente a las comunidades con los espacios culturales. *Chile quiere más cultura: Desafíos de política cultural 2005-2010* (CNCA, 2005) enfatizó el fomento a la infraestructura cultural y la *Política Cultural 2011-2016* (CNCA, 2011) se orientó a los propósitos de apoyar la gestión cultural en las regiones. Bajo este paradigma la institucionalidad cultural se ha convertido muchas veces en generadora de estructuras burocráticas sin recursos para invertir, cuyo presupuesto se distribuye a través de fondos concursables sustentados en lógicas que privilegian lo individual por sobre lo colectivo, a partir de proyectos de corto plazo que someten a los y las artistas a las lógicas de la competencia y la rentabilidad.

Es necesario reconocer las experiencias positivas y los aprendizajes previos de ese camino recorrido. La construcción del nuevo

---

<sup>2</sup> Según un estudio, de 15 079 personas encuestadas, el 85,1 % se definió como trabajador independiente y apenas el 10,7 % dijo tener contrato. Del primer grupo, el 79,4 % declaró no contar con un ingreso estable (Ministerio de las Artes, las Culturas y el Patrimonio, 2020).



Ministerio de las Artes, las Culturas y el Patrimonio, creado por la Ley 21 045 de 2017, ha sido una experiencia que, durante la fase de discusión pública para su conformación, significó entre otros aspectos el surgimiento de voces que reivindicaron la necesidad de otorgar reconocimiento a la diversidad de culturas presentes en la geografía que habitamos. Bajo esto subyace la necesidad de transformar las formas en que el Estado ha venido representando una idea de nación en términos de homogeneidad cultural. Reconocemos de ese modo la multiplicidad de identidades que componen nuestro tejido social y que requieren medios para su expresión en un contexto que acoja la pluralidad y lo diverso.

El nuevo ministerio reunió a la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (Dibam) con el Consejo Nacional de las Artes y las Culturas (CNCA), instituciones que operaban con nociones elitistas de lo cultural, representadas en conceptos de antiguo cuño como el de alta y baja cultura y que fueron disueltas con la incorporación de formas de comprensión más contemporáneas e inclusivas. La creación del Ministerio ha sido un avance, aunque insuficiente para superar la lógica de la institucionalidad anterior. Con esto se señala que el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio es reflejo fiel del modelo de Estado subsidiario consagrado en la Constitución de 1980, toda vez que implica una mínima intervención por parte del Estado en la ejecución de políticas culturales, priorizando la entrega de recursos a terceros. En este sentido, mientras unos acuden al Ministerio en tanto entidad que promueve la generación de oferta cultural, otros lo hacen en tanto entidad de fomento, abocada al desarrollo de las industrias, que propicia y favorece la subsistencia de los mercados en el ámbito cultural. En ningún caso, o muy marginalmente, se le observa como entidad articuladora de políticas culturales de efectiva incidencia en el contexto de la sociedad chilena. Es por eso importante mirar lo hecho e identificar los errores, especialmente respecto de la institucionalidad.

Pese a los esfuerzos realizados, lo cultural continúa siendo comprendido por una cantidad importante de personas como un accesorio de lujo y un gasto, un elemento valioso, pero prescindible. En el horizonte social no hemos logrado situar a las actividades culturales como aspectos fundamentales para el desarrollo de la vida de las personas. Esto se ve reflejado también en el lugar que tienen los medios de comunicación públicos y la oferta cultural que se ofrece por la televisión. Existe un desconocimiento sobre su aporte económico y simbólico, lo que puede explicar en parte por qué la cultura no es percibida como un aspecto esencial para el desarrollo de la vida personal y pública.

Finalmente, creemos que esta situación está consagrada en el marco constitucional en el que nuestra institucionalidad cultural se sitúa. En nuestra carta fundamental solo está consagrado el derecho a la libertad para crear y el derecho a la propiedad intelectual. En ella se indica: «La Constitución asegura a todas las personas la libertad de crear y difundir las artes, así como el derecho de autor sobre sus creaciones intelectuales y artísticas de cualquier especie, por el tiempo que señale la ley y que no será inferior al de la vida del titular».

Y respecto de la propiedad autoral señala: «El derecho de autor comprende la propiedad de las obras y otros derechos, como la paternidad, la edición y la integridad de la obra, todo ello en conformidad a la ley. Se garantiza, también, la propiedad industrial sobre las patentes de invención, marcas comerciales, modelos, procesos tecnológicos u otras creaciones análogas, por el tiempo que establezca la ley». Esto último no es de extrañar, dado el excesivo énfasis que el legislador constituyente chileno otorga al concepto de propiedad. No sorprende que estos derechos digan casi exclusivamente relación con formas de protección de la propiedad y no se refieran a la creatividad, la identidad, la expresión, la participación, entre otras dimensiones que podrían estar señaladas constitucionalmente.

Como es sabido, Chile suscribió tempranamente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966. Mediante él, los Estados parte reconocen el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones, a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora. Entre las medidas que se comprometen a adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho figuran las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura. Por medio de la suscripción a este pacto, los Estados parte se comprometen además a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora y reconocer los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones en cuestiones científicas y culturales.

### —POR QUÉ ESTAMOS AQUÍ

Las prácticas artístico-culturales están en crisis porque no han sido protegidas y estimadas en su profunda dimensión. También lo están por los errores cometidos por los actores del ámbito cultural en las últimas décadas. El presupuesto nacional al sector cultural representa el 0,4 %, lo que es insuficiente y expresa la desvalorización del sector en la mirada de desarrollo del país.<sup>3</sup>

En los gobiernos de la Concertación se estableció un modelo de política cultural que por un lado incentivaba las donaciones y por otro propiciaba el financiamiento por medio de fondos concursables. Este modelo de financiamiento ha tenido como resultado que

---

<sup>3</sup> Para más detalles, véanse los datos recogidos en el sitio Presupuesto Abierto, disponible en <https://presupuestoabierto.gob.cl/>.

las acciones culturales hayan estado influenciadas por las iniciativas de privados y no han respondido a una política que mire el campo cultural como un fenómeno de largo plazo, fundamental para el desarrollo de las personas y las comunidades. Las políticas de financiamiento obstaculizan el desarrollo de estrategias sostenibles y duraderas que impacten significativamente en la comunidad. Esta situación tiene también como consecuencia que la discusión sobre el financiamiento discorra en un ambiente de trincheras disciplinares enfrentadas por recursos insuficientes.

Como se indicó, la Constitución de 1980 solo concibe y aborda la cultura desde aspectos relacionados con el derecho a la propiedad y únicamente consagra el derecho de autor. No hemos evaluado cuál es el aporte concreto que este campo puede entregar al desarrollo del país, ni hemos fisurado con fuerza esa preponderancia de la lógica economicista para valorar las prácticas y producciones culturales.

Por otro lado, la forma en que nos concebimos como comunidad nacional y la identidad que históricamente hemos elaborado de nuestro país ha estado fuertemente marcada por un relato de unidad que ha invisibilizado la diversidad y la riqueza cultural de nuestro territorio. La forma en que nos hemos representado constitucionalmente responde a una visión estrecha sobre quiénes son los que componen la ciudadanía. En el Chile de hoy la identificación con un colectivo amplio es débil y las operaciones de exclusión que viven cotidianamente gran parte de las personas que habitan el territorio no encuentran amparo, ni justicia, ni protección en la Constitución vigente. Sintéticamente podemos afirmar que tenemos una Constitución ilegítima, que adicionalmente excluye y desconoce todo lo relativo a los derechos culturales y a los pueblos originarios. Nuestro país se encuentra en una situación de retraso respecto de la región latinoamericana en relación con el reconocimiento de los pueblos originarios en la carta magna, y hemos avanzado muy lentamente en el reconocimiento de derechos contemplados en convenios internacionales ratificados por Chile, entre los

que destaca el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1987, por el cual el Estado se compromete a consultar a las comunidades indígenas en todas aquellas materias que les afecten, y que fue aprobado en nuestro país recién en 2008.

Se deben tener en consideración, además, la estructura orgánica y los esquemas habituales en la toma de decisiones que adoptan las instituciones de responsabilidad en el ámbito cultural. Entre ellas, son emblemáticos los casos donde se señala el nulo o muy escaso margen de participación que posee la ciudadanía, destacando en la memoria colectiva los casos vinculados a la disputa entre Andrés Pérez y Matucana 100; las transformaciones que conducen al desarrollo del GAM; o la evolución del Parque Cultural de Valparaíso (Excárcel Pública de Valparaíso), donde los factores comunes son el afán por resignificar bienes públicos, las formas de proceder del Estado ante la toma de decisiones en estos contextos y las comunidades interesadas en la cogestión de dichos espacios. La actual institucionalidad de la cultura dentro del Estado no ha sido para nada de las más adecuada y mucho menos su gestión. Si no comprendemos esto, seremos capaces de hacer todos los aportes a una nueva Constitución, pero lamentablemente habremos perdido el tiempo y mantenido nuestras frustraciones con respecto a lo que hay y podemos hacer con la cultura en Chile.

En síntesis, de acuerdo con nuestro diagnóstico existen diversos aspectos que explican la situación actual del campo cultural: la falta de reconocimiento constitucional de los derechos culturales y de la diversidad cultural de nuestro país, las formas en que se ha comprendido y definido a la cultura desde la institucionalidad cultural y que han dado forma a los planes y políticas, las lógicas con que se han construido las políticas de financiamiento, las formas de gestión de la institucionalidad cultural y la mínima participación de las comunidades en los distintos territorios en la definición de sus necesidades culturales. Todo esto ha redundado en una escasa valoración social de nuestro quehacer.

## Criterios o principios orientadores

La cultura es la sinapsis social. Sucede entre las personas. Es el tramado común que da voz a la diversidad. Es esencialmente pública, el medio en que una sociedad se conoce a sí misma, abriendo espacio a la empatía fundamental en la valoración y el respeto de la diversidad. Por esto es necesario poner un énfasis en la creación y difusión cultural como un bien público, de manera de estrechar y profundizar el tramado social y comunitario. Necesitamos movernos de una sociedad individualista y competitiva a una de bienes comunes y colaborativa.

### —LA CULTURA: UN BIEN COMÚN, UN BIEN PÚBLICO

Una constitución organiza jurídica y políticamente un Estado y este es responsable del bien común.

La Constitución vigente podría ser interpretada como garante del derecho a la cultura sobre la base del artículo 19 y de los numerales referidos a la libertad de culto, a la educación, a los derechos sociales y a la protección del medioambiente. Sin embargo, el mandato del Estado no es *garantizar*, sino que *asegurar* derechos que no definen ni declaran objetos específicos de protección. Se dice, por ejemplo, *seguridad social*, pero no se define lo que comprende la seguridad social. La definición se fija en leyes especiales.

La Constitución vigente señala en su artículo 1: «El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece». Este enunciado podría ser interpretado como garantía implícita del derecho a la cultura, como lo expresa la Constitución de Guatemala (1985), contemporánea a la chilena, en su artículo 57:

«Toda persona tiene derecho a participar libremente en la vida cultural y artística de la comunidad, así como a beneficiarse del progreso científico y tecnológico de la nación».

La Constitución de Guatemala es un caso de declaración extensa y específica del derecho a la cultura que sirve para mostrar la ineficacia de la chilena en esta materia por su concepción estrecha de lo que es la cultura, por la ausencia de ella como derecho y como principio articulador del bien común. La Constitución de Guatemala tiene una sección llamada Cultura, que parte con el citado artículo 57 y al que siguen artículos vinculados a:

- » el derecho a la identidad cultural;
- » la protección e investigación de la cultura: protección, fomento, divulgación, enriquecimiento, restauración, preservación y recuperación, promoción de investigación científica, creación y aplicación de tecnología;
- » al patrimonio cultural: paleontológico, arqueológico, histórico y artístico declarado por leyes nacionales o definido por la Unesco;
- » a la obligación del Estado de proteger el patrimonio cultural, así como la protección del arte, folclore y las artesanías tradicionales y sus cultores;
- » al derecho a la expresión creadora (científica, intelectual y artística) promoviendo su formación «y superación profesional y económica», que protege el patrimonio natural y declara como una actividad del Estado la «preservación y promoción de la cultura y sus manifestaciones» por medio de un órgano específico con presupuesto propio.

Lo que la Constitución vigente en Chile protege es el derecho de propiedad sobre las creaciones intelectuales y artísticas, en específico, el derecho de propiedad individual de quienes inscriben sus derechos como autores o inventores. Es necesario, por tanto, inscribir el derecho a la cultura de manera lata, extensa y precisa en una

nueva Constitución de modo que aquello que identificamos como repertorios comunes, articuladores de nuestros lazos sociales y el medioambiente humano que todo nuevo ser requiere para ser plenamente humano, sea efectivamente el principio fundamental que organiza lo social y permita su reproducción en el tiempo, no su explotación en el tiempo, tal y como asegura hoy la Constitución.

La cultura es un bien común y, en tanto tal, un objeto de derechos con rango constitucional, pues permite la construcción y mantenimiento de los lazos que ligan a un grupo al comprender la herencia de nuestros antepasados, nuestras prácticas y creaciones del presente. Ser culturales es inherente al ser humano pues es nuestra capacidad de construir formas de transmisión de una memoria para ponerla en común respetando las diferencias al interior de un colectivo. Los bienes comunes, o bienes públicos, son todos aquellos que permiten la existencia material e inmaterial y en igualdad de condiciones, desde el nacimiento, a todos quienes habitan el territorio llamado Chile.

### —LOS DERECHOS CULTURALES SON DERECHOS HUMANOS

La pregunta por la distribución del poder refiere a quienes harán uso de él, y para ello es esencial e ineludible referirse al territorio, donde coexisten varios pueblos y diversas culturas.

La transversalidad de lo expuesto incide en todos los derechos que la nueva Constitución pudiera instituir: humanos, a la salud, a la información y la libertad de expresión, a la educación, al medioambiente, a la cultura. Constituirnos y reconstituírnos exige nombrar y afirmar el derecho a la cultura como un derecho humano y a los derechos culturales como derechos sociales. Derecho a construirse como humanos al ejercer el derecho a la cultura, y derecho a ser un sujeto político con su propia cultura.



## —REGONOCIMIENTO Y RESPETO DE LA DIVERSIDAD CULTURAL

Durante la Asamblea Constituyente del 2006 en Bolivia se acuñó una consigna incumplida: «Los excluidos no vamos a excluir a los excluidores de siempre». Sin la inclusión de todos, ningún arreglo será duradero.

Lo cultural debe ser el principio fundante de un nuevo marco de referencia: la creación de un Estado plurinacional y pluricultural, que implique no solo el reconocimiento de la diferencia, sino que el diálogo en condiciones de equidad. En función de este reconocimiento, la Constitución debe considerar todos los derechos culturales inherentes a la totalidad de los habitantes del país.

El Estado debe proteger el conjunto de actitudes, creencias, convenciones, costumbres, valores y prácticas comunes o compartidas por un grupo, y cuyas características se pueden concretar en signos, símbolos, textos, idiomas, instrumentos, tradiciones orales o escritas, y contribuir al mantenimiento de la identidad plurinacional.

El derecho a la cultura debe considerarse como el derecho al acto creativo y a su difusión: todas las personas y comunidades tienen el derecho de expresar su identidad y su concepción del mundo. El acto creativo debe ser valorado como una dimensión constituyente del ser humano y, por lo tanto, concebido como un derecho humano fundamental de toda persona desde su nacimiento.

## —LA CULTURA DEBE SER COMPRENDIDA EN UN SENTIDO AMPLIO E INTEGRAL

Nuestra Constitución debe considerar los derechos culturales como una tríada con los derechos económicos y sociales de acuerdo con los lineamientos de la Unesco en materia de derechos humanos.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Véase «Preguntas frecuentes sobre los derechos económicos, sociales y culturales», Folleto Informativo núm. 33, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, disponible en <https://bit.ly/2ROu7zA>.

Son derechos que están conectados y si no se garantizan los tres, se debilitan: por ejemplo, no tener educación es negar el derecho a la cultura y el derecho a ejercerla.

Una concepción elitista de la cultura que tienda a su multiplicación puramente mercantil, sin una política pública paralela que incorpore desde la primera edad al conjunto de la población y que pueda articularse con los medios de comunicación en la era digital, generaría una mayor desigualdad entre nosotros: concentraría en pocas manos el acceso a los bienes culturales, y el goce de la cultura sería para unos pocos. La cultura y la libertad tienen que estar conectadas con el acto republicano, con un vínculo profundo que une a la sociedad con su expresión política: el Estado. Entre gobierno y sociedad, entre Estado y sociedad, se debe generar un vínculo marcado por la ampliación de las libertades y la valoración del respeto a la diversidad y la igualdad.

#### —LA CULTURA DEBE SER UNA POLÍTICA DE ESTADO

El Estado debe tener un rol activo en el desarrollo e implementación de políticas culturales diversas, no solo incluyendo otras voces y perspectivas, sino también aprendiendo del otro e incluyendo la visión del otro, priorizando su gestión en los receptores de las acciones culturales. La subsidiaridad del Estado en lo cultural (al resignarse solo a la entrega de recursos económicos) ha sido uno de los tantos problemas de gestión que han existido.

Es necesario, en perspectiva de un nuevo pacto social, fomentar, proteger y difundir el trabajo de las y los trabajadores culturales, e incorporarlos de manera efectiva al universo de derechos que debieran regir una nueva constitución.

## Propuestas, desafíos y acciones estratégicas

1. Los derechos culturales deben tener rango constitucional. Debemos incorporar a la nueva constitución las garantías, protecciones y deberes constitucionales del Estado en materia de derechos culturales, que posteriormente deberán ser objeto de leyes específicas. El Estado tiene el deber de proporcionar al individuo y a las comunidades las condiciones necesarias para su desarrollo, garantizar a todos la protección del descanso y el ocio, garantizar y promover también la igualdad de acceso de niños, niñas y adultos a la instrucción, la formación profesional y la cultura, protegiendo el derecho a la información, la libertad de expresión y el rechazo de la censura como una norma de valoración que regula a nivel constitucional la relación de las artes con el Estado.

El Estado debe impulsar una política de inclusión de la práctica cultural, vale decir, incentivar la participación desde los menores de edad en adelante en las diferentes disciplinas culturales, como la música, la danza, el teatro, la literatura, el cine, etcétera, para de esta manera poner a disposición de la vida humana las herramientas necesarias para la dignidad cotidiana.

2. Reconocer y promulgar un Estado pluricultural y plurinacional para proteger la diversidad identitaria, territorial y representacional del país. Es clave recoger la visión territorial de lo cultural por medio de la participación, en miras del buen vivir o *kume mongen* en mapudungún, *sumak kawsay* en quechua, *suma qamaña* en aymara o *ma'u henua* en rapanui. La consulta indígena implementada para la creación del Ministerio de las Culturas es un ejemplo positivo y fue una instancia de aprendizaje. Por otro lado, el trabajo con los gobiernos locales es clave. La idea del *buen vivir* es un desarrollo desde los territorios que debe ser respetado en su diferencia y particularidad, en respeto y concordancia con los derechos humanos fundamentales de todas las personas.

3. Repensar el modelo de presupuesto nacional desde las culturas, las artes y los patrimonios. El bien común es también bienestar común, reconocer el aporte que involucra el trabajo en cultura, arte y patrimonio es evidenciar el impacto de lo cultural en dimensiones más intangibles, ligadas a lo simbólico y a la subjetividad.

Se deben establecer métricas que sean compatibles con la gestión presupuestaria. Entrar en esa lógica abre puertas para discusiones de las que se excluye al campo cultural por su falta de cuantificación. Es necesario estudiar, reconocer y posicionar las métricas de impacto, retornos de inversión, entre otras variables, que hagan más robusto el *valor real* de las culturas y las artes.

Hay que considerar que cuando se plantea situar lo cultural en el lenguaje del valor económico no se pretende trasladar esta dimensión a la competencia y la comparación con otros sectores de la vida pública, como salud, educación y vivienda; por el contrario, proponemos mirar las cifras desde las artes y las culturas en sus propias lógicas. Es necesario conocer ese debate, esa nomenclatura y ese lenguaje, pero siendo conscientes de que ese camino tiene sus peligros. El valor de las culturas y las artes tiene que ver con otras cosas que, finalmente, van a redundar en mayor paz social. Las culturas también son un recurso, pero no hay que perder el horizonte del lugar que debe tener en la consolidación y fortalecimiento de un tejido social plural. Recomendamos que el presupuesto de cultura se asimile a la media de la OCDE, que es de un 2%.

4. Las artes, las culturas y los patrimonios en la sociedad deben ser contenidos integrales y transversales en la educación formal e informal, con énfasis en la infancia y en articulación con los medios de comunicación en la era digital.

La creación artística en todas sus formas debe ser un principio rector de la educación. Su incentivo por medio de las artes en todas sus formas, así como el conocimiento de lo realizado en otros tiempos y culturas es fundamental para el desarrollo humano. La

valoración de dichos principios desde la primera infancia permite construir la valoración social de las culturas, las artes y el patrimonio.

La participación cultural es virtuosa, en especial para niños y niñas, pues incrementa el bienestar emocional y el desempeño en una serie de indicadores educativos. La participación cultural en la niñez desarrolla un sentimiento de familiaridad con la experiencia artística que elimina barreras simbólicas a la participación, como sentirse incómodo o fuera de lugar (CNCA, 2017: 89). Esta observación se condice con los hallazgos de estudios cualitativos encargados por el CNCA (2014), en los que se identifican varias barreras a la participación, entre las que se destacan factores de proximidad espacial, gusto y aspectos simbólicos de la participación.

La educación formal, vía planes y programas de estudios, debe garantizar la aprehensión de habilidades y capacidades de creación cultural. Pero también abrirse a formas de educación no formal que tienen en el centro de su quehacer la creación, así como hacia educación desde las artes, desde el patrimonio y desde el vínculo con la sociedad y el entorno, donde los medios de comunicación pueden jugar un rol fundamental. Cuando se dice cultura se dice lenguaje en un sentido amplio y formador: capacidad para crear y comunicar. Es claro que, de acuerdo con el modelo cultural imperante, todas las habilidades humanas creadoras se ven menospreciadas y hasta mutiladas, lo que redundaría en una falencia crítica de la ciudadanía, como también en la profundización de la brecha de acceso a las expresiones culturales formales. Educación y cultura deben ir de la mano y se debería generar un plan de trabajo entre ambos ministerios para potenciar los vasos comunicantes y potenciar la labor de creadores, gestores, mediadores en diversos espacios a lo largo del territorio.

Diversas experiencias internacionales muestran que la incorporación de las artes escénicas en el currículum escolar es un aporte

al desarrollo de habilidades socioemocionales (empatía, colaboración, autogestión, comunicación efectiva, resiliencia, entre otras), un estímulo del pensamiento crítico y una forma de promover la creatividad, el juego y el diálogo con el entorno. En el contexto de la Nueva Educación Pública hay oportunidades concretas para insertar las artes escénicas, no solo como talleres extraescolares, sino como una asignatura, ocupando las horas de libre disposición y los recursos SEP a partir de los planes educativos de cada establecimiento.

5. Evaluar las relaciones entre lo público y lo privado y modificar el actual modelo de donaciones culturales.

Es una necesidad urgente avanzar hacia un nuevo marco legal integral para las donaciones en el ámbito de la cultura, cuyo eje central esté orientado a impulsar estos aportes voluntarios y a fortalecer el rol de la sociedad civil.<sup>5</sup> Actualmente existen más de cuarenta cuerpos legales que regulan las donaciones, y cerca de diez leyes principales con incentivos para áreas específicas, sin relación entre sí. Es necesario ampliar la gama de participantes eliminando los desincentivos y acabar con la incerteza sobre el marco jurídico que genera la existencia de tantas normas. Es importante que el Estado asuma el rol supervisor y también que actúe como promotor del sistema, con programas de políticas públicas. Todo esto podría ampliar la base de donantes y democratizar al mismo tiempo.

Debemos crear un pilar solidario con un porcentaje de las donaciones recibidas por la totalidad de las instituciones, fundaciones y organizaciones sin fines de lucro beneficiadas por las donaciones

---

<sup>5</sup> Desligar el tema de las donaciones de las herencias, puesto que hoy para cualquier donación hay que previamente iniciar el trámite de insinuación judicial. Esto está determinado en el Libro Tercero del Código Civil de Donaciones y Herencias que data del siglo XIX. Adicionalmente, cualquier organización sin fines de lucro debe pagar un «impuesto a la donación» con una tasa que aumenta progresivamente del 25 % al 40 %.

privadas. Esto, de ninguna manera afectará ni dificultará el trámite ni la gestión de los aportes. Será la propia institución beneficiada la que deberá hacer el aporte correspondiente al fondo solidario. Esto permitirá que el Estado, haciendo crecer los montos recaudados con las modificaciones propuestas, cumpla un rol reasignador de recursos hacia los sectores más postergados o menos favorecidos y cumpla así un papel democratizador de los beneficios tributarios que asigna. Un criterio de igualdad y solidaridad es lo que le corresponde a quien está resignando recursos por la vía de exenciones impositivas. No deben ser las eventuales limitaciones burocráticas ni las expectativas negativas infundadas las que nos impiden establecer un mecanismo con mayor equidad.

La presente propuesta generó disensos al interior de la mesa. Si bien todos los participantes coinciden en que las donaciones culturales cumplen un rol fundamental en el desarrollo del sector y su aporte podría ser aún mayor, algunos consideran que la creación de un fondo común podría llegar a ser una medida que desincentive a los donantes —personas naturales y empresas— de aportar íntegramente los recursos a los proyectos que son de su interés —por su alcance, disciplina, localización, etcétera— y de apoyar a organizaciones específicas. Si el donante no conoce las iniciativas a las cuales destinará su aporte, consideran que probablemente se provocará un retroceso en un contexto donde ya, en términos globales, se ha producido un estancamiento en los montos de donaciones en el período 2015 al 2019, según datos recopilados por el Centro de Filantropía e Inversiones Sociales (CEFIS) de la Universidad Adolfo Ibáñez.<sup>6</sup>

---

**6** Complementan su visión incorporando estos planteamientos:

- a) Compartimos la propuesta liderada por CEFIS de integrar en un solo cuerpo legal los distintos tipos de donaciones y contar con un solo sistema, claro y expedito, para todos los tipos de donación, similar para donantes y donatarios.
- b) Proponemos que se regule que empresas o personas naturales puedan donar a proyectos u organizaciones vinculadas a su quehacer o al giro de su negocio.

## 6. Fortalecer la democracia y la participación en la gobernanza de las instituciones culturales públicas.

No solo desde el marco constitucional de 1980, sino que también en la práctica política del país hasta hoy, ha existido una falta de ejercicio efectivo de la democracia. Lo anterior, sumado a la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, vuelve necesario promover una cultura y procedimientos entre las instituciones del Estado que posibiliten mayores grados de participación ciudadana en la esfera pública cultural. Esta debe ir más allá de la perspectiva de la construcción de públicos y audiencias e incorporar actores culturales en la toma de decisiones. Es a ellos a quienes, por definición, les compete la construcción de políticas públicas en cultura, pues en definitiva les afectan directamente. Ello implica un ejercicio de decidida apertura por parte de quienes diseñan y eje-

---

Creemos que la sociedad civil debe tener independencia en su accionar no solo del Estado, sino también de los grupos de empresarios o de sus fuentes de financiamiento, en general. De lo contrario estaríamos retrocediendo en la independencia de este importante sector.

c) Para revertir la concentración de los aportes en la Región Metropolitana (RM), proponemos que las donaciones destinadas a regiones distintas de la RM tengan un beneficio tributario mayor, sumado a ello un trabajo en alianza con las propias instituciones de la sociedad civil, reparticiones públicas como el SII, universidades, entre otras, para promover las donaciones de las personas y empresas de una manera fácil e informada.

d) Apoyar desde el Estado el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil que cumplen un rol público. Facilitar las condiciones para que puedan acceder a financiamiento mixto (público/privado) asegurando, por una parte, un financiamiento basal por parte del Estado, y mejorando la eficiencia, eficacia y pertinencia de los instrumentos existentes para que el sector privado concurra con financiamiento al desarrollo cultural, como una responsabilidad de la sociedad en su conjunto. Sumado a lo anterior, es importante que el Estado apoye la medición del impacto que tienen las organizaciones de la sociedad civil en su accionar, ya que son quienes en múltiples ocasiones ejecutan los programas diseñados en los instrumentos de política pública.



cutan políticas públicas en el campo cultural, mediante el establecimiento y la promoción de mecanismos de participación efectiva y vinculante en el ámbito de toma de decisiones.

Todo ello implica un cambio de diseño que supere la inexperiencia e impericia institucional en este ámbito, así como la ausencia de mecanismos legales que contemplen la posibilidad de la participación ciudadana. No basta la mera declaración de voluntades para el establecimiento de mayores grados de democracia y participación en estas entidades. Esa voluntad debe traducirse en criterios específicos que otorguen coherencia al marco institucional dentro del cual dicha acción debiera operar. Abordar esta necesidad en el nuevo escenario que plantea un cambio constitucional —más allá incluso de la sustitución misma de la carta fundamental— constituye un escenario no solo posible, sino que necesario y urgente para revertir la desconfianza de la ciudadanía, promoviendo mayor legitimidad e integración en el marco de un Chile en movimiento y que exige transformaciones.

La identificación de criterios específicos para establecer mecanismos participativos deberá, por ejemplo, dar cuenta de la diversidad cultural de nuestro territorio, considerando que esto supone ponderar, en un mismo espacio de participación, enfoques y principios tan diversos como los derechos humanos, de género o la cosmovisión de la diversidad de pueblos originarios.

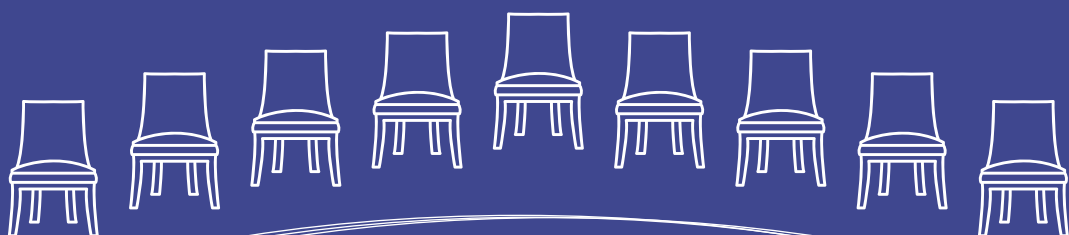
7. Creación de un Observatorio de la Cultura. Es fundamental la creación de un Observatorio de la Cultura de tal manera de evaluar permanentemente la acción del Estado y las preferencias del público en cada área, para luego hacer las correcciones necesarias. Es imprescindible una revisión profunda de la actual institucionalidad cultural para adecuarla a las nuevas orientaciones y roles del Estado y también a las demandas de los diferentes actores culturales, con un norte claro en las comunidades y los territorios.

Es necesario analizar y conocer el uso que se le da a la infraestructura cultural y la importancia relativa de los espacios no espe-

cializados en el acceso a diversas manifestaciones. Esto permitiría visibilizar una diversidad de circuitos artísticos y no solo los oficiales o que se desarrollan en espacios culturales de mayor prestigio, y que frecuentemente presentan barreras de acceso, ya sean económicas o simbólicas.

## Referencias

- CNCA, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2005). *Chile quiere más cultura: Desafíos de política cultural 2005-2010*. Disponible en <https://bit.ly/3tEs6md>.
- . (2011). *Política Cultural 2011-2016*. Disponible en <https://bit.ly/3woJUcL>.
- . (2014). Análisis y levantamiento cualitativo: Participación y prácticas de consumo cultural. Disponible en <https://bit.ly/3xZ-Ta2G>.
- . (2017). Encuesta Nacional de Participación Cultural 2017. Disponible en <https://bit.ly/3bkrrQs>.
- Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (2014). *Análisis y levantamiento cualitativo: Participación y prácticas de consumo cultural*. Disponible en <http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/364>.
- . (2020). *Resultados. Catastro de estado de situación. Agentes, centros y organizaciones culturales*. Disponible en <https://bit.ly/3bkrwnk>.



MESA



**Educación**

---

Proponemos una  
visión de largo plazo  
que implique dejar  
de lado las políticas  
cortoplacistas  
y avanzar en la  
construcción de  
políticas de Estado,  
basadas en evidencia  
y considerando los  
aportes de quienes  
viven la educación  
diariamente.

## Diagnóstico

### —¿DÓNDE ESTAMOS?

Desde 1980, Chile ha atravesado un proceso profundo de reformas y contrarreformas que han repercutido en muchos ámbitos, entre ellos la educación. La consagración de la libertad de educación en la Constitución Política, la promulgación del Decreto con Fuerza de Ley 1-3036 que establecía la municipalización, el Decreto Ley 3476 que fijaba el *voucher* como mecanismo de financiamiento (todos de 1980), la creación del financiamiento compartido, el propio Simce (ambos en 1988) y la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) en 1990, sentaron las bases de la nueva manera de entender la educación en Chile, dirigida por la competencia, el rol subsidiario del Estado y el progresivo ingreso desregulado de actores privados al sistema.

Al mismo tiempo, es posible reconocer algunos avances durante las últimas tres décadas: el progresivo aumento del presupuesto en Educación —pasó de 1800 millones de dólares en el gobierno de Patricio Aylwin a 27 000 en el segundo período de Michelle Bachelet—, la extensión de la obligatoriedad a doce años de educación, la promulgación de la Ley General de Educación en reemplazo de la LOCE, la Beca Vocación de Profesor y las leyes que pusieron fin

al lucro (Ley 20 854) y crearon una Nueva Educación Pública (Ley 21 040).

Si bien existe consenso sobre la necesidad de redefinir las distintas herramientas, estructuras, incentivos e instrumentos que hoy dan forma al sistema de educación en Chile, durante las últimas décadas el debate se ha centrado en financiamiento (tanto en instrumentos, como mecanismos y montos), acceso (principalmente a la educación superior) e institucionalidad (asociada a régimen, autonomía y mecanismos de control). Escasamente se ha generado una reflexión, amplia y diversa, sobre el sentido mismo de la educación; es decir, sobre qué entendemos por educación y cómo debiesen interactuar los diversos actores de la comunidad educativa con tal de responder a los desafíos y oportunidades que como sociedad abordemos.

La ausencia de un debate ontológico sobre los valores y derechos sociales es un fenómeno propio de las sociedades que han reemplazado los tramados sociales por estructuras y mecanismos transaccionales puramente neoliberales, tal como ocurre en Chile. Esta condición se ha cristalizado en la educación. De ser un valor promovido y resguardado por la sociedad a través de la acción preferente del Estado, ha pasado a ser hoy únicamente un mecanismo de movilidad social, de rendimientos decrecientes, caracterizado por una estandarización de procesos e instrumentos de evaluación y, sobre todo, por una mercantilización excesiva. Esta crítica no desconoce los valiosos avances que hemos logrado en términos de cobertura (particularmente en los niveles secundarios y terciarios) y el rol que el sistema educativo público ha jugado en los estratos sociales más vulnerables (por ejemplo, a través de la política de alimentación escolar o mediante sucesivos programas de *voucher* que han buscado mejorar la equidad educativa, como en el caso de la Subvención Escolar Preferencial).

El actual sistema educativo en Chile no es social, política ni culturalmente sostenible. No solo está caracterizado por políticas edu-

cativas inflexibles y reactivas —muchas veces anacrónicas— y una institucionalidad excesivamente focalizada en el control, además, ante la ausencia de horizontes comunes, se ha vaciado su relato social y se ha desdibujado su rol republicano. Hoy no solo se cuestiona la verdadera capacidad del sistema educativo de cumplir su rol formativo, también su labor como espacio de segregación e inequidad, algo totalmente contrario a lo que debiera ser su naturaleza.

La ausencia de horizontes comunes y un Estado replegado a un rol subsidiario y contralor son dos condiciones que deben ser superadas por un nuevo pacto entre el proceso educativo y los actores del sistema, a saber, familias, niños, niñas y adolescentes, profesores, comunidades educativas, los distintos actores privados, la comunidad en general y, por sobre todo, el Estado. La urgencia de este nuevo pacto no es reciente. Muy por el contrario, buena parte de las tensiones sociales de las últimas décadas han surgido de su ausencia y, paradójicamente, de la forma como la institucionalidad ha abordado esta problemática.

El debate constitucional es una oportunidad de recomponer y rearticular el tejido social e institucional en torno a la educación, sus sentidos e instituciones. Esta rearticulación debe concentrarse en dos aspectos principales: primero, revalorizar y asegurar el rol de la escuela y los docentes como espacios y agentes de encuentro, inclusión, formación y progreso colectivo; y, segundo, redefinir las prioridades y esfuerzos del Estado en la construcción de una educación pública que sea el agente preferente en su provisión.

### —¿POR QUÉ LLEGAMOS AQUÍ?

La desnaturalización de la educación ha sido resultado de una estrategia política y de un despliegue institucional que ha centrado sus objetivos e incentivos en una visión limitada y utilitarista de ella, reduciéndola apenas a un proceso formal cuyo éxito se mide por la obtención de un título profesional. Este paradigma instru-

mental se fue instalando fuertemente en la sociedad, en su lenguaje, sus aspiraciones y su cultura. Por décadas, en un proceso progresivo y fuertemente determinado por el modelo de desarrollo, como sociedad fuimos relativizando —acaso desestimando— el *ethos* de la educación, es decir, el ser un valor de la sociedad y de los individuos que habilita y promueve el desarrollo armónico, inclusivo y democrático de proyectos individuales y colectivos.

El acceso a la educación superior universitaria y a la formación de profesionales es uno de los propósitos posibles y deseables del proceso educativo, tanto para el Estado como para las familias. Sin embargo, y pese a no ser los únicos, durante las últimas cuatro décadas la discusión ciudadana y política sobre educación se monopolizó en torno a estos temas, como consecuencia de una sociedad fuertemente marcada por el exitismo.

Esto fue acompañado por la instalación de dos conceptos ajenos a la esencia de la educación y sus procesos, o al menos en la forma en cómo se han interpretado y aplicado: se ha puesto como centro del paradigma político e institucional a la *calidad* y la *meritocracia*. Estas ideas han jugado un rol gravitante en la justificación cultural de la progresiva mercantilización, de base subsidiaria, en la provisión de educación formal en todos los niveles, consiguiendo su ulterior legitimación social. El discurso construido sobre estos preceptos ha normalizado —bajo un principio de aparente justicia— el que no se reconozca —e incluso castigue— el hecho de que estudiantes e instituciones estén en diferentes condiciones materiales, sociales y culturales, haciendo difícil que el sistema despliegue esfuerzos diferenciados e impidiendo que sea en la educación donde se potencien las capacidades e igualen las oportunidades.

Este modelo de hacer educación fue articulado y administrado por una institucionalidad carente de espíritu público, caracterizada por la excesiva estandarización de los procesos formativos y una extrema rigidez curricular en los diferentes niveles. Esto (de) generó en el diseño de políticas e instrumentos de asignación de



recursos basados en indicadores de desempeño, tanto de las instituciones como de los estudiantes, que no han tenido la sensibilidad de reconocer adecuadamente la diversidad sociocultural de las comunidades educativas, sus potenciales y necesidades; y al mismo tiempo, han generado incentivos perversos que atentan contra los principios sociales de la educación, particularmente en la acción del Estado. Debido a este complejo escenario, la autoridad educativa ha optado por relacionarse con las comunidades educativas a través de dinámicas de desconfianza, lo que ha radicado en la pérdida de autonomía y en la normalización de la competencia como mecanismo de asignación de recursos.

Tal vez la más clara manifestación de esta realidad ha sido la sobrevaloración, tanto por parte de las instituciones como de las familias y los estudiantes, de los instrumentos de evaluación estandarizados como indicadores de desempeño cualitativo de los establecimientos y sus proyectos educativos (como ocurre con los exámenes del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, Simce, o la Prueba de Selección Universitaria, PSU). De esta forma, las familias y los estudiantes han sido progresivamente instados a valorar a las instituciones de educación no por sus proyectos educativos, ni por el ambiente escolar existente o por su diversidad formativa, sino que por los resultados que obtienen en las pruebas estandarizadas. Más aún, la reducción de la educación solo a una herramienta de movilidad social ha implicado, en la práctica, haber transformado a la formación profesional universitaria en un mero instrumento de acceso al mercado laboral del que se espera máxima *rentabilidad*. Con esta lógica, las vocaciones profesionales y sociales han perdido protagonismo en los estudiantes al momento de decidir sobre su educación superior y/o técnica.

En este contexto, las instituciones de educación (parvularias, especiales, primarias, secundarias, universitarias y técnicas, tanto públicas como privadas) se han desarrollado dentro del paradigma subsidiario, participando de esta lógica fuertemente condicionada

por los incentivos que dicho paradigma supone, por políticas basadas en el principio del *voucher* y otros mecanismos que incentivan la competencia por sobre la cooperación, todos ellos centrales en el proceso de mercantilización de la educación. De este modo, la diversidad que se espera de un sistema educacional con participación mixta no se ha manifestado en la medida que uno esperaría; por el contrario, únicamente parece expresarse en la posición de las instituciones en los diferentes *rankings* que año a año son publicados.

Si bien diversas iniciativas legales y ministeriales en diferentes administraciones han tratado de corregir algunas de las deficiencias del modelo de educación, en particular respecto a la disposición de recursos, otras las han profundizado. Esto evidencia que mientras no se redefinan los paradigmas sobre los cuales se construye, articula y valora el modelo de educación, no seremos capaces, como sociedad —y particularmente a través de la acción preferente del Estado—, de hacer de la educación un espacio de justicia, de inclusión, de encuentro y de progreso social.

## Principios orientadores

Para superar la realidad descrita en la sección anterior, esta mesa ha planteado principios orientadores que deben guiar la futura reflexión sobre educación y, con ello, el diseño institucional que logre encarnar un nuevo sentido, rol y naturaleza de esta.

### —LA EDUCACIÓN COMO UN DERECHO HUMANO DESDE EL NACIMIENTO

El Estado debe garantizar el acceso a y la provisión de la educación, en igualdad de condiciones, para todos los niños, niñas y jóvenes, en todos los niveles educativos y sin importar el tipo de establecimiento o programa al que asisten, sean ellos públicos, particulares subvencionados o particulares privados, incluyendo la educación

formal y no formal. Para garantizar este derecho es necesario que el acceso a la educación sea gratuito en las instituciones estatales para aquellos niveles de carácter obligatorio.

El derecho a la educación se compone de tres dimensiones fundamentales:

- » derecho al acceso,
- » derecho al aprendizaje (en todas sus dimensiones), y
- » derecho a la no discriminación.

Como derechos, ni el acceso ni el aprendizaje pueden condicionarse al desempeño de los estudiantes en el proceso educativo ni a sus realidades sociales y culturales. Consecuentemente, tampoco cabe lugar a discriminación alguna. Es deber concurrente de los entornos familiares y del Estado generar mecanismos que aseguren el acceso a la oferta educacional ofrecida, incluso si esto restringiera otras oportunidades de vida para niños y niñas, pues se entiende que el acceso a la educación es un bien superior a cualquier otro camino.

Más aún, entendiendo el derecho a la educación como complementario y habilitante para el ejercicio, protección y promoción de los demás derechos humanos, es que se espera que la educación sea accesible, universal, flexible, diversa e inclusiva.

#### —EDUCACIÓN PARA EL BIENESTAR COLECTIVO E INDIVIDUAL

La educación debe entenderse como un valor que habilita el desarrollo de proyectos, anhelos, aspiraciones y metas de las personas y de las sociedades, para que estos contribuyan, desde lo afectivo, lo cultural, lo intelectual, lo material y lo técnico, al bienestar y progreso individual y colectivo.

Para esto, los procesos educativos y formativos, especialmente en los primeros niveles, deben ser mecanismos que permitan a todos los individuos, sin distinción alguna —pero con especial atención en los más vulnerables—, el despliegue de su máximo potencial en

el desarrollo y adquisición de habilidades, capacidades, actitudes, aptitudes, intereses y conocimientos. Dichos mecanismos deben estar acompañados además de herramientas que les permitan conocer, reconocer y ser sensibles a su singularidad y a su contexto.

Concebida de esta forma, la educación debe formar personas libres, íntegras, reflexivas, creativas y autónomas, capaces de actuar y desarrollarse de manera responsable, tanto respecto de sus acciones como de sus decisiones; es decir, personas felices y autónomas, en cuyo actuar prima el bien común. Esta es la base de una sociedad no solo más democrática, justa e inclusiva, sino con mayor potencial de progreso en su sentido más amplio.

Es necesario pensar y vivir la educación y el sistema educativo. Este debe ser un elemento central en el diseño, articulación y evolución no solo del modelo de desarrollo, sino de la convivencia nacional. La educación proyecta los horizontes, contenidos y formas de nuestro desarrollo y nuestra convivencia, los que, a su vez, de manera recíproca imponen las urgencias, desafíos y también los límites de nuestra educación. La institucionalidad debe asegurar que esta dialéctica sea porosa a la realidad social y dé lugar a un progreso inclusivo, equitativo y democrático.

Si bien existen algunas definiciones con elementos teóricos a considerar, es necesario identificar los mecanismos reales que permitan transformar estas declaraciones en realidades.<sup>1</sup> Por ello, urge

---

<sup>1</sup> Dentro de las definiciones que conceptualmente contienen algunos aspectos relevantes están el artículo 2 de la Ley General de Educación (Ley 20370) y el artículo 29 de la Convención sobre Derechos del Niño de Naciones Unidas.

El artículo 2 de la Ley General de Educación señala: «La educación es el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas. Se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, y de nuestra identidad nacional, capacitando a las personas para

responder en nuestro país algunas preguntas de manera conjunta y con mirada de largo plazo: ¿qué se espera de la educación en este marco? ¿Se trata solo de formación de capital humano avanzado para los desafíos tecnológicos de la nueva economía y el incierto futuro del mercado laboral? ¿Cómo aseguramos un aprendizaje realmente integral? ¿De qué manera la educación contribuye efectivamente a una sociedad más amable, justa y confiable? ¿Cómo pensamos un mercado laboral que permita el desarrollo personal de todos, de modo que la educación no esté pensada para conseguir una silla de una alta gerencia, sino para ofrecer la diversidad de proyectos de vida? En resumen, ¿qué se espera del sistema educativo y cuáles son sus fronteras para ser un aporte a los complejos problemas de la sociedad actual?

#### — LA EDUCACIÓN COMO UNA EXPERIENCIA COLECTIVA

La educación, en cuanto proceso formativo, debe entenderse como una experiencia colectiva, en la que todos los actores sociales sean protagonistas:

---

conducir su vida en forma plena, para convivir y participar en forma responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad, y para trabajar y contribuir al desarrollo del país».

Por su parte, el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño define que la educación del niño debe estar encaminada a: «a) desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; b) inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas; c) inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; d) preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; e) inculcar al niño el respeto del medioambiente natural».

- » La familia en un rol formador que va desde el ejemplo, la entrega de valores, el acompañamiento, hasta la provisión de condiciones materiales para el estudio, y herramientas emocionales mínimas que permitan una socialización con otros desde el entendimiento y la apertura al aprendizaje.
- » Las comunidades con las que se vinculan los estudiantes — cada uno diversa y singular— deben ofrecer espacios de conocimiento, respeto y sana convivencia.
- » La escuela con los recursos materiales, los profesionales adecuados y altamente capacitados, un ambiente apto para el aprendizaje y las capacidades necesarias para todo lo que se requiera abordar por los estudiantes según su individualidad.
- » Y, en un rol preferente, el Estado en garantizar los derechos mencionados, priorizando todas las acciones, recursos financieros, apoyos y medidas necesarias para establecer un sistema educativo al alcance de todos por igual.

## Propuestas: desafíos y acciones estratégicas

Considerando lo expuesto, esta mesa propone algunos lineamientos transversales al quehacer educativo y, posteriormente, propuestas específicas para cada nivel.

### —LINEAMIENTOS TRANSVERSALES

1. Cuestionar la normalización del concepto de *calidad*, por ser impropio en la discusión de una educación más humana y no responder a un enfoque procesual y cualitativo.

Este concepto ha condicionado el proceso formativo, relegando a un segundo plano las *cualidades* que debe tener una buena educación. Se propone reemplazar el concepto de *calidad* por el de *cualidades del sistema educacional*, que da cuenta de las condiciones culturales, humanas y físicas, necesarias para el florecimiento y

desarrollo de los estudiantes, buscando siempre conseguir lo mejor de cada uno para el bien de la sociedad. El sistema debe propender a la realización integral de las personas, lo cual se diferencia radicalmente de la mirada exitista del actual sistema.

2. Eliminar el concepto de *meritocracia* en educación parvularia y escolar.<sup>2</sup> Se propone avanzar en la concepción de *justicia* en educación, la que implica tres condiciones mínimas que deben ser garantizadas:

- » Universalidad en el acceso desde el nacimiento, mediante diversas alternativas.
- » Cualidades mínimas de los procesos formativos, tanto en los contenidos como en las habilidades y actitudes que proveen y transmiten.
- » Mecanismos que permitan su provisión en igualdad de condiciones (tanto en procesos como en recursos), independiente de las realidades tanto de los individuos, como de las comunidades educativas.

Estos tres pilares buscan garantizar que las oportunidades de acceso a la educación, las características y cualidades de esta dejen de estar sujetas al contexto, a los esfuerzos y al desempeño de los individuos. El mérito no puede ser un mecanismo de asignación de las oportunidades de desarrollo individual y colectivo que supone la educación, lo que ciertamente no significa que los resultados individuales del proceso educativo no estén sujetos a este.

3. El currículum debe ser mirado desde un enfoque de derechos y responder a nuestras necesidades cotidianas, tanto actuales como emergentes, permitiendo educar sobre los problemas y desafíos

---

<sup>2</sup> Existe un disenso respecto de la educación superior, principalmente porque se plantea la discusión sobre su naturaleza de medio y fin a la vez. De esta forma, podría ser o no merecedora de lógicas meritocráticas. En el caso de ser analizada desde los usos sociales que de ella emanan y dentro de la etapa más amplia del proceso formativo, esto podría ser superado.

que hoy enfrenta nuestra sociedad y el medioambiente, así como los que enfrentará el estudiante a lo largo de su vida.

Debe responder efectivamente al objetivo identitario y, por tanto, dar cuenta de aquello que nos une y que es compartido nacionalmente. Esto no quita que, a su vez, reconozca las particularidades y necesidades de las diversas comunidades educativas que existen en nuestro país, así como de la plurinacionalidad que hoy se levanta como una demanda sentida. Esta mirada ambiciosa, pero flexible, debe permitir que las comunidades educativas puedan apropiarse del currículum y contextualizarlo a sus realidades y a sus necesidades.

Por ello es necesaria una transformación profunda del currículum que, por una parte, permita entregar autonomía a los establecimientos de educación —bajo los marcos mínimos planteados anteriormente— y, por otra, integre espacios reales de formación personal, relevando el reconocimiento de las emociones y derechos, comprendiendo y respetando su individualidad. Esta transformación es fundamental para que la educación recupere su carácter formador de seres humanos integrales y permita el desarrollo de los medios de vida que cada persona determine para sí, no solo limitando el conocimiento a la formación y preparación para la continuidad en estudios superiores universitarios.

Esto implica generar mecanismos de integración entre el currículum formal y el informal, donde los distintos actores se hagan conscientes de los límites y de sus responsabilidades en cada uno de ellos.

Por otra parte, se debe incorporar la idea de nuclearización de contenidos, relevantes y significativos, por sobre la idea de currículum extraordinariamente fragmentado que hoy predomina.<sup>3</sup> Este

---

<sup>3</sup> La nuclearización de contenidos se entiende como la integración de elementos esenciales de los saberes puestos al servicio de la comprensión global del conocimiento y de su relación con el mundo. Se basa en los principios curriculares de transversalidad, integración, contextualización, pensamiento crítico y multidimensionalidad del aprendizaje.



ítem transversal será abordado en su particularidad en el siguiente apartado.

4. Una visión sistémica de la educación, que reconozca su complejidad y multifactorialidad, que dé lugar a un proceso formativo dinámico que sea revisado y adaptado permanentemente.

Los procesos de inversión en infraestructura, la adquisición de materiales o el paso a modalidades virtuales —tanto semi, como presenciales— deben ir de la mano con procesos de formación continua para los trabajadores de la educación y de los recursos mínimos para cumplir con los requerimientos exigidos, de modo que el sistema crezca de manera orgánica y equilibrada.

5. Una visión de largo plazo sobre la educación que implique dejar de lado las políticas cortoplacistas y avanzar en la construcción de políticas de Estado, basadas en evidencia y considerando los aportes de quienes viven la educación diariamente.

Se propone una revisión de la institucionalidad educacional nacional y de las instituciones del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, buscando la modernización de la acción del Estado, así como la creación —o adaptación de algún organismo ya existente— de una instancia transversal y amplia que actúe como un consejo permanente de política educativa en Chile. Este debe contar con funciones claramente diferenciadas de los órganos ejecutores de esa política y que permita integrar la investigación y los conocimientos generados en la materia. Esta nueva instancia de decisión debe ser democrática y socialmente participativa, e integrar a todos los actores de la educación.

6. Una revisión integral de las facultades de educación y los planes de estudio de los docentes, tanto en su formación inicial, como en las instancias de educación continua, de modo que puedan analizar los cambios necesarios y ser actores claves de los procesos transformadores antes planteados.

La formación y actualización de docentes debe apuntar hacia un perfil transdisciplinario, incluyendo instancias formativas en

neurología, psicología, didáctica, antropología y sociología, entre otras, dando lugar a una interacción curricular permanente entre humanidades, ciencias, artes y tecnología. Para lograr esto es necesario que las facultades de educación logren un desarrollo que las convierta en unidades académicas complejas, integradas al sistema educativo como actores directos del diseño e implementación de políticas públicas de educación, y donde se promueva un desarrollo académico y científico permanente.

7. Establecer mecanismos de apoyo a la gestión de las instituciones de educación, que no solo controlen los resultados financieros de los establecimientos o los puntajes obtenidos en las pruebas estandarizadas, sino que entreguen herramientas de acompañamiento técnico y pedagógico efectivo en los distintos niveles desde una mirada interdisciplinaria. Esto requiere una revisión de la arquitectura, los roles y las funciones del Sistema de Aseguramiento de la Calidad e instrumentos de evaluaciones progresivas y formativas, que sirvan como retroalimentación y no como castigo.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación debe rendir cuentas de manera transparente, tanto a nivel presupuestario como de los resultados educativos que se obtengan. Debe responsabilizarse como un actor partícipe del proceso educativo y no como un mero evaluador y asignador de recursos.

Consecuentemente, deberá generar criterios pertinentes de acreditación —en particular para la educación superior— que efectivamente reflejen la pertinencia curricular y de aprendizaje en aspectos sustanciales y no solo sirvan para regular el mercado.

8. Considerar que la situación de discapacidad es un resultado del contexto y no un atributo de la persona: es necesario avanzar en medidas que permitan lograr un estado superior de inclusión educativa. Para ello es necesario generar un cambio cultural y de enfoque en todos los niveles: desde la formación de los docentes, que los habilite a trabajar con la discapacidad más allá de lo curricular, hasta en la educación superior, donde se requieren adaptaciones

que disminuyan las barreras a las personas en situación de discapacidad y que les permitan acceder a ella en igualdad de condiciones.

### —LINEAMIENTOS POR NIVEL EDUCATIVO

Implícitamente, las siguientes propuestas requerirán de una revisión exhaustiva de toda la institucionalidad en educación, no solo en relación con sus indicadores o respecto de su evaluación presupuestaria, sino que requerirán responder al menos dos preguntas sobre cada una de las instituciones de educación: i) ¿cumple con la función que se le ha encomendado?; ii) ¿son esas funciones las que debe cumplir?

#### Educación parvularia

**9.** Aumentar la cobertura —hoy cercana al 60%— y potenciar los programas de educación no formal (televisión y radio educativa, visitas educativas a las familias en localidades aisladas, entre otras) de modo que la formación se adapte a las disímiles características de cada caso. La educación parvularia es un derecho de niños y niñas desde que nacen, no de los adultos; políticas como el kínder obligatorio o la sala cuna universal deben tener ese prisma.

**10.** Retomar el objetivo central que tiene este nivel en el proceso formativo: desplegar las capacidades de niños y niñas. Se trata de evitar considerar este nivel como una simple preparación para la educación básica, que de paso intensifica el proceso de sobreescolarización. Esto requiere una articulación con los colegios y escuelas, que tiene cerca del 96% de la matrícula del Nivel de Transición Mayor (Kínder) y que son los más propensos a desarrollar esta visión restrictiva; así como con las familias, que deben acceder a instancias de formación en habilidades parentales desde un enfoque andragógico y de participación.

**11.** Revisión y reestructuración de sus bases curriculares, respetando los ciclos de desarrollo en lugar de una linealidad anual y

parcializada, que le permita contextualizarse respecto de las necesidades y las diversidades, culturales y de origen de niños y niñas y familias.

**12.** Evaluar los resultados e impactos de las políticas de educación especial, incluyendo el Programa de Integración Escolar (PIE), Escuelas de Lenguaje, escuelas especiales para necesidades permanentes, entre otras.

**13.** Generar mecanismos de trabajo colaborativo dentro de los establecimientos que habiliten la articulación de las acciones del PIE y los demás programas, y que permitan transformar a la educación especial en una modalidad y no en un sistema aislado.

**14.** Avanzar en la disminución del *ratio* de alumnos por educadora, en mecanismos de codocencia, metodologías en función de proyecto o de trabajo en grupos más pequeños, entre otras, que hagan de la educación un espacio integrado y más personalizado.

### Educación básica

**15.** Respecto de la Jornada Escolar Completa Diurna (JECD), consideramos que ha sido una política pública con deficiencias en su implementación y que ha decantado en la imposibilidad de que los estudiantes puedan desarrollarse en áreas y saberes de su interés, con lo que se incumple la promesa de la política.<sup>4</sup> Entre otras

---

<sup>4</sup> Las horas de libre disposición destinadas a la formación integral de los estudiantes no dan cuenta de los aprendizajes de los estudiantes ni de los objetivos transversales; y, empíricamente, se observa que en general estas horas se asumen como parte de la formación académica para responder a evaluaciones externas como son Simce o PSU. En cuanto a la promesa incumplida, reproducimos parte del Mensaje Presidencial con que se inició el proyecto de ley que creó la Jornada Escolar Completa Diurna: «La aplicación de la Jornada Completa en todos los establecimientos educacionales del país involucra importantes beneficios desde el punto de vista pedagógico y social entre los que destacan los siguientes: Se contará con más tiempo para las actividades docentes, anhelo reiteradamente planteado por los profesores de las escuelas que han participado en

razones, se debe a las inequidades de financiamiento entre establecimientos y a las inexistentes opciones formativas integrales que se habían prometido «para dejar de hacer más de lo mismo», según fue dicho en su génesis. En síntesis, esto desnaturalizó el sentido original de la JECD, convirtiendo a muchos establecimientos en *guarderías* y ha impedido el desarrollo de competencias fuera del aula, como son las desarrolladas en comunidad o en el barrio. Es urgente realizar una revisión profunda de la JECD.

16. Perfeccionar las políticas de reingreso al sistema e implementar programas para que niños, niñas y adolescentes puedan remediar su exclusión del sistema educacional, que hoy los obliga a seguir sus estudios en la educación para adultos.

17. Avanzar hacia un currículum balanceado que equilibre la adquisición y el desarrollo de habilidades y conocimientos sin perder de vista lo formativo. Proponemos no solo reconocer la diversidad de modelos de enseñanza, sino también promover que las comunidades adapten aquellos métodos y principios formativos y curriculares que mejor respondan a su realidad cultural y social. Diversos ejemplos pueden encontrarse en la experiencia comparada: los métodos Montessori y Waldorf, o el modelo de la escuela liberadora, así como la formación basada en proyectos o el currículum nuclear, son todas expresiones de una amplia gama de paradigmas dirigi-

---

el programa MECE. El tiempo será suficiente para responder a los requerimientos derivados de los nuevos objetivos fundamentales y contenidos mínimos para el nivel básico y de las nuevas exigencias sobre la educación media. Se podrá disponer de tiempo para alternar el trabajo intensivo en el aula con los períodos de recreo y con las actividades complementarias, necesarias para adecuar la actividad docente a las capacidades de concentración de los niños según su edad. [...] Se generarán las mejores condiciones para un trabajo docente de mayor calidad, por la mayor dedicación al trabajo en el establecimiento. Este trabajo no solo corresponderá a la docencia de aula, sino también a las actividades de colaboración (selección de materiales, preparación de clases, atención a los alumnos y apoderados, corrección de pruebas, etcétera)».

dos a responder a diversas realidades y objetivos formativos. Esto implica desafíos que van más allá de la necesaria flexibilidad curricular; plantean cambios en la metodología, en los fundamentos teóricos y la gestión de los recursos, así como en el rol de los distintos actores de la educación, como la familia y los propios docentes.

**18.** Eliminar el sistema de incentivos económicos basado en los resultados de pruebas estandarizadas y reemplazarlo por uno cuya medición contemple indicadores cualitativos, relacionados directamente con la función formativa que se desarrolla.

**19.** Fomentar y fortalecer espacios que permitan la formación de una escuela basada en los principios democráticos,<sup>5</sup> mediante la promoción del sentido de comunidad a través de la discusión, reflexión y consulta con la comunidad educativa, especialmente con los niños, niñas y adolescentes, que permitan relevar sus opiniones, anhelos e intereses en los proyectos educativos.

### Educación media

**20.** Desarrollar una política de convivencia escolar que apunte a incorporar la cultura juvenil en este nivel educacional, y que permita la participación e interacción de jóvenes que han desarrollado vínculos a través de las nuevas formas de comunicación que nos ofrece la tecnología.

**21.** Dotar de más y mejores recursos a la educación técnico-profesional, de modo que pueda innovar y actualizarse de acuerdo con las demandas de las nuevas tecnologías y del mercado del trabajo. Al mismo tiempo, resignificar y revalorar este tipo de educación, de manera de superar el relegado lugar que se le ha dado hasta ahora.

---

<sup>5</sup> Existe un disenso respecto del grado de profundidad y el poder de resolución que estos espacios deben tener. Incluyen desde una entidad consultiva hasta la propuesta de una Escuela Democrática que comprenda decisiones vinculantes de la comunidad educativa en todos los ámbitos.

**22.** Promover una formación en valores y capacidades que permita a las y los adolescentes ser sensibles al entorno social, cultural y medioambiental, y que permita su proyección de futuro tanto formativo como laboral.

**23.** Generar un currículum flexible que asegure la adquisición de las competencias necesarias para el desempeño laboral, así como las habilidades y valores para el desarrollo personal y social. Para esto es necesario generar instancias donde los estudiantes puedan participar de la elección de contenidos, de modo de satisfacer sus intereses e inquietudes, pero que también les permita perfilar de mejor forma su proyecto de vida.

**24.** Generar planes de formación común que integren a los establecimientos de educación media, donde solo se diferencie en cursos específicos a quienes deseen seguir especialidades científicas, humanistas, artísticas, técnicas, deportivas, entre otras. Esta reforma debe incluir a todos los establecimientos, independientemente de su tipo de financiamiento.

**25.** Repensar y fortalecer el rol de las empresas respecto de la educación técnica y avanzar a una formación dual, reemplazando la mirada caritativa que prima hoy por una de corresponsabilidad; es decir, pasando de un rol benefactor a uno de colaborador. Este rol social de la empresa responde tanto a las necesidades productivas, como a las formativas.

**26.** Promover la creación de centros o nodos tecnológicos docentes, cuyo rol sea el de generar y coordinar actividades prácticas y de vinculación entre los estudiantes que opten por el camino técnico y las empresas. Estos espacios deberían articular un trabajo en red con distintos establecimientos, y deben dar lugar a instancias de integración social que hoy difícilmente se generan al interior de los liceos.

## Acceso a la educación superior

**27.** Generar vías complementarias de admisión y selección a la educación superior (cartas de motivación, antecedentes de vida en comunidad educativa, cartas de recomendación, entre otras) que permitan visibilizar las distintas aptitudes y capacidades de los jóvenes, evitando replicar las asimetrías del sistema escolar durante el proceso de admisión. Esto implica que, independientemente del o los sistemas de admisión, su propósito debe ser el de permitir el ingreso a la educación superior y no de constituirse en un instrumento de medición del desempeño de la educación secundaria.

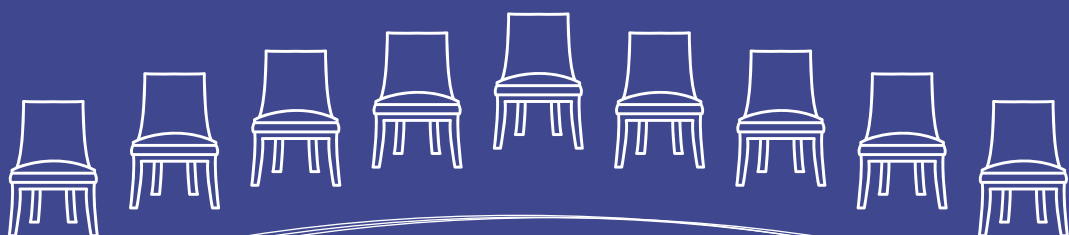
**28.** Ampliar y mejorar las opciones de formación profesional que permitan una formación flexible durante la vida laboral a través de programas modulares. Deben tener un especial énfasis en la compatibilización con el desarrollo laboral y profesional, reconociendo la experiencia previa como parte del proceso formativo.

**29.** Ampliar y mejorar los modelos de formación que consideren programas curriculares multidisciplinarios, de corta duración, cuyo objetivo sea que los estudiantes perfilen de mejor forma sus habilidades, vocaciones e intereses, y así tomar mejores decisiones respecto a la formación superior.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Si bien esta propuesta puede tener implicancias en el financiamiento, en esta mesa existe un disenso respecto de la financiación de los estudios superiores entre gratuidad general y un sistema de crédito con retribución al Estado que incluya becas para ciertos grupos prioritarios.





MESA



**Salud**

---

Proponemos un sistema de salud universal, de enfoque preventivo, participativo e inclusivo, [...] un sistema de salud digno, que implique reconocimiento y cuidado de las personas, y corrija aspectos que hoy están en la base del malestar.

## Diagnóstico y motivación

El sistema de salud en Chile es un sistema eminentemente público, con participación de actores privados con y sin fines de lucro, organizados en un esquema de aseguramiento en que priman dos modalidades: el sistema público financiado por el Fondo Nacional de Salud (Fonasa) y el sistema privado, integrado por las llamadas instituciones de salud previsual (isapres) que actúan como seguros sustitutivos.

El sistema público se financia a través de cotizaciones obligatorias (7 %) e impuestos generales de la nación, mientras que el sistema privado se financia exclusivamente a través de cotizaciones que también consideran el mínimo obligatorio, pero que pueden ser mayores dependiendo del plan de salud contratado.

En términos teóricos, los ciudadanos tienen libertad de elegir entre un seguro público o privado, lo que está consagrado constitucionalmente. No obstante, esto en la práctica está condicionado por su capacidad de pago, lo que termina impactando en la oportunidad y tipo de atención de salud a las que pueden acceder. En la actualidad, Fonasa otorga cobertura al 78 % de la población (en cifras de 2018), mientras que las isapres al 14,4 % de los chilenos y chilenas, concentrados principalmente en el noveno y décimo decil de ingresos (Minsal, 2018b).

**Tabla 1.** Distribución de la población según situación de afiliación a sistema previsional de salud por tramo de edad (2017)

	0 a 9	10 a 19	20 a 29	30 a 44	45 a 59	60 y más
Fonasa	79,2	79,9	74	72	78,5	84,9
Isapre	14,2	13,4	16,1	19,7	14,4	8,5
FF. AA. y de Orden y otro sistema	2,5	2,9	2,3	2,3	2,5	4
Ninguno	1,7	2,1	5	2,8	3	1,2
No sabe	2,3	1,9	2,6	2,2	1,7	1,3

Fuente: Minsal (2018b).

Nuestra institucionalidad permite la selección de riesgo: las isapres pueden elegir las personas con menor riesgo de enfermar y con mayores recursos. La **tabla 1** muestra cómo, a medida que la edad aumenta, cada vez hay una menor proporción de la población en isapres. Esto se produce por dos razones: 1) La declaración de salud junto a que no exista libertad de afiliación, lo que permite a las isapres rechazar personas o coberturas; y 2) porque las isapres tienen la libertad de fijar el valor de los programas según tablas de factores que miden el riesgo de las personas, y pueden incrementar unilateralmente los precios; mediante alzas desincentivan la permanencia de la población de más riesgo. Si bien esto se modificó el año 2020 para los nuevos afiliados, simplificando la tabla de factores de riesgo, aún no se ve un impacto de esta medida en la población afiliada a isapre.

La selección de riesgo lleva a una distribución inequitativa de recursos entre los sistemas público y privado. Esto se refleja, por ejemplo, en la distribución de profesionales. De acuerdo a un estudio del Minsal (2017a), solo el 53 % de los médicos están vinculados al sector público. Esto significa que toda la población afiliada a Fonasa —cuatro de cada cinco chilenos— cuenta con menos de la mitad de las horas de consulta de todo el sistema.

La inequidad en la distribución de recursos humanos en salud se refleja en la inequidad en el acceso a los servicios de salud. Los beneficiarios de isapres tienen un mayor acceso a atenciones de especialistas (18,3 %) que los beneficiarios de Fonasa (9,3 %). Lo mismo pasa en atenciones de salud dental (11,2 % versus 5,9 %) (Castillo-Laborde y otros, 2017). Además del uso de servicios, la cobertura efectiva de tratamiento también varía según el seguro de salud. En el caso de tratamiento por diabetes, la cobertura efectiva alcanza el 34 % dentro de personas afiliadas a Fonasa y al 42 % dentro de personas afiliadas a isapres. Se observa la misma brecha en el tratamiento de la depresión: 56 % versus un 82 % (Aguilera y otros, 2014). Durante los últimos años Chile ha implementado el Plan de Ingreso, Formación y Retención de Especialistas en el sector público de salud, con resultados no tan alentadores (Minsal, 2018a).

El escenario del resto de los países de la OCDE es bastante disímil. Mientras que estos países gastan en promedio 4 000 dólares por persona (ajustado por poder de compra) con un gasto público que equivale a un 70 % a 80 % del gasto total en salud, Chile tiene un gasto que es cercano a la mitad del promedio, con un componente de gasto público (sumando impuestos y cotizaciones obligatorias) que supera apenas la mitad del gasto total.

Según datos de Fonasa, entre las fuentes de financiamiento del sistema de salud, Chile tiene una inversión pública directa financiada mediante impuestos de alrededor de un 32 %; el promedio de la OCDE es alrededor del 70 %. Por otro lado, el gasto de bolsillo representa el mayor componente del gasto total en salud, con un 34 % (similar al promedio en América Latina y el Caribe, pero muy alto con respecto al promedio de la OCDE, que es un 21 %) (OCDE y Banco Mundial, 2020). Esto es muy negativo, ya que el gasto de bolsillo es la fuente de financiamiento más regresiva, impactando en el acceso a los servicios de salud de la población más vulnerable. Uno de los aspectos relevantes a considerar es que el principal

**Tabla 2.** Gasto de bolsillo en salud como porcentaje del gasto total en salud en 33 países de América Latina y el Caribe (2017)

País	%	País	%
Venezuela	63	Guyana	32
Guatemala	54	San Vicente y Las Granadinas	31
Granada	52	Bahamas	31
Honduras	49	Dominica	31
San Cristóbal y Nieves	48	El Salvador	29
Barbados	46	Perú	28
Santa Lucía	45	Brasil	27
República Dominicana	45	Surinam	26
Paraguay	44	Bolivia	25
México	41	Belice	24
Haití	40	Costa Rica	22
Trinidad y Tobago	40	OCDE 36	21
Ecuador	39	Uruguay	18
Antigua y Barbuda	35	Jamaica	17
LAC 33	34	Colombia	16
Chile	34	Argentina	15
Panamá	33	Cuba	10
Nicaragua	33		

Fuente: OCDE y Banco Mundial (2020).

componente del gasto de bolsillo es el gasto en medicamentos que representa el 38 % del ítem (CEP, 2019).

El escenario es algo más auspicioso en comparación con América Latina. Chile posee muy buenos índices en mortalidad infantil y materna, en expectativa de vida al nacer, en cobertura de atención profesional del parto, en cobertura de inmunizaciones, de agua potable y de alcantarillado, entre otros. Estos índices reflejan la fortaleza del sector público de salud que atiende a más del 80 % de la población, y la importancia social de sus concepciones sanitarias y políticas públicas aplicadas a diversos sectores.

Este panorama no se replica en la atención de salud individual, la que muestra deficiencias e inequidades. Todos conocemos los problemas que afectan principalmente a las y los chilenos más vulnerables. Distintas encuestas de satisfacción de la Superintendencia de Salud indican que los beneficiarios de Fonasa se sienten desprotegidos y señalan como principales causas la calidad del sistema, la atención del personal, los largos tiempos de espera para cirugías y la dificultad de atenderse por especialistas (Superintendencia de Salud, 2017). A su vez, quienes tienen cobertura de isapre refieren importantes incertidumbres y una creciente insatisfacción con un sistema que es percibido como abusivo e injusto.

La desigualdad socioeconómica se refleja de manera clara en el sistema de salud: la Encuesta de Caracterización Socioeconómica 2017 muestra que quienes pertenecen a los grupos de menores ingresos visitan con menor frecuencia los servicios de salud y tienen un acceso limitado a atención de especialidades médicas.

En los últimos años, de manera recurrente ha surgido en la discusión pública la preocupación por las listas de espera en salud. Según datos entregados por el propio Ministerio de Salud, a febrero del 2017 había más de 1,6 millones de personas esperando por una consulta nueva de especialidad (Minsal, 2017b). En el contexto de la pandemia por Covid-19 estas cifras solo se han profundizado.

Chile ha logrado importantes avances en el sector salud gracias a la implementación de políticas públicas con una mirada de largo plazo. Pero la desigualdad en el acceso y los problemas de oportunidad de la atención muestran la urgencia de fortalecer la capacidad del sistema de salud para responder a las necesidades de la población. Lo que implica, además, modernizar las políticas de personal y de gestión en los establecimientos de salud.

Por otra parte, nuestro sistema está altamente fragmentado y sus incentivos están mayoritariamente puestos en resolver o entregar prestaciones de salud específicas por sobre la resolución integral de los problemas. Esto se traduce en una navegación altamente com-

pleja para el paciente, que debe acceder a servicios regulados por leyes distintas y con distintos procesos de tramitación. Sin embargo, el desarrollo de las actuales Redes Integradas de Servicios de Salud ha surgido como una nueva forma de coordinación estructural del sistema.

La forma en cómo ha golpeado la pandemia a los sectores menos privilegiados ha exacerbado la tremenda desigualdad existente en la sociedad chilena, lo que ha evidenciado el hacinamiento y la precariedad de la vivienda, y que se ha expresado en el desigual desempeño sanitario. Hasta octubre pasado, Chile parecía vivir sin asumir la desigualdad, la precariedad y el descontento que estamos obligados a enfrentar. La salud chilena debe repensarse con miras a que la población acceda a servicios de salud equitativos, dignos y de calidad, con un modelo de atención organizado en torno a las necesidades de los ciudadanos y usuarios.

La pandemia ha develado la crisis del sistema de salud y de seguridad social y las profundas inequidades existentes en Chile. Estamos no solo ante una dramática crisis sanitaria, sino, como ya lo había mostrado el estallido del 18 de octubre de 2019, ante una crisis social y política. Pero al mismo tiempo, la pandemia nos ha mostrado las ventajas de contar con un sistema de salud integrado público-privado (siempre que se asuman los costos). Esto lo hemos podido ver de manera parcial en la integración de la red para los casos críticos de Covid-19, como también de manera mucho más clara en el proceso de vacunación. Otro ejemplo de ventajas de nuestro sistema de salud es la coordinación central en la formación de especialistas y los programas de asignación de médicos a lo largo del territorio nacional que permiten avanzar en un acceso más equitativo a nivel territorial. La pandemia, en definitiva, ha relevado el derecho a la salud como una de las reivindicaciones centrales de la ciudadanía.



## Principios orientadores: la salud que esperamos

### —LA SALUD EN TODAS LAS POLÍTICAS

La pandemia ha relevado la necesidad de contar con un sistema de salud con una fuerte red territorial, vinculado a las comunidades y con énfasis preventivo. Las políticas públicas deben orientarse a garantizar condiciones de vida digna para la población, y la salud es un elemento central para lograr este objetivo.

Las políticas de distintos sectores tienen impacto en los resultados sanitarios. Es lo que se conoce como *determinantes sociales* de la salud. Esto implica la obligación de buscar sinergias y evitar efectos nocivos para la salud de las políticas públicas impulsadas por el Estado y, de esta forma, propender a mejorar la salud de la población y fomentar la equidad sanitaria.

El nivel de la salud de la población depende de múltiples factores, en particular, del derecho a la educación, el cuidado al medio ambiente, la correcta implementación de políticas de planificación e intervención urbanas, las políticas de vivienda, el acceso a servicios básicos, entre otros.

### —UN SISTEMA DE SALUD DIGNO

La dignidad y el valor inherente de las personas están estrechamente ligados al respeto, reconocimiento, autoestima y la posibilidad de que los usuarios puedan tomar decisiones propias. Las condiciones en que se atiende a un usuario en Chile varían dependiendo de los recursos financieros con los que disponen los pacientes y la ubicación geográfica de donde se entrega el servicio de salud. En un mismo sistema, un usuario puede recibir un trato muy distinto, acceder a tratamientos y procedimientos diferentes, tienen a disposición instalaciones e infraestructura de distinto nivel, entre otras diferencias. Esto es injusto e inaceptable.

El sistema de salud chileno debe garantizar el reconocimiento y respeto a los usuarios, haciéndolos partícipes del diseño, planificación y cuidado de su salud y la de su comunidad, garantizando el acceso a una salud de calidad. Esto implica asegurar las mejores condiciones en la atención de los pacientes, establecer altos estándares de calidad, disponer de la infraestructura necesaria para sus tratamientos, garantizar el acceso a medicamentos y a la oportunidad de la atención, y mantener una administración moderna y eficiente de los recursos.

### —UN SISTEMA DE SALUD DEMOCRÁTICO

La participación de los ciudadanos y ciudadanas del sistema de salud debe transitar de la mera consulta al involucramiento y deliberación efectiva en el diseño de políticas, al tratarse de decisiones que afectan directamente su bienestar y el de su comunidad. Esto permite identificar necesidades, áreas de mejora de los servicios, implementar programas y políticas pertinentes a las realidades locales, sea a través de instancias formales o informales integradas por pacientes, familiares, equipos de salud y gestores en la toma de decisiones.

## Propuestas: Cinco pilares para el sistema de salud chileno

Proponemos construir un sistema de salud universal, de enfoque preventivo, participativo e inclusivo, que se traduzca en un sistema de salud digno, que implique reconocimiento y cuidado de las personas, y corrija aspectos que hoy están en la base del malestar ciudadano (la sensación en todo ámbito que el sistema nos maltrata, en particular a los más vulnerables).

**1. Salud universal.** Según la OMS, el acceso universal a la salud implica que todas las personas y comunidades deben tener acceso,

sin discriminación alguna, a servicios integrales de salud, adecuados, oportunos, de calidad, así como también a los medicamentos de calidad, eficaces y asequibles. También supone que el uso de esos servicios no exponga a los usuarios a dificultades financieras, en particular a los grupos en situación de vulnerabilidad. Esta definición está en la base de un sistema de salud equitativo, que resguarda no solo el acceso a la salud, sino que garantiza una atención oportuna para todos. Esto demanda un enfoque multisectorial donde todos los sectores de la sociedad colaboren y se comprometan a garantizar y proteger todas aquellas condiciones que afectan la salud de las personas.

**2. Salud centrada en las personas.** Proponemos un sistema de salud que comprenda a la persona en forma integral y en su contexto, buscando el diálogo y el entendimiento entre los equipos de salud y el paciente, compartiendo el control y la responsabilidad del proceso de atención. Este enfoque releva elementos como la interculturalidad, la participación ciudadana y la satisfacción usuaria, promoviendo y facilitando el pleno ejercicio del derecho de la salud por parte de los ciudadanos y ciudadanas, acercando la salud a la población. Además, resguarda mecanismos eficientes y efectivos de participación de las personas, donde tanto el usuario como la comunidad asuman un rol activo como agentes de cambio de su propia situación de salud. En esta línea, promueve la participación de las personas en la formulación, implementación y evaluación de políticas y programas que afectan directamente sus vidas.

Es fundamental comprender que cuando utilizamos el término centrado en las personas, no estamos hablando de *hacer para* o *pensando en las personas*, sino en dimensionar que las personas son parte interesada en el proceso, y, que por tanto, debieran tener representación en los directorios de las instituciones que permitan de esa manera gobernanzas sólidas y validadas. Las decisiones deben ser realizadas *con* las personas.

**3. Sistema de salud preventivo.** El sistema debe promover y ejecutar actividades de prevención respecto a la población en su conjunto, fortaleciendo la vinculación territorial de la salud mediante el desarrollo de la atención primaria. Debe promover políticas públicas saludables, reforzar la participación comunitaria en materia de salud e impulsar políticas de educación en salud, entre otros elementos. Es importante relevar el rol intersectorial de la salud, de manera que todas las políticas confluyan en mejorar el bienestar y la calidad de vida de las personas.

**4. Sistema de cuidados en salud integral.** Un sistema que mejore las condiciones de existencia de los pacientes, prestando los servicios de salud en el momento adecuado, de forma eficiente y de alta calidad. El sistema de salud debe adaptarse a lo que el paciente o la comunidad requiere, fortaleciendo las políticas en salud mental, para las enfermedades raras, con énfasis en la pertinencia territorial y trabajo intersectorial. La concepción de una salud integral debe estar presente en las políticas de educación, vivienda, transporte, etcétera.

**5. Sistema de salud solidario, colectivo y universal.** Se debe fortalecer el Seguro Público para robustecer la institucionalidad vigente y dar una respuesta equitativa y de calidad a las expectativas de la población. Tomando en cuenta los problemas y desigualdades que derivan del sistema actual de financiamiento y de aseguramiento de la salud en el país, es que emerge la necesidad de un Seguro Nacional de Salud como respuesta. Este seguro buscará terminar con la segmentación del actual sistema de salud por ingresos, avanzando hacia un sistema de financiamiento basado en impuestos generales que disminuya el aporte que actualmente realizan las personas por concepto de cotizaciones y gastos de bolsillo. Este sistema de salud fortalecido podrá incorporar a actores privados, pero bajo lógicas públicas, mediante mecanismos concretos como la prohibición del lucro, la regulación de aranceles para impedir cobros abusivos o la obligatoriedad de trabajar de manera integrada y en red

con los prestadores públicos para dar solución a los problemas de salud de la población.

## Una nueva salud en una nueva constitución

La Constitución actual, que consagra la figura del Estado subsidiario, no contempla garantías de acceso directo al derecho a una salud de calidad. Se exige al Estado de garantizar efectivamente el acceso a la salud para todas y todos, limitando su rol a velar que las personas no se vean impedidas de acceder a este derecho por medio del proveedor que estimen conveniente. Al focalizarse únicamente en el derecho a elegir un proveedor de salud, la Constitución no solo refuerza el carácter individual del derecho a la salud, sino que además genera una profunda segmentación del sistema de salud en un sector privado y otro público, cuyo financiamiento se encuentra totalmente desproporcionado en favor del primero. Esto ha derivado en profundas desigualdades en términos de infraestructura, tiempos de espera, disponibilidad de especialistas, entre otros factores.

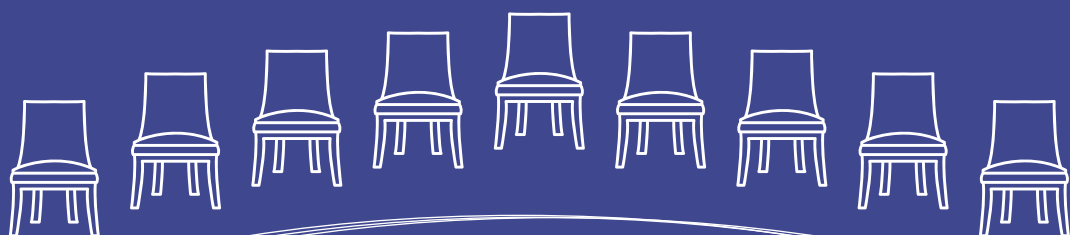
Además, sabemos que en la práctica son pocas las personas que realmente pueden elegir su proveedor para dar solución a todos sus problemas de salud, ambulatorios y hospitalarios de distinta complejidad. Resulta fundamental unificar el sistema de salud fortaleciendo la atención primaria y modernizando su administración y gestión. Si bien el tratamiento de ciertas enfermedades está garantizado por parte del Estado, Chile todavía está lejos de garantizar el derecho a la salud de manera universal, integral y equitativa.

Las instituciones de salud deben asegurar un alto nivel de calidad en múltiples factores, como el trato a sus usuarios, la calidad y dedicación del personal, la infraestructura y el espacio físico para la atención digna, en la complejidad de la cartera de servicios, entre otros. Sin embargo, no basta con dar acceso a la salud para mejorar

la vida de las personas. Se deben abarcar todas las dimensiones que constituyen su bienestar, como un trabajo digno, educación de calidad, un medioambiente limpio, vivienda, transporte, entre otras.

## Referencias

- Aguilera, Ximena y otros (2014). «Monitoring and evaluating progress towards universal health coverage in Chile». *Plos Medicine*, 11 (9): e1001676. Disponible en <https://bit.ly/2SKSA8Z>.
- Castillo-Laborde, Carla y otros (2017). «Health insurance scheme performance and effects on health and health inequalities in Chile». *Medicc Review*, 19 (2-3): 57-64. Disponible en <https://bit.ly/3y5AgHE>.
- CEP, Centro de Estudios Públicos (2019). «Gasto de bolsillo en salud: Una mirada al gasto en medicamentos». *Puntos de Referencia*, 502. Disponible en <https://bit.ly/2RQV03J>.
- Minsal, Ministerio de Salud (2017a). *Estudio de determinación de brecha de médicos generales y especialistas según metodología de tasas de uso de prestaciones médicas y especializadas en Chile. Informe final*. Disponible en <https://bit.ly/3bm2i7Y>.
- . (2017b). *Glosa 06. Lista de espera no GES y garantías de oportunidad GES retrasadas*. Subsecretaría de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud. Disponible en <https://bit.ly/3tGqRTF>.
- . (2018a). *Evaluación programas gubernamentales. Plan de Ingreso, formación y retención de especialistas en el sector público de salud*. Disponible en <https://bit.ly/3ocZm2J>.
- . (2018b). *Salud. Síntesis de resultados de la Encuesta Casen 2017*. Disponible en <https://bit.ly/3o8Bv4v>.
- OCDE y Banco Mundial (2020). *Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020*. París: OECD Publishing. Disponible en <https://doi.org/10.1787/740f9640-es>.
- Superintendencia de Salud (2017). *Estudio de opinión sobre el sistema de salud 2017*. Disponible en <https://bit.ly/33F6Fa1>.



MESA



# **Trabajo y protección social**

---

Debemos garantizar que una persona que trabaje, no sea pobre. El trabajo debe garantizar ingresos después de impuestos, seguridad social y otra clase de descuentos que permitan a los trabajadores ubicarse por sobre la línea de la pobreza.



## Diagnóstico

Esta mesa ha identificado cuatro ejes prioritarios y un eje transversal donde sería necesario intervenir para mejorar las condiciones laborales, el mundo del trabajo y el sistema de protección social. Se trata de un análisis cruzado por algunas de las demandas ciudadanas que provocaron la crisis social el 18 de octubre de 2019 y por los problemas generados a causa de la crisis sanitaria, económica y social producida por la pandemia del Covid-19.

A continuación, describimos estos temas y aportamos antecedentes que permiten entender la magnitud de la crisis y sus consecuencias.

### —POBREZA Y DESIGUALDAD

Las cifras de pobreza en Chile han disminuido sostenidamente cuando se consideran los ingresos. Para el año 2017, aproximadamente 1,5 millones de personas se encontraban en situación de pobreza o de pobreza extrema. Esto representa una caída desde el 29,1 % en 2006 al 8,6 % de la población en 2017.

En el caso de la pobreza multidimensional, que mide carencias en otros aspectos de la vida de las personas y que pueden representar vulnerabilidad (como en los ámbitos de educación, salud y

vivienda), la situación es menos alentadora: la cifra de personas en situación de pobreza asciende a 3,5 millones, un 20,7 % de la población. Es la primera vez en diez años que este indicador se muestra estancado.

El hecho de que uno de cada cinco chilenos esté en situación de pobreza no es el único problema al que nos enfrentamos. La desigualdad en el ingreso es otro de los grandes problemas. Aunque los datos muestran que el índice de Gini ha bajado en los últimos años (actualmente es de 44,4), somos el quinto país más desigual de la región y nos encontramos aún lejos de otros países que se consideran modelos a seguir, como Reino Unido (34,8), Alemania (31,9) o Dinamarca (28,7), según los datos del Banco Mundial. Los datos muestran que en Chile no existe una diferencia de ingresos relevante entre la población perteneciente al 70 % de menores ingresos, y que es recién a partir del último decil que se ve una mejora sustantiva en el ingreso per cápita.

Los bajos salarios y la desigualdad son problemas que impactan en varios aspectos de la vida de las personas; en el caso de Chile, es un problema agravado por la alta informalidad laboral (28,6 % en el período enero-marzo de 2019, según el Instituto Nacional de Estadísticas) y la alta rotación laboral. La informalidad, además, ha sido identificada como un problema transversal producto de una serie de fallas en el mercado laboral chileno, y que incide no solo en la pobreza y en la distribución de la riqueza, sino que además impacta fuertemente en los resultados del sistema de protección social, pues este está asociado principalmente al trabajo formal.

La expectativa es que estos problemas se verán agravados, además, por las consecuencias del *shock* económico que ha inducido la crisis sanitaria, el que afectará no solo el comportamiento del mercado, sino también las condiciones laborales debido a las esperables apuestas por la automatización digital y robótica y la destrucción de empleos consiguiente, además de la creación de nuevos empleos y una reducción en los ingresos para aquellas y aquellos

profesionales, técnicos y administrativos que vean sus tareas parcialmente automatizadas.

### —PENSIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

El sistema de pensiones en Chile ha sido uno de los principales temas de debate de los últimos años, principalmente debido a los insuficientes montos que reciben las y los jubilados afiliados al sistema de ahorro privado individual a través de las AFP. Actualmente, el 44 % de las pensiones se encuentran por debajo de la línea de pobreza, mientras que el 79 %, por debajo del salario mínimo (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

La evidencia muestra que el sistema de pensiones que opera en Chile funciona para un grupo muy específico de los trabajadores, cuyas principales características son salarios altos y trabajo estable, lo que les permite no solo cotizar, sino además evitar lagunas previsionales que mermen los montos percibidos al momento de jubilar. Sin embargo, no es un sistema que se haya adaptado ni esté pensado para la realidad de la mayoría: el 50 % de los ocupados percibe menos de \$ 401 000 (en el caso de los hombres, esta cifra es de \$ 449 652, mientras que para las mujeres el monto cae a \$ 352 865) y el promedio nacional es de \$ 620 528 (en el caso de los hombres, esta cifra asciende a \$ 704 274, mientras que para las mujeres es de \$ 506 651), según la Encuesta Suplementaria de Ingresos publicada en octubre de 2020. La situación entre los trabajadores que cotizan en el sistema es un poco mejor, pero sigue sin ser óptima: la mediana del ingreso para hombres es de \$ 890 000, mientras que para mujeres disminuye a \$ 570 000. Poniéndolo en perspectiva, esto significa que un alto porcentaje de trabajadores percibe ingresos por debajo de dos salarios mínimos (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

Sumado a los bajos salarios están los altos niveles de informalidad laboral: al mirar el segmento entre 25 y 60 años en hombres

y mujeres, solo el 55 % de los primeros cotizan para su jubilación, mientras que en el caso de las segundas ese porcentaje disminuye al 45 %. Este aspecto incide directamente en la densidad de las cotizaciones, aspecto que es fundamental para alcanzar niveles de pensiones de retiro programado lo más altos posible. La Superintendencia de Pensiones (2019) estima que la densidad de cotizaciones promedio en Chile es el 53 %, y que mientras más temprana sea la edad en que las personas sufran estas lagunas previsionales, mayor será el efecto sobre el monto de su pensión. Las lagunas previsionales son especialmente críticas en el caso de las mujeres, que nunca cotizan porque dedican su vida al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, o que salen y entran del mercado laboral en función de los ciclos relacionados con la maternidad.

Otro asunto que se ha puesto sobre la mesa son las bajas tasas de cotización en Chile. Mientras en nuestro país el ahorro obligatorio corresponde al 10 % del salario bruto, otros países han decidido aumentar este porcentaje a valores entre 18 % y 20 % (Alemania, Suecia), en un esfuerzo colectivo realizado por los trabajadores y sus empleadores.

Mirando hacia el futuro, es posible apreciar que el envejecimiento de la población amenaza al actual sistema. Por una parte, la esperanza de vida al nacer en Chile ha pasado de 65,7 años en 1980, a 77,5 en 2018, según datos del Banco Mundial, mientras que el Instituto Nacional de Estadísticas precisa que, en el caso de las mujeres, alcanza los 82,1 años, mientras que para los hombres es de 77,3 años. Por otro lado, mientras en 1980 por cada persona que jubilaba existían 10,26 trabajadores económicamente activos, al día de hoy esta proporción ha disminuido a 5,07. Al ritmo en que esta decrece, se espera que en el año 2050, la relación sea de un trabajador retirado por cada dos personas en edad de trabajar. En el caso de las mujeres, la mayor longevidad promedio las perjudica muchísimo, pues deben enfrentarla solas, sin ningún mecanismo de solidaridad o que comparta el riesgo de una mayor esperanza de vida.

## —EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO

La cuarta revolución industrial, entendida como la digitalización de los procesos y la coordinación automatizada de todas las unidades productivas, utilizando nuevas tecnologías, como la inteligencia artificial, internet de las cosas y el manejo de grandes volúmenes de datos, está cambiando las condiciones en que se desempeñan trabajadoras y trabajadores, y con ello también las habilidades que se demandan.

Muchas veces los trabajadores saben hacer una tarea repetitiva, pero si cambian las condiciones en las que esta se ejecuta, no logran enfrentarse al desafío planteado. Por otro lado, la transformación digital está propiciando la automatización de algunas tareas, lo que tarde o temprano se traducirá en la destrucción de algunos puestos de trabajo, produciendo un desbalance en el mercado laboral al disminuir la demanda de habilidades ante una oferta que no necesariamente se mueve en la misma dirección. En el caso de Chile, un 55 % de los puestos de trabajo actuales tienen un alto riesgo de automatización (Nedelkoska y Quintini, 2018); los sectores más amenazados son los de la construcción y el manufacturero.

Este escenario, a primera vista pesimista, genera oportunidades que habrá que aprovechar, pero que demandarán ajustes en materia de formación de capital humano, tanto a través de la educación formal (educación secundaria técnico-profesional, centros de formación técnica e institutos profesionales y universidades), como en los puestos de trabajo, a través de la experiencia y la inversión en capacitaciones y otras formas de actualización para trabajadoras y trabajadores.

En efecto, ya es posible ver que la demanda por nuevas habilidades se está generando a mayor velocidad de lo que estas se están produciendo, lo que impide un *match* exitoso entre la antigua fuerza laboral y sus capacidades y los nuevos requerimientos de las organizaciones para enfrentar los desafíos actuales y futuros. En

muchas ocasiones las empresas no ven la formación de los trabajadores como una inversión, no invierten en capacitación para su actualización y optan por externalizar el desarrollo y ejecución de estas tareas.

Sortear exitosamente este desafío demandará políticas públicas que generen sinergias entre la academia, el mundo privado y el sector público, que apunten no solo a la formación de las y los futuros técnicos y profesionales, sino también a la capacitación de la actual fuerza laboral con el objetivo de facilitar su adaptación a este nuevo escenario y de ayudar a reinsertarse a quienes han perdido su trabajo. De lo contrario, podría darse que los trabajadores que no tengan la oportunidad de adaptarse a esta condición, vean su situación laboral precarizada y sean forzados a aceptar nuevas condiciones —como menores salarios o pérdidas de beneficios y protección social— para conservar su empleo. En un modelo de pirámide organizacional, se espera que mientras los trabajadores de la base pierden su trabajo, aquellos que se encuentran en las capas medias de la organización sufrirán una reducción de sus ingresos, lo que aumentará aún más la desigualdad (Symnetics, 2020).

#### —INFORMALIDAD LABORAL

El estallido social que se vivió en el país en octubre de 2019 trajo aparejada una serie de consecuencias en la economía nacional, entre las que se encuentra una caída en la tasa de ocupación. Este efecto negativo fue potenciado tras el comienzo de la actual crisis sanitaria a causa de la pandemia por el virus SARS-CoV-2, lo que ha provocado que la ocupación hoy se encuentre en los niveles más críticos desde la crisis económica de 1982, devolviendo a Chile a tasas de empleo similares a las que el país tenía a comienzos de la pasada década.

El escenario actual ha generado una sensación de desamparo en la población potencialmente activa, razón por la cual la tasa de

desocupación no es el único elemento que debe analizarse. Es importante revisar cómo ha evolucionado la fuerza de trabajo potencialmente activa y que hoy no se encuentra buscando trabajo. De esta forma, al combinar la tasa de desocupación con la de inactividad, se estima que el desempleo real en Chile es cercano al 30 % (OIT, 2020b), situación que afecta especialmente a las mujeres, pues el 88 % de quienes perdieron su empleo no se encuentra buscando trabajo activamente en la actualidad (según la Encuesta Nacional de Empleo, trimestre mayo-julio de 2020).

Si bien la situación actual es transversalmente crítica, lo cierto es que ha afectado más a ciertos grupos de la población. Es el caso de las mujeres, quienes han sufrido una variación negativa superior a la de los hombres en más de seis puntos porcentuales, caída que es transversal a todos los sectores económicos y que ha afectado especialmente a las mujeres que se encuentran en sus primeros años de vida laboral. A esto se suman las diferencias de base en materia de empleo que existen entre mujeres y hombres, dado que las primeras perciben salarios más bajos.

La situación se ve agravada por las diferencias en cuanto al trabajo no remunerado: las mujeres no solo destinan más del doble del tiempo que los hombres al trabajo doméstico y de cuidado, sino que al estar cerradas las instituciones en las cuales se delega el cuidado —salas cuna, jardines infantiles y colegios—, muchas han debido dejar sus trabajos remunerados por la necesidad de cuidar a sus hijos o a personas mayores.

Otro grupo especialmente afectado es el de las y los trabajadores informales. En efecto, tras la crisis social de octubre no solo disminuyó la ocupación formal, sino que además aumentó el empleo informal, el que tras el mes de abril de 2020 ha sufrido una caída mayor que el empleo formal, independientemente de su situación de dependencia o independencia (OIT, 2020b).

Se espera que la automatización produzca una precarización en el empleo de personas cuyas tareas sean automatizadas, lo que hará

más lenta la recuperación poscrisis en comparación a lo ocurrido con las anteriores depresiones económicas (por ejemplo, la crisis subprime del año 2008) (OIT, 2020a).

### —EQUIDAD DE GÉNERO EN EL MUNDO DEL TRABAJO

Hay una cadena de valor entre educación y trabajo: lo que se siembra en la niñez y juventud durante la etapa educativa se cosecha en la adultez y en el mundo del trabajo. Al comienzo del ciclo de vida, la brecha de género está a favor de las mujeres, lo que significa que las niñas partirían con una ventaja que luego pierden a medida que crecen, con un fuerte quiebre a partir de los treinta años, tras lo cual la tendencia se sostiene para, en la etapa final (sobre los 60 años), alcanzar un nivel superior al 50 % (Comunidad Mujer, 2016).

Lo que está a la base de esta brecha es la división sexual tradicional del trabajo: a los hombres se les asigna el trabajo productivo (en el espacio público, remunerado), mientras que a las mujeres, el trabajo reproductivo (doméstico, sin remuneración). Es importante destacar que el segundo es vital para que el primero pueda desarrollarse de manera efectiva. Mientras las mujeres destinan cerca de 5,9 horas al trabajo no remunerado, los hombres apenas destinan 2,7 horas. Asimismo, mientras la proporción entre trabajo remunerado y no remunerado para los hombres es de 2 a 1, esa relación se invierte en el caso de las mujeres. Se estima que en Chile apenas un 10 % de las parejas heterosexuales, donde ambos cohabitan y están insertos en el mercado laboral, reparte corresponsablemente el trabajo doméstico no remunerado (Comunidad Mujer, 2017).

Existen ramas de trabajo que están fuertemente masculinizadas (minería, construcción) y feminizadas (actividades del hogar, educación, salud). Por otro lado, es más difícil encontrar mujeres en puestos de liderazgo organizacional (gerencias y directorios), aunque tras el gobierno de Michelle Bachelet se instaló una meta que ha permitido, en el caso particular de las empresas SEP, avanzar



hasta encontrar una participación promedio de 42 % de mujeres en sus directorios, situación que no se observa en otras agrupaciones (como en las empresas IPSA, donde es solo un 9,2 %).<sup>1</sup>

En materia legal, el código laboral no reconoce la parentalidad, ni otorga derechos ni obligaciones a los hombres, lo que en términos prácticos les otorga una posición de ventaja competitiva en el mercado laboral al ser más baratos en términos relativos, debido a los costos por licencias de pre y posnatal, fuero maternal, derecho a sala cuna, entre otros elementos.

Se estima que por cada 100 000 mujeres que se incorporan al mercado laboral, el PIB del país crece en 0,6 puntos, por lo que cerrar la brecha de género debiese considerarse como un asunto de interés estratégico nacional (Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño, 2016).

## Principios orientadores

El diagnóstico presentado arroja luz sobre problemas que, a juicio de las autoras y los autores de este documento, atentan contra la sostenibilidad del bienestar de trabajadoras y trabajadores. Entendiendo el desafío que representan, se han barajado distintas alternativas de política pública que permitan, en el mediano y largo plazo, corregir estas fallas en el modelo y mejorar las condiciones laborales y de seguridad social de la población.

Antes de detallar estas propuestas, es imperativo señalar cuáles han sido los principios bajo los cuales se han discutido. Estas ideas

---

<sup>1</sup> El sistema de empresas SEP es un holding que agrupa a veinte empresas cuyo propietario o accionista es el Estado de Chile. Las empresas IPSA, por su parte, corresponden a las empresas consideradas en el Índice Selectivo de Precios de Acciones de la Bolsa de Santiago, es decir, aquellas con mayores montos transados en la Bolsa, ponderados trimestralmente y cuya capitalización bursátil supera los 200 millones de dólares.

demarcan un amplio consenso al interior de la mesa y tienen una influencia transversal sobre todas las medidas que se presentan. Las autoras y los autores creen, además, que independientemente de la acogida de sus propuestas, estos principios deberían orientar la discusión, el diseño y la implementación de cualquier iniciativa, pública o privada, que apunte a mejorar las condiciones laborales en Chile.

La mesa plantea que un objetivo primordial es garantizar que una persona que trabaje, no sea pobre. El trabajo debe garantizar ingresos después de impuestos, seguridad social y otra clase de descuentos, que permitan a los trabajadores ubicarse por sobre la línea de la pobreza. Este principio es extensivo, además, para quienes han sido trabajadores activos y pasan a formar parte de la población en retiro al cumplir su edad de jubilación. Asimismo, y dado que no existen diferencias significativas en los ingresos de los deciles 1 al 7 de la población, es que las políticas públicas debieran diseñarse con lógica de garantías, apuntando a la universalidad, por sobre la lógica de que se entreguen beneficios estatales a un segmento acotado de la población.

En paralelo, es necesario avanzar decididamente en la disminución de la brecha de género en las condiciones de trabajo remunerado y no remunerado, aspecto que se ha agravado en medio de la actual crisis sanitaria, pero que no puede ser desconocido como un problema estructural e histórico en Chile. La tradicional división sexual del trabajo relega a las mujeres a las actividades productivas no remuneradas y sitúa a los hombres en el espacio remunerado prácticamente sin necesidad de conciliar la vida familiar y laboral. El trabajo doméstico y el cuidado de los hijos e hijas y de las personas mayores —labores que permiten y facilitan el trabajo productivo y con ello el desarrollo del país— deben ser reconocidos, reducidos y redistribuidos.

Por esta razón, se debe apuntar a corregir los aspectos no solo culturales que producen estas diferencias, sino también los aspec-

tos legales que encarecen la contratación de las mujeres, desequilibrando la balanza en términos de competitividad. Estos aspectos deben ser abordados a través de políticas públicas y privadas, diseñadas con enfoque de género y ciclo de vida.

Asimismo, las propuestas presentadas a continuación han sido discutidas intentando poner el foco en las perspectivas del trabajo y sus características en el futuro. En ese sentido, posiblemente algunas de las medidas aquí planteadas pueden no tener un efecto significativo en el corto plazo, dado que apuntan a enfrentar de mejor manera las características del trabajo del futuro, donde se espera que la inteligencia artificial introduzca cambios importantes gracias a la automatización de un conjunto no menor de tareas, lo que dejará obsoletas las habilidades de muchas y muchos trabajadores de la base de la pirámide organizacional, modificará los trabajos de la capa media y generará un aumento transversal del desempleo y la informalidad laboral.

La mirada de futuro implica, además, entender las necesidades del mercado laboral, anticipando desde ahora el hecho de que no existe coincidencia entre las capacidades que las empresas demandan y aquellas con las que cuentan trabajadoras y trabajadores, brecha que se espera se vuelva más amplia a partir de las proyecciones que señalan que la descendencia de esta generación realizará trabajos que no existen hoy.

El objetivo del paquete de propuestas generadas por esta mesa es alcanzar, en el largo plazo, un incremento en los ingresos de los segmentos socioeconómicos más bajos que permita mejorar los indicadores de distribución de la riqueza en el país.

Para ello, las propuestas incorporan el enfoque de ciclo de vida, de forma tal que toman en cuenta distintas variables a lo largo del período económicamente activo de los trabajadores, desde su formación profesional en el mundo educativo, hasta la educación en su puesto de trabajo, la que es necesario reforzar con planes sociales que permitan su capacitación constante para permanecer entre

la población laboralmente activa, entreguen herramientas para la readaptación de sus habilidades y faciliten la reinserción laboral tras períodos de cesantía, crisis económicas u otros impactos en el mercado laboral, además de facilitar el acceso a trabajos formales.

Estas medidas son complementadas con un enfoque de género que busca emparejar la cancha para que tanto hombres como mujeres puedan ejercer el trabajo remunerado bajo las mismas reglas y condiciones, y hacerse responsables del trabajo no remunerado de forma equitativa, apuntando a reducir las brechas actualmente existentes.

En el largo plazo, esto debiese ser un motor que permita mejorar los montos de las actuales pensiones, para que alcancen niveles que permitan a sus beneficiarios vivir dignamente.

Finalmente, es importante que las medidas adoptadas formen parte de un consenso transversal no solo a nivel político, sino también entre trabajadores y empleadores: esta validación es condición necesaria no solo para su implementación exitosa, sino que además representaría una demostración de que es posible acercar posiciones teniendo como horizonte el bien común y la convivencia social.

## Propuestas para mejorar nuestra vida en común

A continuación se presentan las propuestas de nuestra mesa agrupadas en cinco ámbitos, establecidos a partir de los grandes temas discutidos por las autoras y los autores de este documento.

### —REACTIVACIÓN ECONÓMICA

1. Asegurar que los recursos que el Estado invierta en reactivación del empleo sean distribuidos de manera equitativa entre ambos sexos, considerando que, en términos de pérdida de empleo, la mitad de los puestos perdidos corresponden a mujeres. Esto impli-

ca considerar algún tipo de subsidio preferencial para las ramas de actividad feminizadas y/o programas de capacitación que permitan la reconversión de las mujeres, de manera que puedan participar de aquellas ramas que se verán fortalecidas durante la etapa de recuperación económica. Especial mención merece la brecha digital que experimentan muchas mujeres, pues dada la aceleración de la automatización del trabajo, de no resolverla, quedan expuestas a quedar fuera del mercado laboral.

2. Desarrollar programas de financiamiento especiales para mujeres empresarias —micro, pequeñas y medianas empresas—, velando porque ante las nuevas condiciones, puedan acceder a los diversos mercados.

3. Asegurar la igualdad de género en las compras públicas utilizando las herramientas que Mercado Público tiene para ello.

4. Prevenir la deserción escolar, que se ve agudizada no solo por la interrupción de las clases presenciales, sino por la crisis económica y la necesidad de que niños, niñas y adolescentes realicen labores remuneradas para contribuir con los ingresos del hogar. Por otro lado, especialmente en el caso de las niñas, el contexto es propicio para el aumento del riesgo de embarazo adolescente y para que en ellas se deleguen las labores domésticas y de cuidado no remuneradas.

#### —IGUALDAD DE GÉNERO

5. Reforzar los servicios integrales contra la violencia de género y fomentar la incorporación de medidas y acciones de prevención y detección de casos en las empresas públicas y privadas, que incluyan el compromiso de gremios y sindicatos.

6. Políticas para el fomento de la corresponsabilidad parental: igualar los costos de contratación de hombres y mujeres, extendiendo los derechos y obligaciones para cuidar a todos los padres trabajadores.

- » Contar con financiamiento estatal para el permiso paternal. Hoy los hombres cuentan con cinco días financiados por el empleador.
  - » Otorgar derecho exclusivo al posnatal parental a los padres, no transferido ni transferible. Hoy la madre debe renunciar a su derecho para cederlo al padre.
  - » Igualar el derecho de cuidado para los hombres por enfermedad grave de hijo menor de un año. Hoy la madre elige quién toma el permiso.
  - » Universalizar el derecho a sala cuna para trabajadoras y trabajadores. Hoy solo lo tienen las mujeres que trabajan en empresas con veinte o más mujeres contratadas.
7. Mayor representación de mujeres en la alta dirección.
- » Obligatoriedad de la Norma 385 de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) en el sector privado. Diversidad en la composición del directorio y en designación de ejecutivos.
  - » Extender las normas 385 y 386 de la CMF al sector público.<sup>2</sup>
  - » Incorporación de cuotas de género en directorios de empresas del Sistema de Empresas Públicas (SEP). No bajar la meta del 40 %.
8. Fomento de la participación de las empresas propiedad de mujeres en las compras públicas.
- » Fortalecimiento de las competencias para empresarias y emprendedoras.
  - » Ampliación de cobertura y oferta de programas de formación.

---

<sup>2</sup> Las normas 385 y 386 emitidas por la Superintendencia de Valores y Seguros en el año 2015 —actual Comisión para el Mercado Financiero—, que buscan fortalecer los gobiernos corporativos en empresas privadas, fomentan además la adopción de políticas en materia de diversidad en la composición del directorio en aspectos como género, nacionalidad, edad y antigüedad no solo en la plana directiva, sino transversalmente al interior de las organizaciones.

- » Difusión e implementación del Sello Empresa Mujer para que compradores identifiquen empresas propiedad de mujeres.
- » Difusión e implementación de la Directiva 20 sobre enfoque de género en las compras públicas.<sup>3</sup>

**9.** Establecimiento de un Sistema Nacional de Cuidados de acceso universal, que saque de la esfera privada familiar y/o femenina la resolución de los cuidados y propenda a la corresponsabilidad social.

**10.** Campañas que fomenten la conciliación entre la vida familiar y laboral tanto para hombres como para mujeres. En paralelo al cambio cultural surgido del espacio educativo que formará futuras generaciones corresponsables, y en paralelo también al cambio en la normativa que otorgará derechos a cuidar a los padres trabajadores, es fundamental que sean las propias empresas las que fomenten que estos derechos se ejerzan.

**11.** Campañas comunicacionales y generación de contenidos socializadores que fomenten la paternidad activa, transformándose en nuevos modelos de rol para los hombres, que fomenten la corresponsabilidad parental.

**12.** Establecer y estandarizar sistemas de medición periódica del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Contar con esta información es fundamental para el diseño de políticas públicas que enfrenten las desigualdades de género en el trabajo no remunerado, reduciéndolo, redistribuyéndolo y reconociéndolo como parte vital del desarrollo económico y social del país.

---

<sup>3</sup> La Directiva 20 de la Dirección de Compras y Contratación Pública tiene por objetivo «entregar lineamientos para la incorporación de criterios que fomenten la equidad de género en los procesos de compras públicas que realizan las entidades compradoras del Estado».

## —SEGURIDAD SOCIAL Y SISTEMAS DE PENSIONES

**13.** Un sistema de previsión social más robusto, que garantice pensiones al menos por sobre la línea de la pobreza.

- » Garantizar la entrega de una pensión básica universal, financiada a través de impuestos no regresivos, que complemente a la pensión obtenida gracias al sistema de capitalización individual y que permita a los trabajadores retirados recibir una pensión a lo menos por sobre la línea de la pobreza, sin que esta medida se traduzca en una mayor carga financiera para los grupos de menores ingresos.
- » Aumento de la tasa de cotización del 10 % actual al 16 % con cargo al empleador, en un avance gradual que permita aumentar el ahorro en las cuentas individuales.
- » Tras la equiparación de las condiciones en el mercado laboral (por ejemplo, igualdad de costos de contratación consignados en el Código del Trabajo), aumento de la edad de jubilación y equiparación entre hombres y mujeres como respuesta al aumento en la esperanza de vida de la población y a mayor longevidad esperada de las mujeres. Esta medida, de la mano con la anterior, permitiría no solo ahorrar más, sino además hacerlo por un mayor período.
- » Creación de un nuevo segmento: la cuarta edad.

**14.** Implementar un sistema de pensiones que corrija las desventajas que enfrentan las mujeres dentro de la capitalización individual.

- » Las mujeres no deberían hacerse cargo solas de su mayor longevidad. La pensión de las mujeres es un 15 % menor que la de los hombres solo porque ellas viven en promedio más que sus pares. Algunas ideas en el marco actual del sistema son la asignación por longevidad femenina y el seguro de cuarta edad.
- » Cualquier igualación de parámetros entre hombres y mujeres



tiene como requisito la eliminación de las barreras al acceso y permanencia en el mercado laboral para las mujeres; esto requiere de la reducción, redistribución y reconocimiento del trabajo doméstico y del cuidado no remunerado.

## —EDUCACIÓN PARA EL MUNDO DEL TRABAJO

**15.** Avanzar hacia la implementación universal, en las instituciones de educación secundaria y superior técnico-profesional, de aspectos del sistema dual (casos de Alemania y Austria), donde desde los primeros años de formación las y los estudiantes tienen contacto con las empresas públicas y/o privadas.

En Chile, actualmente solo una pequeña fracción de los liceos técnico-profesionales imparte una modalidad educativa dual (22 % aproximadamente, llegando a cerca de un 10 % de los estudiantes). Este sistema, altamente incorporado en países como Alemania y Austria, entrega nuevas soluciones a problemas como la deserción escolar (10,3 % en Alemania y 7,3 % en Austria, mientras que en Chile los no titulados de la educación media técnico-profesional bordean el 30 %) y el desempleo juvenil (Alemania: 6 %, Austria: 10 %, Chile: 29,2 %).

Permitir que las y los estudiantes tengan experiencias tempranas y controladas en ambientes de trabajo reales les permitiría a los establecimientos actualizar sus mallas y contenidos curriculares de forma más ágil. En paralelo, las y los estudiantes aprenden sobre las competencias que son demandadas por las organizaciones, adquiriendo experiencia laboral y suavizando la transición desde el mundo educativo al mundo del trabajo.

**16.** Formalización de alianzas y trabajo colaborativo con diferentes actores para impulsar procesos de formación, facilitando instancias en que las empresas (públicas y privadas), organismos públicos y organizaciones sin fines de lucro puedan establecer vínculos que permitan una retroalimentación que ayude a cerrar la brecha entre

las capacidades demandadas por los empleadores y aquellas con las que son formados los futuros trabajadores.

El mero incentivo a las organizaciones a formar estas alianzas no es suficiente. Es condición necesaria apuntar a su institucionalización, diseñando procesos formales, indicadores y planes de seguimiento que permitan medir y corregir el avance de este plan.

Asimismo, deben existir incentivos desde la política pública que puedan facilitar que las organizaciones privadas se sumen a estas instancias, eliminando barreras de acceso y modificando normativas que puedan entorpecer el proceso de formación en el lugar de trabajo.

17. Diseño de una Estrategia Nacional de Empleo liderada por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y que apunte a identificar las características del mercado laboral del futuro y la influencia del avance sistemático de la inteligencia artificial y la tecnología en aspectos como la automatización, la informalidad laboral, la reconversión de la fuerza laboral y los conocimientos y habilidades con las que deberán contar trabajadoras y trabajadores del futuro.

En el corto plazo, la reactivación económica posterior a la crisis del Covid-19 vendrá aparejada de trabajos que no tendrán las mismas características que en el pasado. Más que desaparecer, los puestos de trabajo se verán modificados en sus características y en las habilidades que demandan: será necesario que los trabajadores se adapten. En consecuencia, los programas de reactivación económica, junto a los subsidios para la transición en este período, deben ir aparejados de programas de capacitación que permitan la reconversión laboral para el nuevo mercado en el caso de los trabajadores que han perdido sus trabajos.

En el largo plazo, por otra parte, se espera que la próxima generación se desempeñe en puestos de trabajo que aún no se han inventado, mientras muchas de las funciones que actualmente se conocen ya no existirán. Es menester anticiparse a estas amenazas y actuar en concordancia, para lo cual se necesitan datos levanta-

dos de manera sistemática y depositados en una base que se mantenga actualizada, con el objetivo de construir proyecciones para anticiparse a la demanda de las distintas organizaciones, además de creatividad para incorporar este conocimiento en los programas de educación (formal y en el puesto de trabajo) para ajustar la oferta de capital y generar instancias de reconversión de habilidades, así como la incorporación de nuevas habilidades.

**18.** Reformulación del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo y los programas de capacitación. Una Estrategia Nacional de Empleo debe ser el primer insumo para una reformulación del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, cuyos programas deben adaptarse para responder a los desafíos del trabajo del futuro.

Entre estos desafíos es de particular interés la reconversión de la fuerza laboral, actualizando sus conocimientos y capacidades a las demandas que supone la cuarta revolución industrial. Especial preocupación generan la amenaza de la desocupación, la informalidad y el aumento de las personas inactivas. Por esta razón, se propone la apertura de programas que permitan a los desempleados rápidamente actualizar sus conocimientos y con ello facilitar su inserción en el mundo laboral.

Esta nueva estrategia de formación y desarrollo de nuevas habilidades, de alcance nacional, exige una descentralización efectiva que permita la activa participación de los gobiernos regionales y los municipios, con el objetivo de adaptar su implementación a las necesidades territoriales particulares dada sus propias características económicas, demográficas y sociales.

**19.** Garantizar el diálogo social para una adopción equilibrada de las nuevas tecnologías. El diálogo social y la negociación colectiva están llamados a desempeñar un papel fundamental en la implementación sostenible de nuevas tecnologías en el país. Diversas experiencias internacionales apuntan a la necesidad de que los países, y diversos sectores, promuevan y elaboren estrategias integrales para la adopción de nuevas tecnologías, en las que, entre otras cosas,

se propicia generar diagnósticos sobre el impacto que podría tener la industria 4.0,<sup>4</sup> planificaciones de adaptación digital para las empresas, formación de nuevas habilidades, acuerdos laborales de cara al futuro y políticas de acompañamiento que aborden el costo del cambio estructural.

Asegurar el diálogo social por medio de mecanismos claros y democráticos, y que incorporen a las trabajadoras y los trabajadores en la toma de decisiones. Esto permite a las organizaciones de trabajadores y empleadores desempeñar un papel más activo en la anticipación de las necesidades de aptitudes de las nuevas ocupaciones y empleos, y facilita la necesaria reconversión. La cooperación y la consulta, conjugada con la negociación colectiva, ayudarán a garantizar que los beneficios de la implementación de estos procesos se compartan con los trabajadores. La consolidación de una alianza tripartita (trabajadores, Estado, empresa) va en línea con la necesidad de asegurar una adopción amplia y exitosa de nuevas tecnologías que ayuden al desarrollo de mercados competitivos, a la vez que ocurren en el marco de relaciones democráticas y participativas, que generen un clima de justicia social. Para que esto pase, el Estado de Chile debe asegurar organizaciones de trabajadores y empleadores fuertes, con capacidad técnica y acceso a la información para participar del diálogo; respeto de los derechos fundamentales de libertad de asociación y negociación colectiva; y apoyo institucional adecuado para ambas partes.

**20.** Incorporar el enfoque de género en la política nacional docente. Establecer criterios de género en la formación inicial docente: creación de cátedras específicas y contenidos transversales sobre género.

---

<sup>4</sup> La industria 4.0 está asociada a la llamada cuarta revolución industrial en la que las nuevas tecnologías, como el *big data*, la inteligencia artificial, la robótica, entre otras, son implementadas en la industria, el trabajo, las cadenas de valor y el comercio.

Formación de género en el sistema de desarrollo profesional: formación pertinente —conceptual y metodológicamente— en temas de género, incorporando instancias de formación y capacitación de equipos docentes y directivos.

Incorporación de instancias de debates sobre la igualdad de género en el marco del Plan de Formación Ciudadana, a través de material pertinente que permita su implementación.

**21.** Desarrollar un Plan Nacional de Formación de Masculinidades No Violentas y Corresponsables, respetuosas de las mujeres como pares.

#### —INFORMALIDAD LABORAL

**22.** Recogiendo la propuesta del diseño de una Estrategia Nacional de Empleo mencionada anteriormente, es importante que esta reconozca a la informalidad laboral como uno de los problemas estructurales del mercado laboral en Chile. Peor aun es el hecho de que se espera que aumente a medida que la tecnología acelere el reemplazo de mano de obra por capital de trabajo. Por esta razón se plantea que la protección del empleo se convierta en un eje estratégico para la protección social, generando incentivos tanto a las empresas como a los trabajadores para que estos opten por la formalización laboral.

## Referencias

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015). *Informe final*. Disponible en <https://bit.ly/3tQgI77>.

ComunidadMujer (2016). *Informe GET: Género, educación y trabajo. La brecha persistente. Primer estudio sobre la desigualdad de género en el ciclo de vida. Una revisión de los últimos 25 años*. Disponible en <https://bit.ly/3tHBdCK>.

ComunidadMujer (2017). *Mujer y trabajo: Uso del tiempo y la ur-*

- gencia por compartir las tareas domésticas y de cuidado*. Serie ComunidadMujer. Disponible en <https://bit.ly/30c39gL>.
- Nedelkoska, Ljubica y Glenda Quintini (2018). *Automation, skills use and training*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 202. Disponible en <https://bit.ly/30jc4gI>.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2020a). «Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe». Panorama Laboral en tiempos de la Covid-19. Junio de 2020. Disponible en <https://bit.ly/3tHXLU3>.
- . (2020b). «Impacto de la Covid-19 sobre los mercados de trabajo y la generación de ingresos». Panorama laboral en tiempos de la Covid-19. Noviembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/3uI6dns>.
- Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño (2016). *Mayor incorporación de las mujeres en la economía chilena*. Disponible en <https://bit.ly/3y4AX4b>.
- Superintendencia de Pensiones (2019). *Documento de trabajo 59, Determinantes del nivel de pensión*. Documento elaborado por el departamento de estudios de la Superintendencia de Pensiones. Santiago.
- Symnetics (2020). *Desafíos estratégicos para los próximos 20 años de las organizaciones en Chile*. Estudio realizado por Symnetics y la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.

